

Deien Mujeres

Resolución 1325



Migraciones

**VIGENCIA DE LA RESOLUCIÓN 1325 EN**

**ALGUNOS PROBLEMAS CONTEMPORÁNEOS**

COVID 19



1325



**VIGENCIA DE LA RESOLUCIÓN 1325**  
**EN ALGUNOS PROBLEMAS CONTEMPORÁNEOS**



**Vigencia de la Resolución 1325 en  
algunos problemas contemporáneos**

**Textos e investigación:**

Luz Piedad Caicedo Delgado  
Clara Inés Atehortúa-Arredondo  
Debbie Patricia Hernández-Berrio  
Daniela Díaz Villamil  
Andrea Catalina León Amaya  
Lucía Baca

**Conceptualización y diseño:**

William Botía Suárez  
willybot89@gmail.com

**Impresión**

Alternativa Gráfica Ltda  
NIT: 830.016.842-6

13



25

CONTENIDO

# CONTENIDO

<b>Introducción</b>	8
<b>Guerra contra las drogas y Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas</b>	10
<b>R1325 y Migraciones</b>	34
<b>La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y el Covid-19: una agenda de seguridad feminista más allá del enfoque de crisis</b>	50
<b>Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y defensoras de derechos humanos: una propuesta para encuadrar la violencia sociopolítica contra las mujeres que lideran causas socioambientales y su vinculación con la Resolución 1325</b>	67
<b>En búsqueda de una paz feminista e interseccional: la inclusión de personas LGBT en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad</b>	80
<b>Conclusiones</b>	91



# INTRODUCCIÓN

# INTRODUCCIÓN

  
**MARCELA SÁNCHEZ  
BUITRAGO**

Este libro es la recopilación de ideas innovadoras y reflexiones que hemos hecho juntas por varios años. En junio de este año hicimos un encuentro para escuchar las experiencias de Malí, Guatemala y Colombia, respecto a la importancia de tener planes de acción concertados con la sociedad civil —pero de responsabilidad fundamental de los Estados— para el diseño y cumplimiento de la agenda nacional alrededor de la Resolución 1325. Encontramos algunos hilos conductores y reiteramos la necesidad de construir una agenda de paz que vaya más allá de una respuesta militar —algo que para nosotras, las feministas, es obvio—. Justamente este tipo de respuestas ante las manifestaciones sociales en Colombia o en Chile nos recuerda que no es tan obvio para todas las personas, ni para los Estados, escoger una agenda constructora de paz que no esté centrada en acciones militares. Lastimosamente, la respuesta militar parece ser un mensaje que sigue vigente a pesar de que la Resolución 1325 ya tiene más de veinte años.

Es de suma importancia contar con planes de acción concertados entre los gobiernos y la sociedad civil, y a diferencia de Guatemala y Malí, Colombia que no ha avanzado en la producción de tal plan, tardanza que nos hemos encargado de denunciar permanentemente. Adicionalmente, es importante recordar que nuestra incidencia no termina con la expedición de un plan nacional, pues su diseño e implementación exigirán de mucha vigilancia. Particularmente estaremos enfocadas en supervisar la existencia de recursos, las maneras de ejecutarlos, que haya indicadores que nos permitan medir el avance de estos planes de acción, que se siga fortaleciendo y no debilitando la institucionalidad de las mujeres (como ha venido sucediendo), y que se cuente con cifras desagregadas que nos faciliten y nos permitan el seguimiento, monitoreo y vigilancia que como sociedad civil hacemos al cumplimiento de la Resolución 1325. Permanecemos atentas a la desaceleración de la implementación de los planes de acción o, en el caso de Colombia, al Acuerdo Final de Paz.

Finalmente, quiero insistir en la necesidad de fortalecer las estrategias de comunicación y educación sobre las ventajas y posibilidades que laten en la Resolución 1325. Esta agenda presenta una oportunidad para estudiar, proteger y acompañar a las mujeres y personas LGBT defensoras de derechos humanos que, desde sus organizaciones comunitarias, son la manifestación de las promesas de esta Resolución. De hecho, se presenta una oportunidad envidiable en el fortalecimiento de un enfoque regional a la implementación de la Resolución 1325, que es clave al momento de repensar su alcance. Me atrevería a decir que esta es la mirada integral de una Resolución 1325 del siglo XXI.

En los artículos que aquí recopilamos, después de veinte años de la Resolución 1325, va a ser muy evidente una serie de hechos que hemos estudiado y que la realidad nos muestra. En primer lugar, que el contexto ha cambiado. Los temas a los que se refirió la 1325 sobre la participación política de las mujeres, el desarme de la justicia transicional para las víctimas, la posibilidad de mirar –incluso la participación política que siempre es un indicador que se mira en términos de cuánto aumenta el pie de fuerza militar en número de mujeres que lo integran– y el tema de justicia, verdad, reparación y no repetición para las víctimas. En segundo lugar, que es una agenda que sigue incompleta pero que, para nosotras –para la Red Nacional de Mujeres, para Sisma, para Humanas, para Colombia Diversa– es el momento de seguir desafiando. Es el momento de innovar, de mostrar nuevos rumbos e interpretaciones de esta agenda e innovar en los enfoques teóricos y poblacionales con los que nos acercamos a ella. Particularmente, me refiero a los temas de defensoras de derechos humanos y el enfoque LGBT; también me refiero a problemas particulares que afectan la agenda de paz hoy, como la migración y la pandemia; pero también en situaciones de continuidad, y quiero ser muy insistente en eso, como las respuestas militaristas, por ejemplo, a la llamada “guerra contra las drogas”, que sigue generando problemas de seguridad para las mujeres y para las personas LGBT. Sobre todos estos asuntos hablamos en estos artículos porque para nosotras ningún instrumento internacional de derechos humanos es estático, justamente esa es su fortaleza y no su debilidad.

¿Cómo le hacemos mostrar nuevas interpretaciones a viejos instrumentos de derechos humanos? Quisiera referirme a cómo para las personas LGBT empezamos a resolver una tensión en aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos que no nos mencionan, entre otras cosas, por el momento en que fueron acordados y definidos por los Estados. Todavía hay dificultades para tener instrumentos específicos de protección para las personas LGBT. Un ejemplo de esa forma de hacerle decir cosas nuevas a esos viejos instrumentos de derechos humanos es el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, donde la categoría protegida era “sexo”, sin embargo, el propio Comité del Pacto decidió que “sexo” debería ser interpretado también como “orientación sexual” y, sin duda, como “identidad de género”. Esto viene al caso porque los nuevos debates sobre paz y conflicto están atravesados por discusiones sobre la discriminación, por discusiones sobre qué significa, por ejemplo, la sexualidad y el género en términos de no solamente la violencia o las víctimas, sino también en términos de la construcción de paz. Esto por mencionar dos ejemplos en lo que tiene que ver con la población LGBT y los retos que el contexto actual nos presenta para innovar y pensar el alcance de la Resolución 1325.

Todo esto es una apuesta de apropiación por parte del movimiento de mujeres, y particularmente del movimiento feminista, sobre la agenda de mujeres, paz y seguridad. Ya no es una agenda solamente de los Estados y de los actores de la guerra. Es el papel de las feministas ir complejizando ese debate, buscando herramientas para hacerlo más cercano a la realidad de las mujeres y de las personas LGBT. Es un debate que exige la mayor rigurosidad. Siempre nos han calificado a las feministas de extender demasiado la interpretación que hacemos de esos instrumentos, pero creo que esa es nuestra labor cuando esos instrumentos, definitivamente, se han preocupado por excluir a ciertas poblaciones y ciertos debates claves para las feministas.

Sea este el momento de agradecer el acompañamiento político, técnico, financiero y también la posibilidad de dotar este proceso de legitimidad y credibilidad, que nos han posibilitado gobiernos y organizaciones como NORAD, Noruega, FOKUS, la Red Global de Constructoras de Paz y Diakonía. Su apoyo no se ha limitado a acompañar a las organizaciones o a las mujeres con las que trabajamos y para las que trabajamos, sino que también han cumplido su papel de presionar a los Estados para hacer más compleja esta agenda, para hacerla menos abstracta y más cercana a la realidad de las mujeres y personas LGBT. Su trabajo se ha esforzado en, realmente, tener en el siglo XXI una agenda de paz como nos lo hemos propuesto: que sea sostenible pero que sea creativa, que se aleje de una visión y concepción tradicional de la paz, de la seguridad y de lo que significa esto para las mujeres y personas LGBT. Entonces, muchas gracias, bienvenidas a todas las personas que nos acompañan en estas discusiones. Nos deseamos un debate muy rico que ni empezó hoy ni va a terminar hoy. La Resolución 1325 del siglo XXI amerita seguir pensando con las mujeres, pensando en los lugares fuera de las grandes urbes del país, significa hoy seguir pensándola como una herramienta fundamental para alcanzar la paz y la seguridad para las mujeres en toda su diversidad.

# GUERRA CONTRA LAS DROGAS Y RESOLUCIÓN 1325 DE 2000 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS

UNA NECESARIA INTERSECCIÓN DE LAS DISTINTAS DISPOSICIONES DEL  
CONSEJO DE SEGURIDAD A FIN DE ALCANZAR LA DESEADA PAZ EN EL  
MUNDO SIN DEJAR DE LADO A LAS MUJERES



**LUZ PIEDAD CAICEDO DELGADO**  
CORPORACIÓN HUMANAS  
BOGOTÁ, 28 DE JULIO DE 2021

# INTRODUCCIÓN

Este documento es un primer acercamiento a responder a una de las preguntas que se originaron entre integrantes de algunas organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y las personas LGBTI, con motivo de la celebración de los 20 años de la Resolución 1325 de 2000. Colombia Diversa; la Corporación Humanas, organización en la que trabajo; la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres nos preguntamos sobre la vigencia de este instrumento en los conflictos actuales derivados de problemas contemporáneos tales como: la migración de personas venezolanas debido a la crisis política de ese país, la pandemia causada por la COVID-19, los riesgos que enfrentan las defensoras de derechos humanos y la guerra contra las drogas. Yo me interese por pensar en el último: la guerra contra las drogas.

En este texto busco identificar si hay alguna relación (y de que tipo es) entre la lucha contra las drogas y la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, para determinar en qué medida la Resolución 1325 y subsiguientes pueden ser un marco normativo que garantice que las políticas nacionales e internacionales de lucha contra las drogas respeten su espíritu; es decir, tengan en cuenta sus cuatro pilares: las mujeres en la prevención de los conflictos, la participación de las mujeres en la consecución de la paz y su mantenimiento, la protección de los derechos de las mujeres y la recuperación o restauración de la paz con la participación de las mujeres. Para ello, reviso bajo qué circunstancias el problema de las drogas ha hecho presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad y resoluciones); en qué resoluciones se entrelazan los temas de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y el problema de las drogas, y finalmente, de qué manera aparece, si aparece, en las resoluciones de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad el problema de las drogas.

Este documento consta de seis partes; esta primera en la que expongo el origen y sentido del documento, presento la estructura por la que opté y explico la metodología aplicada; en la segunda parte, explico por qué planteo que el narcotráfico es un conflicto contemporáneo y qué se evidencia por este último; en seguida, expongo la emergencia del problema de las drogas en las provisiones del Consejo de Seguridad y su abordaje; para la cuarta parte, me ocupo de las declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad y las resoluciones del Consejo de Seguridad que hacen referencia a la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y el narcotráfico; en el quinto apartado, muestro cómo han ido emergiendo nuevos asuntos en las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y por último, se presentan las conclusiones.

# METODOLOGÍA

La revisión de las provisiones del Consejo de Seguridad (declaraciones de la presidencia y resoluciones) se llevó a cabo a partir de cuatro fuentes.

La primera fueron los repertorios de las prácticas seguidas por el Consejo de Seguridad relacionadas con el Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión<sup>1</sup>. De estos repertorios se revisaron las compilaciones desde 1961 hasta 2019. Se escogió 1961, como punto de partida para la exploración, puesto que en este año se emitió la Convención Única sobre Estupefacientes, instrumento que da origen al problema contemporáneo del narcotráfico, sobre esta aseveración polémica regreso en la segunda parte. Para abordar las casi 1.050 páginas de los repertorios, busqué los fragmentos en los que aparecían las siguientes palabras clave: droga, estupefaciente, ilícito/ilícita, opio y tráfico. Las provisiones<sup>2</sup> que se identificaron a partir de los repertorios son tan solo una muestra de aquellas que pudieron ser emitidas en el periodo de interés y que tocan en algún apartado asuntos relacionados con drogas.

La segunda fuente está constituida por la página de resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>3</sup> y la de declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad<sup>4</sup>; con ella, busqué robustecer la muestra lograda con la consul-

---

1 Consejo de Seguridad de la ONU. Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad. Disponible en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/structure> (consultada: 22 de julio de 2021).

2 Denomino provisiones a las declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad y las resoluciones del Consejo de Seguridad.

3 Consejo de Seguridad de la ONU. Resoluciones del Consejo de Seguridad. Disponible en <https://www.un.org/security-council/es/content/resolutions> (consultada: 26 de julio de 2021).

4 Presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU. Resoluciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad. Disponible en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/presidential-statements> (consultada: 26 de julio de 2021).

ta anterior. Esta información no la revisé de forma exhaustiva, sino para cuatro fines: el primero, lograr una mayor certeza sobre cuál fue la primera provisión en abordar el problema de las drogas, para ello revisé las páginas buscando resoluciones (desde 1961 hasta 1998<sup>5</sup>) y declaraciones (desde 1994<sup>6</sup> a 1998) de temas que incluyeran a: Afganistán<sup>7</sup> o Centroamérica<sup>8</sup>; el segundo, identificar en qué declaración y en cuál resolución sobre el tema amenazas a la paz y la seguridad apareció por primera vez la relación entre drogas, terrorismo y amenaza para la paz, para lograrlo, seguí el mismo procedimiento anteriormente mencionado, pero buscando las provisiones cuyo tema fue amenazas para la paz; el tercero, suplir el vacío que se generó en 2018, puesto que el repertorio de ese año no estuvo disponible durante el periodo de tiempo en que realicé las consultas (19 a 26 de julio); y cuarto, aumentar el número de provisiones para lo cual se hicieron búsquedas aleatorias. Una vez identificadas las resoluciones y declaraciones correspondientes a los temas señalados al año 2018, cada una de ellas fue sometida a la búsqueda de las mismas palabras clave usadas para la revisión anterior (droga, estupefaciente, ilícito/ilícita, opio y tráfico), para identificar aquellas en las que el tema de las drogas era abordado<sup>9</sup>. De los ejercicios mencionados, la muestra inicial pasó de contener 54 provisiones a 84: 24 declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad y 60 resoluciones.

La tercera fuente es una compilación de disposiciones de decisiones sobre Mujeres, Paz y Seguridad publicada en la página de las prácticas seguidas por el Consejo de Seguridad y que consta de 2905 entradas<sup>10</sup>. De esta compilación seleccioné, para su revisión, aquellas que contenían las palabras clave: drug, illicit, narcotic, opium, traffic y psychotropic<sup>11</sup>.

La cuarta consulta fue las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad, que hoy suman 10, y son las siguientes: Resolución 1325 de 2000, Resolución 1820 de 2008, Resolución 1888 de 2009, Resolución 1889 de 2009, Resolución 1960 de 2010, Resolución 2106 de 2013, Resolución 2122 de 2013, Resolución 2242 de 2015, Resolución 2467 de 2019 y Resolución 2493 de 2019. Esta última revisión fue acompañada por el trabajo de revisión de los 20 años de la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad llevada a cabo por Elena Peribáñez Blasco (2021).

A pesar de que trabajé sobre una muestra de declaraciones y resoluciones, considero que esta da bases sólidas sobre lo que interesa en este texto. El único corpus de provisiones sobre el que tengo certeza de su completitud es el compuesto por las resoluciones sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

---

5 1998 porque es el año en el que encontré la primera provisión en los repertorios que hace alusión a alguno de los problemas relacionado con drogas.

6 No hay declaraciones antes de este año.

7 Por ser el primer país referido en el repertorio por la presencia en su territorio de adormidera.

8 Por ser un territorio en el que Estados Unidos se hizo el de la vista gorda para facilitar sus acciones contrainsurgentes (ver: Inkster y Comolli, 2013).

9 Consejo de Seguridad de la ONU. Declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad en 2018. Disponible en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/statements-made-president-security-council-2018> (consultada: 26 de julio de 2021).

10 Esta compilación comprende resoluciones y declaraciones de la Presidencia aprobadas por el Consejo de Seguridad del 1 de enero de 2008 al 30 de junio de 2020 sobre la mujer, la paz y la seguridad. La compilación, según explica la fuente, se basó en una selección de palabras clave (gender, woman/women, girl/boy, female/male, sex/sexual, reproductive/maternal) y referencias a decisiones anteriores [resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019)]. Esta compilación puede consultarse en: Consejo de Seguridad de la ONU. Women and Peace and Security. Disponible en <https://www.un.org/securitycouncil/es/file/93345> (consultada: 22 de julio de 2021).

11 La compilación está en inglés, de ahí las palabras clave utilizadas para la búsqueda.

## El narcotráfico un conflicto contemporáneo

*Creo que las drogas han destruido muchas vidas, pero las malas políticas de los gobiernos han destruido muchas más. Para una persona joven, tener antecedentes penales por un delito menor de drogas puede constituir una amenaza mucho mayor a su bienestar que un uso ocasional de drogas. Lo que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha llamado “consecuencias imprevistas” de nuestras políticas durante los últimos 50 años incluye el encarcelamiento generalizado y la creación de un enorme mercado negro internacional y delictivo que alimenta la violencia, la corrupción y la inestabilidad. Lamentablemente, el de las políticas de drogas nunca ha sido un ámbito en el que las decisiones se basen en la evidencia y la eficacia. Con demasiada frecuencia, parece que lo que imperan son argumentos ideológicos. Sin embargo, la intención original de las políticas de drogas, según la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU, era proteger “la salud física y moral de la humanidad”. Debemos reorientar las políticas hacia este objetivo.*

*Kofi Annan<sup>12</sup>*

Las palabras de Kofi Anan sintetizan lo que se originó con la promulgación de la Convención Única sobre Estupefacientes en 1961<sup>13</sup>. Con el ánimo de librar a la humanidad de las drogas, se han implementado medidas que han aumentado en el mundo el número de personas encarceladas (de manera notable el de mujeres en todo el mundo y de personas negras en Estados Unidos y Brasil), los juicios sin el debido proceso, la imposición de la pena de muerte y los años de privación de la libertad. Miles de hectáreas han sido fumigadas con miras a destruir los cultivos de plantas base para la producción de psicoactivos, que traen consigo consecuencias en la salud de las personas, el deterioro del medio ambiente y, en muchas ocasiones, el desplazamiento forzado de las personas que vivían de esas plantas o de los cultivos que se contaminaron por la aspersión aérea (imposible de controlar). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó en 2015 un informe sobre el impacto de la política de drogas en el goce efectivo de los derechos humanos (IDPC, 2016).

---

<sup>12</sup> Tomado de International Drug Policy Consortium (IDPC) (2016).

<sup>13</sup> Su nombre se deriva del hecho.

Las metas de la Convención de 1961 eran que el mundo estuviese libre de opio en 1979 y de coca y marihuana en 1989<sup>14</sup>. Claramente esto no ocurrió. Más bien, asistimos a una, cada vez más creciente, expansión del negocio y su estela de víctimas y a, al menos, las siguientes cinco consecuencias no esperadas reconocidas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (Inkster y Comolli, 2013, p. 73):

- la creación de mercados criminales;
- el desplazamiento del enfoque de salud pública por uno policivo;
- el desplazamiento geográfico (efecto globo) debido a que la persecución en un lugar de producción lleva a que se traslade a otro;
- el desplazamiento de sustancias según la oferta del momento (determinada por la disponibilidad y/o los precios);
- la exclusión y marginalización de las personas que usan drogas.

El primer efecto colateral no buscado son los mercados criminales, y es desde los 80 uno de los factores de desestabilización más importantes en el mundo.

### **Los conflictos contemporáneos**

Para hacer referencia a este asunto, me baso sobre todo en lo planteado en el Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz de 2015: El reto de sostener la paz<sup>15</sup>. Según este informe, los conflictos advenidos después de la Segunda Guerra Mundial presentan características novedosas que los hacen más complejos y más fragmentados; por otra parte, han proliferado de 4 que había en 2007 se pasó a 11 grandes guerras civiles en 2014. Algunos de los factores que hacen más difícil resolverlos son: el aumento del extremismo violento, la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras y los vínculos con los mercados ilícitos y la delincuencia organizada; este último elemento es relevante por cuanto, dentro de los mercados ilícitos, está el de las drogas prohibidas por los tratados internacionales. En el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC-EP quedó sentado cómo el narcotráfico alimentó el conflicto.

Si bien los psicoactivos no son la única mercancía que se trafica de manera ilegal, sí tienen, como lo plantean Inkster y Comolli (2013), unas características que los hacen sui generis: difíciles de interceptar; multiplicidad de métodos para su tráfico; facilidad para reubicarse o diversificarse cuando pierden rutas o las formas de ocultamiento quedan develadas; demanda constante y en aumento y ganancias significativas.

Así, el narcotráfico y las redes delictivas que posibilitan la comercialización de las drogas declaradas ilícitas, son un componente importante de la violencia que se ejerce en zonas donde diversos grupos se están disputando el poder y complejiza la identificación de causas y enemigos y con ello la posibilidad de llegar a un acuerdo de paz.

Los vínculos entre grupos armados y delincuencia organizada (nacional o transnacional) han sido una preocupación constante del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al menos desde 1998, y origen de varias de sus provisiones. Sobre ellas se trata en los siguientes dos apartados.

---

14 Llama la atención que estas tres plantas generaran/generen tanta atención por parte de la política prohibicionista cuando según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, s.f. a) "Hay más de 136 estupefacientes sometidos a fiscalización" y el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971 introdujo en la prohibición 144 sustancias psicotrópicas (JIFE, s. f. b).

15 El informe fue elaborado por un grupo consultivo de siete personas expertas: Anis Bajwa de Pakistán, Saraswathi Menon de India, Funmi Olonisakin de Nigeria, Ahmedou Ould-Abdallah de Mauritania, Charles Petrie de Francia, Gert Rosenthal de Guatemala y Edith Grace Ssempala de Uganda; todas ellas designadas por el Secretario General.

## Emergencia del tema de las drogas en las provisiones del Consejo de Seguridad

La primera mención del Consejo de Seguridad<sup>16</sup> que encontré sobre las drogas, más específicamente sobre narcotráfico, fue en la 2902ª sesión del Consejo de Seguridad (1989) en la que se debatió sobre la legitimidad de la invasión de Panamá por parte de Estados Unidos. El representante de este país adujo que el General Noriega había declarado la guerra a su país y que, al ejecutar esa declaración, había causado la muerte a un militar estadounidense y amenazado a otras personas. Señaló que el régimen de Noriega en realidad había declarado la guerra mucho antes mediante sus actividades de narcotráfico, que amenazaban a las sociedades democráticas tanto como el uso de fuerzas militares convencionales. (resaltado fuera del texto, Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Políticos, 2009, p. 712)

Aunque en esta sección, como en las dos siguientes, solo haré referencia a las provisiones que resultan en declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad o en resoluciones, el hecho tiene una relevancia notoria por ser el primer debate en el que aparece mencionado el narcotráfico como una amenaza<sup>17</sup>.

Después del caso de Panamá, el tema vuelve a surgir en 1996 con la Declaración de la Presidenta del Consejo de Seguridad del 15 de febrero de 1996 en la que plantea que la perduración del conflicto en Afganistán facilita el tráfico de drogas:

El Consejo de Seguridad está gravemente preocupado por el hecho de que la continuación del conflicto en el Afganistán proporciona un terreno fértil para varias actividades, entre ellas el terrorismo, las transferencias de armamentos y el tráfico de drogas, que desestabilizan toda la región y también otras zonas. El Consejo hace un llamamiento a los dirigentes de las partes afganas para que dejen de lado sus diferencias y pongan fin a esas actividades.

Ese mismo año, en la Resolución 1076 del Consejo de Seguridad, por primera vez, se insiste en ese mismo planteamiento:

Reitera que la continuación del conflicto en el Afganistán crea un campo propicio para el terrorismo y el tráfico de estupefacientes que causan desestabilización en la región y fuera de ella e insta a los dirigentes de todas las partes afganas a que pongan fin a esas actividades.

En la Resolución 1333 de 2000, parece que se inician los pronunciamientos sobre cómo el narcotráfico se intersecta con el terrorismo. En ella se plantea una relación indirecta por cuanto lo que se aduce es que los recursos derivados del negocio de opio permiten dar cobijo a los terroristas. La relación es expuesta en los siguientes términos:

Tomando nota de que los talibanes se benefician directamente del cultivo ilícito de opio mediante la imposición de un gravamen sobre su producción y de que se benefician indirectamente del procesamiento y el tráfico ilícitos de opio, y reconociendo que esos recursos sustanciales aumentan la capacidad de los talibanes de dar acogida a los terroristas. (preámbulo, párrafo 9)

La primera resolución relativa a las amenazas a la paz y la seguridad por actos de terrorismo<sup>18</sup> es de

---

<sup>16</sup> Como se mencionó en la metodología se revisaron las provisiones del Consejo de Seguridad desde 1961, año de la promulgación de la Única sobre Estupefacientes. Ninguna referencia se encontró entre 1961 y 1988.

<sup>17</sup> Valga decir que el proyecto de borrador presentado por siete Estados Miembros para sancionar a Estados Unidos no fue aprobado debido a los votos en contra de tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Políticos, 2009, p. 712).

<sup>18</sup> Ese año se promulgan dos resoluciones sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo, la primera es la 1368 de 12 de septiembre y la segunda la Resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001. Estas son las primeras resoluciones que abordan ese tema, que después aparecerá como "Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas". Estas resoluciones, por supuesto, reflejan el impacto del atentado terrorista contra el World Trade Center (las torres gemelas) de Nueva York y el reforzamiento de las posturas de securitización nacional por encima de la seguridad humana. A partir de ese atentado, perpetrado el 11 de septiembre de 2001, la academia ha producido una gran cantidad de artículos críticos sobre la lucha contra el terrorismo emprendida por Estados Unidos. En este documento no recupero esta discusión, y las menciones relacionadas al terrorismo y sus vínculos recogen las posturas del Consejo de Seguridad.

2001; en ella, se plantea que hay una estrecha conexión entre el terrorismo internacional y las drogas ilícitas, entre otras tantas mercancías que se conectan con el terrorismo internacional:

Observa con preocupación la estrecha conexión que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este grave problema y a esta gran amenaza a la seguridad internacional (Resolución 1373 de 2001, disposición 4).

En las 84 provisiones que formaron parte de la muestra se encuentran menciones sobre el aumento de cultivos de adormidera; aumento del tráfico de estupefacientes, su relación con el terrorismo y su papel desestabilizador; la necesidad de acabarlo para garantizar la paz y el llamado a los Estados a llevar a cabo esfuerzos conjuntos para ponerle fin. Los países sobre los que trataron las resoluciones fueron: Afganistán, África Occidental, Guinea-Bissau, Haití, Iraq, Liberia, Malí, Sierra Leona y Somalia. Las regiones de preocupación son África en general, y más específicamente África Occidental y África Central, así como la región del Sahel en África.

En la medida en que se avanza en el tiempo, se hace evidente que el problema de las drogas se complejiza aún más, debido a que se imbrica tanto con otros negocios ilegales como con el terrorismo.

### **Drogas, mujeres, paz**

De la compilación de disposiciones de decisiones sobre Mujeres y paz y seguridad encontré ocho; una es una declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad y las restantes siete resoluciones. Para abordar esta sección seleccioné tres de las resoluciones para analizar en qué medida se entrecruzan en ellas los temas de drogas, mujeres y paz. En el cuadro que sigue listo las ocho disposiciones identificadas.

#### **Listado de las disposiciones del Consejo de Seguridad en las que se habla de drogas, mujeres y paz**

<b>Nomenclatura</b>	<b>Punto formal de la agenda</b>
S/PRST/2014/12	La situación de Afganistán
S/RES/1974 (2011)	La situación de Afganistán
S/RES/2096 (2013)	La situación de Afganistán
S/RES/2145 (2014)	La situación de Afganistán
S/RES/2160 (2014)	Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas
S/RES/2210 (2015)	La situación de Afganistán
S/RES/2255 (2015)	Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas
S/RES/2391 (2017)	Paz y seguridad en África

### **Resolución 1974 (2011)–La situación de Afganistán**

La Resolución 1974 de 2011 hace referencia a la gran cantidad de víctimas civiles causadas por los múltiples actores armados, en especial las mujeres y los niños; en esta se llama a todas las partes del conflicto a cumplir

con las resoluciones relativas a la protección de la población civil (1674 de 2006, 1738 de 2006 y 1894 de 2009) y a que adopten las medidas en concordancia con el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y las normas de derechos humanos. Al final del preámbulo, vuelve a mencionar estas resoluciones y las de las mujeres, la paz y la seguridad (1325 de 2000, 1820 de 2008, 1888 de 2009, 1889 de 2009 y 1960 de 2010), así como las relativas a los niños y los conflictos armados (1612 de 2005 y 1882 de 2009).

Entre las disposiciones, recuerda que las mujeres pueden jugar un papel relevante en la construcción de la paz como se plantea en la Resolución 1325 de 2000. También, condena la discriminación de la que son víctimas las mujeres y las niñas “en particular la violencia que tiene como fin impedir que las niñas asistan a la escuela” y hace hincapié en la importancia de que se cumplan las resoluciones de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad antes mencionadas. Reconoce que se ha fortalecido la participación de las mujeres en distintas instituciones, los esfuerzos para “acelerar la aplicación del Plan de Acción Nacional para la Mujer en el Afganistán” y “elaborar una estrategia para la aplicación de la ley sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, incluido el suministro de servicios a las víctimas”.

### **Resolución 2096 (2013)–La situación de Afganistán**

Esta resolución reafirma la intranquilidad por las actividades violentas y terroristas en contra de la población:

Reiterando su preocupación por la situación de la seguridad en el Afganistán, en particular las actividades violentas y terroristas que llevan a cabo los talibanes, Al-Qaida y otros grupos extremistas y violentos, grupos armados ilegales, delincuentes y quienes intervienen en la producción, el tráfico o el comercio de drogas ilícitas, así como los sólidos vínculos entre las actividades terroristas y las drogas ilícitas, que generan amenazas para la población local, incluidos las mujeres, los niños, las fuerzas nacionales de seguridad y el personal militar y civil internacional. (párrafo 28)

A igual que la Resolución 1974 de 2011, evoca sus resoluciones 1674 (2006), 1738 (2006) y 1894 (2009) a raíz de la gran cantidad de víctimas, en particular mujeres y niños, y la obligación con cumplir con el DIH y las normas de derechos humanos.

También, al igual que en la Resolución 1974 de 2011, cierra el preámbulo refiriendo las resoluciones que tratan temas como: la protección de los civiles en los conflictos armados; las mujeres, la paz y la seguridad; y las de los niños y los conflictos armados.

En las disposiciones, celebra los esfuerzos del Gobierno “para llevar adelante el proceso de paz y reconciliación” y “promover un diálogo inclusivo [...] con todos quienes renuncien a la violencia, no tengan vínculos con organizaciones terroristas internacionales, incluida Al-Qaeda, respeten la Constitución, incluidas sus disposiciones sobre derechos humanos, en particular los derechos de la mujer [...]. Resalta la importancia que juegan las mujeres en los procesos de paz tal y como está estipulado en la Resolución 1325 (2000) “e insta a que intervengan en la elaboración y aplicación de las estrategias posteriores al conflicto a fin de tener en cuenta sus perspectivas y necesidades” (disposición 14).

Reconoce que se han logrado avances en términos de igualdad entre los géneros, pero que es necesario intensificar las medidas, incluso sobre objetivos cuantificables y orientados hacia la acción, destinadas a garantizar los derechos de las mujeres y las niñas, y a asegurar que todas las mujeres y niñas del Afganistán que estén protegidas contra la violencia y los abusos, disfruten de la protección de la ley en condiciones de igualdad y de igual acceso a la justicia. (Disposición 43)

Al igual que en la Resolución 1974 de 2011, “condena enérgicamente la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas, en particular la violencia que tiene como fin impedir que las niñas asistan

a la escuela”. También menciona

la importancia de que se apliquen las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), y de que se asegure que las mujeres que huyen de la violencia en el hogar puedan encontrar refugio seguro, y hace notar los compromisos de integración contenidos en esas resoluciones. (Disposición 43)

Esta Resolución vuelve a reconocer que se ha fortalecido la participación de las mujeres y la elaboración de la estrategia para aplicar plenamente la Ley sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

### **Resolución 2391 (2017)–Paz y seguridad en África**

La resolución plantea la preocupación por la amenaza del terrorismo y la delincuencia organizada en la región del Sahel, así como los ataques a civiles:

Expresando su profunda preocupación por la amenaza transnacional que plantean el terrorismo y la delincuencia organizada (entre otras formas, la trata de personas, el tráfico de armas, drogas y recursos naturales, y el tráfico de migrantes) en la región del Sahel, y condenando enérgicamente que en los Estados del G-5 del Sahel sigan produciéndose ataques contra civiles, representantes de instituciones locales, regionales y estatales, así como fuerzas de seguridad nacionales, internacionales y de las Naciones Unidas. (Preámbulo, párrafo 4)

Manifiesta que no será posible la “paz ni seguridad duraderas en la región del Sahel si el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí (el ‘Acuerdo’) no se aplica de forma completa, efectiva e inclusiva” y “que todos los esfuerzos para contrarrestar el terrorismo en Malí y en la región del Sahel deben complementar los procesos políticos en curso, entre ellos, la aplicación íntegra, efectiva e inclusiva del Acuerdo” y enfatiza

el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de conflictos, en la consolidación de la paz y en situaciones posteriores a conflictos, como se reconoce en las resoluciones del Consejo de Seguridad al respecto, en particular la resolución 1325 (2000) y la resolución 2242 (2015).

La parte dispositiva de esta Resolución no hace ninguna referencia a las mujeres.

Se desprende de la exposición que hay una preocupación por las violencias que recaen en las mujeres y las niñas debido al terrorismo y como este es alimentado por el tráfico de drogas; así mismo, como el tráfico de drogas es causante de muchas de estas violencias.

Es clara la presencia de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, sobre todo en el llamamiento a la protección de las mujeres y las niñas, y a que participen en los procesos de paz, de igual manera que en las diversas esferas políticas.

Por último, se observa cómo en las resoluciones sobre la situación de Afganistán excluyen de las posibilidades de negociación a los terroristas y quienes no respeten los derechos humanos, en especial los de las mujeres.

### **La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad**

Peribáñez (2021) plantea que la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad es dinámica y considero que es un planteamiento que permite apreciar de mejor manera las diez resoluciones que hoy la componen; pero, además, como ella lo plantea, esperar nuevas resoluciones que interlocuten de mejor manera con el hoy (y el presente de cada futuro). En el Anexo 1 presento una síntesis del espíritu de cada una de las diez resoluciones.

De la lectura de las resoluciones quiero resaltar los siguientes aspectos (ver el Anexo 2):

### **Preocupaciones por el Fanatismo, fundamentalismo o extremismo**

La Resolución 1889 (2009) plantea preocupación por las limitaciones a la participación de las mujeres en contexto en que priman opiniones extremistas o fanáticas.

La Resolución 2242 (2015) menciona que los cambios que se han venido presentado, entre ellos “el auge del extremismo violento” requieren de una mayor atención a las mujeres, la paz y la seguridad, y que éste tiene un impacto diferenciado sobre las mujeres. Por ello, esta resolución solicita “al Comité contra el Terrorismo (CCT) y a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT) que integren el género como cuestión transversal en todas las actividades de sus respectivos mandatos” e “instan a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que aseguren la participación y el liderazgo de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento”.

### **Terrorismo**

En la Resolución 2122 (2013) se propone la necesidad de prestarle mayor atención a las mujeres, la paz y la seguridad debido a los actos terroristas.

La Resolución 2242 (2015) enuncia que el terrorismo tiene, como se mencionó anteriormente, un impacto diferenciado en las mujeres y las niñas “y que los actos de violencia sexual y por razón de género son parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos terroristas”. Por lo anterior, en esta Resolución se pide la integración de las agendas por parte de los Estados Miembros y las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad y sobre la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. También a que se investigue sobre “los factores que provocan la radicalización de las mujeres, y sobre el impacto de las estrategias antiterroristas en los derechos humanos de la mujer y las organizaciones de mujeres”. Finalmente, con relación a este aspecto, “insta a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que aseguren la participación y el liderazgo de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento”.

La Resolución 2467 (2019), al igual que la anterior resolución, “destaca que los actos de violencia sexual y de género en los conflictos pueden formar parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertas partes en conflictos armados, incluidos grupos armados no estatales, designadas como grupos terroristas y ser empleados como táctica por ellos”. Y por ello, propone que los Estados tengan en cuenta la trata y la violencia sexual.

### **Armas pequeñas y ligeras**

La Resolución 2106 (2013) retoma lo establecido en el Tratado sobre el Comercio de Armas, según el cual “los Estados partes exportadores deberán tener en cuenta el riesgo de que las armas convencionales o elementos comprendidos por el Tratado se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia basada en el género o actos graves de violencia contra mujeres y niños”.

La Resolución 2122 (2013), por su parte, llama a que los Estados Miembros y a las entidades de las Naciones Unidas garanticen que las mujeres participen en las “actividades destinadas a combatir y erradicar la transferencia ilícita y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras”.

La Resolución 2242 (2015) hace un llamado para que las mujeres “participen en el diseño e implementación de las iniciativas encaminadas a prevenir, combatir y erradicar la transferencia ilícita de armas pequeñas y armas ligeras, su acumulación desestabilizadora y su uso indebido”.

La Resolución 2467 (2019) hace referencia a los efectos desproporcionados de “la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras (...) en la violencia perpetrada contra las mujeres y las niñas y el aumento de la violencia sexual y de género en los conflictos”. Señala, además, que los Estados exportadores de armas deberán tener en cuenta “el riesgo de que las armas convencionales se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños”.

### **Cambio climático**

Solo la Resolución 2242 (2015) se ocupa de este asunto al manifestar que se le debe prestar mayor atención a las mujeres, la paz y la seguridad a causa de los cambios climáticos.

### **Comercio ilícito de recursos naturales**

La Resolución 2467 (2019) es la única que hace mención a este problema y trata el “vínculo existente entre la violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto y el comercio ilícito de recursos naturales, incluidos los denominados “minerales conflictivos”.

### **Pandemia**

Este tópico es abordado solo por la Resolución 2242 (2015) en el sentido de que se le debe prestar mayor atención a las mujeres, la paz y la seguridad en vista del alcance mundial de las pandemias.

De este conjunto de resoluciones, vale la pena referirse un poco más a la 2242 (2015); en ella, se mencionan por primera vez el terrorismo, el cambio climático y los movimientos migratorios forzados. A pesar de la importancia de que se reconozca el impacto de estos problemas en la seguridad de las mujeres, su enfoque ha sido criticado, sobre todo en lo que tiene que ver con el terrorismo. Si bien, como lo plantea Peribáñez (2021), nadie ignora las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por los grupos extremistas sobre la población en general, pero de manera significativa sobre las mujeres, las niñas y las personas LGBTI; se critica el enfoque militarista y la no recurrencia a la prevención, jalonada, entre otras, por las mujeres. Por otra parte, en varias ocasiones los derechos de las mujeres se instrumentalizan en agendas de lucha contra el terrorismo, como se resaltó en el apartado anterior. Peribáñez (2021), además, indica que ello “aumenta el riesgo de reacción violenta contra las mujeres y contra los defensores de derechos. También se las pone en riesgo cuando se las instrumentaliza como meras fuentes de información en contextos extremadamente violentos.” (p. 80)

Vale anotar que no hice mención a las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009) y 2493 (2019) por cuanto en ninguna de ellas se abordan los tópicos antes referidos.

Aun cuando resulta claro como las resoluciones han ido incorporando nuevas problemáticas, ninguna aborda el problema de las drogas; esto es todavía más notable, teniendo en cuenta que la Resolución 2467 (2019) alude a los vínculos entre el comercio ilícito de recursos naturales y la violencia contra las mujeres, y que se identificaron una gran cantidad de resoluciones que advierten sobre los riesgos para la paz a razón del tráfico de drogas y, al menos, ocho manifiestan preocupación por la gran cantidad de víctimas civiles, en especial de mujeres y de niñas.

# CONCLUSIONES

En este apartado retomo las conclusiones de cada uno de los apartados que componen este texto.

El narcotráfico y las redes delictivas, que posibilitan la comercialización de las drogas declaradas ilícitas, son un componente importante de la violencia que se ejerce en zonas donde diversos grupos se están disputando el poder; de la misma manera, complejiza la identificación de causas y enemigos, y con ello, la posibilidad de llegar a un acuerdo de paz.

En la medida en que se avanza en el tiempo, se hace evidente que el problema de las drogas se complejiza aún más en la medida en que se imbrica con otros negocios ilegales y con el terrorismo; y como se presentó en la sección Drogas, mujeres y paz, el Consejo de Seguridad se muestra preocupado por ello, y en particular en torno de las violencias que se ejercen contra las mujeres y las niñas, muchas de ellas causadas por los grupos de narcotraficantes. Así mismo, el Consejo de Seguridad reitera que el tráfico de drogas genera recursos ingentes que alimentan a los grupos terroristas.

El Consejo de Seguridad recurre a la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, en algunas de las resoluciones, sobre todo para hacer un llamado a que las mujeres y las niñas sean protegidas y a lo importante que es que participen en los procesos de paz, así como en las diversas esferas políticas.

Se observa cómo en las resoluciones sobre la situación de Afganistán excluyen de las posibilidades de negociación a los terroristas y quienes no respeten los derechos humanos, en especial los de las mujeres. Al respecto, vale preguntarse si es posible avanzar en la construcción de la paz excluyendo a aquellos actores que más la ponen en riesgo, y si el irrespeto a los derechos de las mujeres es el obstáculo para buscar una salida negociada o debería ser el fin a alcanzar en un proceso de construcción de paz.

Llama la atención que a pesar de que en múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad se menciona que el tráfico de drogas pone en riesgo la paz y que, al menos, ocho manifiestan preocupación por la gran cantidad de víctimas civiles, en especial

de mujeres y de niñas, no haya ninguna resolución de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad que aborde el tema de las drogas. Cabe preguntarse por qué si las resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad han ido incorporando nuevas problemáticas, la de las drogas no ha sido considerada, sobre todo, cuando otro negocio ilícito, el de recursos naturales, sí ha sido objeto de atención por parte de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad debido a las múltiples violencias contra las mujeres asociadas a este negocio (ver la Resolución 2467 de 2019).

Desde mi perspectiva, es necesario avanzar en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad con la promulgación de una resolución que inste a los Estados y al sistema de Naciones Unidas a abandonar el enfoque actual de la política de drogas. Desde al menos el año 2000, ha sido palmario que el sistema no ha tenido la capacidad de detener las múltiples violaciones a los derechos humanos y que la reiteración de las preocupaciones por el creciente aumento de cultivos, tráfico y víctimas no se ha traducido en garantías de seguridad para nadie.

Por último, la revisión llevada a cabo, muestra la importancia de recordar que la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad no se agota en la Resolución 1325 de 2000 y que las resoluciones subsiguientes no solo profundizaron sobre varios de los aspectos abordados en esa resolución seminal, sino que abordan las nuevas preocupaciones y los nuevos problemas que ponen en riesgo la paz y la seguridad mundial, en especial la de las mujeres.

# REFERENCIAS

Inkster, Nigel y Comolli, Virginia (2013). Drogas, inseguridad y Estados fallidos: los problemas de la prohibición. Bogotá: Universidad de los Andes, The International Institute for Strategic Studies.

International Drug Policy Consortium (IDPC) (2016). Guía sobre políticas de drogas del IDPC (3a edición). International Drug Policy Consortium Publication. Disponible en <https://idpc.net/es/publications/2016/03/guia-sobre-politicas-de-drogas-del-idpc> (consultado: 23 de julio de 2021)

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (s.f. a). Estupefacientes. Disponible en: <https://www.incb.org/incb/es/narcotic-drugs/index.html>

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (s.f. b). Sustancias Sicotrópicas. Disponible en: <https://www.incb.org/incb/es/psychotropics/index.html>

Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Políticos (2009). Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad. Suplemento 1989-1992. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/es/sc/reper-toire/89\\_92/89-92\\_11.pdf#page=5](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/es/sc/reper-toire/89_92/89-92_11.pdf#page=5) (consultado: 22 de julio de 2021)

ONU Mujeres Reglas y normas mundiales. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security/global-norms-and-standards> (consultado 25 de julio de 2021)

Peribáñez Blasco, Elena (2021). La agenda mujeres, paz y seguridad en el ciclo del conflicto armado. Un abordaje desde una perspectiva de la “diversidad”. OMNIA MUTANTUR y Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el Derecho y las Instituciones. Disponible en <https://revistaaequitas.files.wordpress.com/2021/05/la-agenda-mujeres-paz-y-seguridad-en-el-ciclo-del-conflicto-armado..pdf> (consultado 25 de julio de 2021).

# ANEXO I

## Las resoluciones de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad

<b>Instrumento</b>	<b>Síntesis</b>
Resolución 1325 de 2000	<p>“Primera resolución que reconoce el particular impacto sobre mujeres y niñas de los conflictos armados; reconoce la importancia de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz y las situaciones posteriores al conflicto; e introduce la perspectiva de género en operaciones de mantenimiento de la paz.” (Peribáñez, 2021, p. 53)</p> <p>“Dicha resolución, que estableció un marco jurídico y político histórico, reconoce la importancia de la participación de las mujeres así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza.” (ONU Mujeres, s.f.)</p>
Resolución 1820 de 2008	<p>“Primera resolución del Consejo de Seguridad en la que se reconoce a la violencia sexual como táctica de guerra.” (Peribáñez, 2021, p. 53)</p> <p>“se convirtió en la primera resolución en la que se reconocía la violencia sexual como táctica de guerra, ya sea cuando se utiliza de forma sistemática para lograr fines militares o políticos o cuando se recurre a ella de manera oportunista por motivos culturales o escudándose en la impunidad. La resolución identifica la violencia sexual como problema para la paz y la seguridad internacional que necesita una respuesta desde el punto de vista de la seguridad. Además, reconoce que esos actos pueden agudizar las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad. También señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto de genocidio.” (ONU Mujeres, s.f.)</p>
Resolución 1888 de 2009	<p>“Una mejor acción coordinada de los actores implicados en la respuesta frente a la violencia sexual en situaciones de conflicto” (Peribáñez, 2021, p. 53).</p> <p>“refuerza la Resolución 1820 instaurando un liderazgo, la aportación de conocimientos especializados y la mejora de la coordinación entre las/os diferentes interesadas/os implicadas/os en la respuesta a la violencia sexual asociada a las situaciones de conflicto” (ONU Mujeres, s.f.).</p>

<b>Instrumento</b>	<b>Síntesis</b>
Resolución 1889 de 2009	<p>“Introduce los indicadores para hacer el seguimiento de la implementación de la Resolución 1325” (Peribáñez, 2021, p. 53).</p> <p>“hace hincapié en la necesidad de fortalecer la aplicación y el seguimiento de la resolución 1325; insta a establecer indicadores mundiales, reitera el mandato de aumentar la participación de las mujeres y refuerza los llamamientos a incorporar la perspectiva de género en todos los procesos de adopción de decisiones, especialmente en las fases iniciales de consolidación de la paz después de un conflicto.” (ONU Mujeres, s.f.)</p>
Resolución 1960 de 2010	<p>“Introducción de un sistema de rendición de cuentas como fórmula para enfrentar la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto” (Peribáñez, 2021, p. 53).</p> <p>“proporciona un sistema de rendición de cuentas para acabar con la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto. La resolución exige elaborar listas de agresores e informes anuales sobre sospechosos de cometer o ser responsables de actos de violencia sexual. Además, dispone la recopilación estratégica, coordinada y oportuna de información y presentaciones al Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto, e insta a los Estados a asumir compromisos con plazos concretos para abordar la cuestión.” (ONU Mujeres, s.f.)</p>
Resolución 2106 de 2013	<p>“Reitera la necesidad de mayores esfuerzos para implementar los mandatos anteriores. Se debe combatir la impunidad” (Peribáñez, 2021, p. 53).</p> <p>“agrega mayores detalles sobre el funcionamiento de las resoluciones anteriores sobre este tema, reitera que todos los actores, incluyendo no sólo el Consejo de Seguridad y las partes en los conflictos armados, pero todos los Estados Miembros y entidades de las Naciones Unidas, deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad por estos crímenes.” (ONU Mujeres, s.f.)</p>
Resolución 2122 de 2013	<p>“Dar mayor liderazgo y participación a las mujeres en la prevención, la solución de los conflictos y la consolidación de la paz” (Peribáñez, 2021, p. 53).</p>

<b>Instrumento</b>	<b>Síntesis</b>
Resolución 2242 de 2015	<p>“Los estados deben evaluar sus estrategias y asignar recursos para la implementación de la Agenda MPS” (Peribáñez, 2021, p. 53).</p> <p>“considera la agenda de mujeres, paz y seguridad un componente central a la hora de abordar los retos del nuevo contexto de paz y seguridad mundial, lo que incluye un incremento del extremismo violento, mayores cifras de personas refugiadas y desplazadas internamente, y los impactos mundiales del cambio climático y las pandemias sanitarias. Se trata de la única resolución del Consejo que reconoce estos cambios drásticos. La resolución 2242 insta a lograr una mayor participación y liderazgo de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias para contrarrestar el extremismo violento y el terrorismo, y crea un Grupo informal de expertas y expertos sobre mujeres, paz y seguridad para respaldar al Consejo en la implementación sistemática de sus compromisos en este ámbito. La resolución 2242 impulsa nuevas y ambiciosas metas respecto a las cifras de mujeres encargadas del mantenimiento de la paz, inclusive mediante el uso de incentivos para los países que aportan contingentes; establece la necesidad de que haya más mujeres líderes expertas en todos los niveles de la toma de decisiones; y señala la necesidad de capacitar a las mediadoras y los mediadores sobre el impacto de los procesos inclusivos y cómo lograrlos, reconociendo claramente las evidencias que vinculan la participación de las mujeres con unos acuerdos de paz más sostenibles. Asimismo, la resolución hace hincapié en la necesidad de abordar la brecha de financiación crítica de las organizaciones de mujeres, señalando el Instrumento para la Aceleración Mundial sobre mujeres, paz y seguridad y acción humanitaria como un vehículo para atraer recursos, coordinar respuestas y acelerar la implementación.” (ONU Mujeres, s.f.)</p>
Resolución 2467 de 2019	Se exige a todas las partes del conflicto armado que pongan fin a la violencia sexual (sin consenso) (Peribáñez, 2021, p. 53).
Resolución 2493 de 2019	Mayores esfuerzos en la implementación de la Agenda MPS. En particular: participación “igualitaria y significativa” en todas las conversaciones de paz, ... incluyendo mayor porcentaje de mujeres “uniformadas” (Peribáñez, 2021, p. 53).

Nota: Las resoluciones sombreadas en gris tienen un énfasis en participación y las otras, son las que ponen el acento en violencia sexual (según la clasificación que hace Peribáñez, 2021).

# ANEXO 2

## Provisiones novedosas de las resoluciones de la Agenda de mujeres, paz y seguridad

Nomenclatura	PP PD	Para #	Provisión	Fundamentalismo/ Fanatismo/ Extremismo	Terrorismo	Armas	Delitos transnacionales	Drogas	Comercio ilícito de recursos naturales	Cambio climático	Pandemias
S/RES/1889 (2009)	PP	7	Reiterando su profunda preocupación por los persistentes obstáculos a la participación plena de la mujer en la prevención y solución de los conflictos, así como en la vida pública posterior a los conflictos, como resultado de la violencia y la intimidación, la falta de seguridad y la inexistencia del estado de derecho, la discriminación y los estigmas culturales, incluido el aumento de las opiniones extremistas o fanáticas acerca de la mujer, y factores socioeconómicos como la falta de acceso a la educación, y reconociendo, a este respecto, que la marginación de la mujer puede demorar u obstaculizar la consecución de la paz, la seguridad y la reconciliación duraderas,	limitaciones a la participación							
S/RES/1960 (2010)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
S/RES/2106 (2013)	PP	10	Observando la disposición que figura en el Tratado sobre el Comercio de Armas en el sentido de que los Estados partes exportadores deberán tener en cuenta el riesgo de que las armas convencionales o elementos comprendidos por el Tratado se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia basada en el género o actos graves de violencia contra mujeres y niños,	---	---	vbg, violencia contra mujeres y niñas					
S/RES/2122 (2013)	PD	3	Expresa su intención de prestar mayor atención a las cuestiones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en todas las esferas temáticas pertinentes de que se ocupa, en particular la protección de los civiles en los conflictos armados, la consolidación de la paz después de los conflictos, la promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la paz y la seguridad en África, las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas, y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;	---	mayor atención a las mujeres, la paz y la seguridad						
	PD	14	Insta a los Estados Miembros y a las entidades de las Naciones Unidas a que aseguren la participación plena y significativa de las mujeres en las actividades destinadas a combatir y erradicar la transferencia ilícita y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras;	---	---	participar en erradicación					

Nomenclatura	PP PD	Para #	Provisión	Fundamentalismo/ Fanatismo/ Extremismo	Terrorismo	Armas	Delitos transnacionales	Drogas	Comercio ilícito de recursos naturales	Cambio climático	Pandemias
S/RES/2242 (2015)	PP	13	Observando que el contexto mundial de la paz y la seguridad es cambiante, en particular por lo que respecta al auge del extremismo violento, que puede desembocar en terrorismo, al aumento del número de refugiados y desplazados internos, al impacto del cambio climático y al alcance mundial de las pandemias, y reiterando en este sentido su intención de prestar mayor atención a las mujeres, la paz y la seguridad como cuestión transversal en todas las esferas temáticas de trabajo pertinentes de las que se ocupa, incluidas las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas,	▶ mayor atención a las mujeres		---	---	---	---	▶ mayor atención a las mujeres	▶
	PP	14	Reconociendo que el terrorismo y el extremismo violento tienen un impacto diferente en los derechos humanos de las mujeres y las niñas, incluso en el contexto de su salud, educación y participación en la vida pública, y que con frecuencia son atacadas directamente por los grupos terroristas, y expresando profunda preocupación por el hecho conocido de que los actos de violencia sexual y por razón de género son parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos terroristas, que los utilizan como táctica de terrorismo y como instrumento para aumentar su poder apoyando la financiación, el reclutamiento y la destrucción de las comunidades, tal como se describe en el informe del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos de 23 de marzo de 2015 (S/2015/203), y observando además las buenas prácticas sobre las mujeres y la lucha contra el extremismo violento del Foro Mundial contra el Terrorismo,	▶ impacto diferencial	▶		---	---	---	---	---
	PD	6	Expresa su intención de considerar, cuando apruebe o prorrogue sanciones selectivas en situaciones de conflicto armado, la posibilidad de designar, según proceda, a los agentes, incluidos los de grupos terroristas, implicados en violaciones del derecho internacional humanitario y en violaciones y abusos contra los derechos humanos, como actos de violencia sexual y por razón de género, desapariciones forzadas y desplazamientos forzosos, y se compromete a asegurar que los grupos de expertos competentes de los comités de sanciones cuenten con la especialización necesaria en materia de género;	---	▶ especialización para sancionar violencia sexual				---	---	---

Nomenclatura	PP PD	Para #	Provisión	Fundamentalismo/ Fanatismo/ Extremismo	Terrorismo	Armas	Delitos transnacionales	Drogas	Comercio ilícito de recursos naturales	Cambio climático	Pandemias
S/RES/2242 (2015)	PD	11	<p>Pide que los Estados Miembros y las Naciones Unidas aumenten la integración de sus agendas sobre las mujeres y la paz y la seguridad y sobre la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, solicita al Comité contra el Terrorismo (CCT) y a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT) que integren el género como cuestión transversal en todas las actividades de sus respectivos mandatos, incluidas las evaluaciones e informes sobre países concretos, las recomendaciones hechas a los Estados Miembros, la facilitación de la asistencia técnica a los Estados Miembros y la información presentada oralmente al Consejo, alienta al CCT y a la DECT a que celebren más consultas con las mujeres y las organizaciones de mujeres para que los ayuden a orientar su labor, y alienta además al Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (EEELT) a que adopte ese mismo enfoque en las actividades previstas en su mandato;</p>	▶	▶						
				integración de agendas		--	---	---	---	---	---
	PD	12	<p>Insta a los Estados Miembros, y solicita a las entidades competentes de las Naciones Unidas, incluida la DECT, en el marco de su mandato actual y en colaboración con ONU-Mujeres, a que realicen investigaciones y recopilen datos con perspectiva de género sobre los factores que provocan la radicalización de las mujeres, y sobre el impacto de las estrategias antiterroristas en los derechos humanos de la mujer y las organizaciones de mujeres, a fin de responder con políticas y programas específicos y con base empírica, y a que velen por que los mecanismos y procesos de vigilancia y evaluación de las Naciones Unidas que tienen el mandato de prevenir y combatir el extremismo violento, que puede desembocar en terrorismo, incluidos los grupos de expertos sobre sanciones competentes y los órganos establecidos para realizar investigaciones penales y de determinación de los hechos, cuenten con la especialización en materia de género necesaria para cumplir sus mandatos;</p>	---	▶						
				impacto de las estrategias antiterroristas		---	---	---	---	---	---

Nomenclatura	PP PD	Para #	Provisión	Fundamentalismo/ Fanatismo/ Extremismo	Terrorismo	Armas	Delitos transnacionales	Drogas	Comercio ilícito de recursos naturales	Cambio climático	Pandemias
S/RES/2242 (2015)	PD	13	Insta a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que aseguren la participación y el liderazgo de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, incluso combatiendo la incitación a cometer actos terroristas, creando contraargumentos y otras intervenciones apropiadas, y desarrollando la capacidad de las mujeres para realizar estas tareas con eficacia, y a que sigan abordando, incluso mediante el empoderamiento de las mujeres, los jóvenes y los líderes religiosos y culturales, las condiciones que propician la propagación del terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, en consonancia con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (A/RES/60/288), acoge con beneplácito el creciente interés por las actividades de prevención anticipatorias e inclusivas, alienta al Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento que se pondrá en marcha próximamente a que integre la participación, el liderazgo y el empoderamiento de las mujeres como elementos básicos de la estrategia y las respuestas de las Naciones Unidas, y pide que se proporcione financiación adecuada a este respecto y que se destine una mayor cantidad de los fondos que las Naciones Unidas dedican a la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo a proyectos que se ocupen de las dimensiones de género, incluido el empoderamiento de la mujer;	▶							
	PD	15	Alienta a empoderar a las mujeres, incluso mediante actividades de desarrollo de la capacidad, según proceda, para que participen en el diseño e implementación de las iniciativas encaminadas a prevenir, combatir y erradicar la transferencia ilícita de armas pequeñas y armas ligeras, su acumulación desestabilizadora y su uso indebido, y exhorta a los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales, regionales y subregionales a que tomen en consideración el impacto específico de los entornos de conflicto y posteriores a los conflictos en la seguridad, movilidad, educación, actividad económica y oportunidades de las mujeres y las niñas, a fin de mitigar el riesgo de que las mujeres se conviertan en agentes activos de la transferencia ilícita de armas pequeñas y armas ligeras;	---	---	▶				---	--

participación en la elaboración de estrategias de lucha contra el extremismo

participación en la elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo

participación en prevenir, combatir y erradicar la transferencia

Nomenclatura	PP PD	Para #	Provisión	Fundamentalismo/ Fanatismo/ Extremismo	Terrorismo	Armas	Delitos transnacionales	Drogas	Comercio ilícito de recursos naturales	Cambio climático	Pandemias
S/RES/2467 (2019)	PP	19	Reiterando su profundo pesar por el hecho de que la gran mayoría de las víctimas en situaciones de conflicto armado sigan siendo civiles y recordando con grave preocupación que la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras exacerban los conflictos armados y acarrear consecuencias negativas muy diversas para los ámbitos humanitario y socioeconómico, para el desarrollo y para los derechos humanos, en particular para la seguridad de los civiles en los conflictos armados, incluidos los efectos desproporcionados que tienen en la violencia perpetrada contra las mujeres y las niñas y el aumento de la violencia sexual y de género en los conflictos	▶							
	PP	20	Reconociendo la aprobación del Tratado sobre el Comercio de Armas y observando que en su artículo 7 4) se dispone que el Estado parte exportador tendrá en cuenta el riesgo de que las armas convencionales se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños,	---	---	▶				---	---
	PP	21	Reconociendo el vínculo existente entre la violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto y el comercio ilícito de recursos naturales, incluidos los denominados “minerales conflictivos”, y reconociendo también la necesidad de que los agentes del sector privado se aseguren de que el producto de los materiales adquiridos para sus procesos de producción no financie a grupos armados que perpetúan el conflicto y la violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto,	---	---	---	---	---	▶		

<b>Nomenclatura</b>	<b>PP PD</b>	<b>Para #</b>	<b>Provisión</b>	<b>Fundamentalismo/ Fanatismo/ Extremismo</b>	<b>Terrorismo</b>	<b>Armas</b>	<b>Delitos transnacionales</b>	<b>Drogas</b>	<b>Comercio ilícito de recursos naturales</b>	<b>Cambio climático</b>	<b>Pandemias</b>
S/RES/2242 (2015)	PD	28	Destaca que los actos de violencia sexual y de género en los conflictos pueden formar parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertas partes en conflictos armados, incluidos grupos armados no estatales, designadas como grupos terroristas y ser empleados como táctica por ellos, y, por consiguiente, afirma que las víctimas de actos de violencia sexual cometidos por ciertas partes en conflictos armados, incluidos grupos armados no estatales designados como grupos terroristas, deben tener acceso a programas nacionales de socorro y reparación, así como a asistencia sanitaria, atención psicosocial, refugio seguro, apoyo a los medios de subsistencia y asistencia jurídica, y que esos servicios deben incluir arreglos para las mujeres con hijas o hijos nacidos como consecuencia de la violencia sexual en los conflictos, así como para los hombres y niños que hayan podido ser víctimas de la violencia sexual en los conflictos, incluso en entornos de detención, contribuir a eliminar el estigma sociocultural asociado a esta categoría de delitos y facilitar los esfuerzos de rehabilitación y reintegración;	---	▶				---	---	---
	PD	29	Solicita a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo que, en el marco de su mandato actual, con la orientación normativa del Comité contra el Terrorismo y en estrecha cooperación con la UNODC, la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, ONU-Mujeres en consonancia con la resolución 2245 (2015), y otras entidades competentes, siga incluyendo en sus evaluaciones de los países, según proceda, información sobre las iniciativas de los Estados Miembros para abordar la cuestión de la trata de personas y sus vínculos con los actos de violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto cometidos por grupos terroristas como parte de sus objetivos estratégicos y su ideología y empleados como táctica por ciertas partes en conflictos armados, incluidos grupos armados no estatales designados como grupos terroristas;	---	▶				---	---	--

Nota: PP: párrafos del preámbulo / PD: parte dispositiva  
Fuente: Elaboración propia.

# R1325

## R1325 Y MIGRACIONES



**CLARA INÉS  
ATEHORTÚA-ARREDONDO**



**DEBBIE PATRICIA  
HERNÁNDEZ-BERRIO**

# INTRODUCCIÓN

¿Cuál es el alcance de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU? Es una de las preguntas que surge a veinte años de su aprobación. Sin embargo, dicha pregunta no puede ser abordada de manera abstracta o recurriendo únicamente a una valoración normativa de la misma. En ese sentido, la propuesta es dar una mirada a las oportunidades de su aplicación en cuanto a la seguridad de las mujeres en contextos concretos; por consiguiente, este texto pretende introducir una lectura a su peso en la atención de las mujeres migrantes en el país. Para avanzar en este propósito, a continuación, se hará referencia a la migración de las mujeres como migración mixta, a los contextos de expulsión y recepción en el país, y a la manera en que dicha resolución se convierte en un instrumento a ser tenido en cuenta tanto en la búsqueda de soluciones duraderas para las mujeres migrantes como durante el “tránsito” hacia ellas.

## **1. Las mujeres, sujetos de migraciones mixta**

Las mujeres son migrantes mixtas. En la lógica del rol del cuidado que se le ha dado a la mujer, la protección y la conservación de la seguridad, sobre todo para sus familias, ha hecho que condiciones tales como la erosión de sus medios y modos de vida, la expectativa de mejorar la calidad de vida para las personas a su cuidado, la posibilidad de que estas personas sufran las afectaciones de los conflictos armados, sociales y políticos, el peligro y la efectiva vulneración de los derechos de su grupo allegado y el ejercicio mismo de acciones de protección, que ha llegado a tratar de reemplazar incluso las responsabilidades estatales, se mezclen en un crisol genera que las mujeres se vean precisadas a migrar.

El derecho internacional del refugio y las migraciones forzadas ha traído consigo la creación de categorías fijas que encasillan a las personas migrantes; esta tipificación ha implicado barreras para obtener la atención y el restablecimiento de derechos. En su lugar, entidades y personas encargadas de estas tareas, enmarcan a que quienes están en movilidad en ciertas categorías, limitando o reduciendo el disfrute de derechos. Esta situación ha desencadenado diferentes cuestionamientos, dos de los principales han sido: I) el desconocimiento de la complejidad de las dinámicas migratorias y II) la diversidad de los y las migrantes. Sobre estas últimas se resalta la ausencia de lecturas de género y las particulares afectaciones derivadas del hecho de ser mujer o de las orientaciones e identidades sexuales diversas (Padilla, 2014, p. 1).

Contra este diagnóstico, se ha propuesto romper con los esquemas estrictos y abrir las lecturas sobre las dinámicas migratorias a entenderlas como complejas (Naranjo Giraldo, 2015, p. 267). Por ello, debe partirse de que las migraciones son parte de las relaciones globales, especialmente Norte-Sur, y que sus causas son múltiples y mezcladas.

La decisión de migrar está vinculada con las violencias estructural, simbólica y directa derivada de conflictos contemporáneos, emergencias complejas, nuevos escalamientos bélicos y la presencia selectiva del Estado que privilegia el actuar armado y deja de lado los servicios sociales y públicos. En las dinámicas migratorias en Colombia, sean internas, de expulsión o de recepción, están entrelazadas la violación de derechos humanos, la violencia generalizada, el empobrecimiento, las falencias en acceso a servicios públicos y la creciente inseguridad humana (Atehortúa-Arredondo, 2017; Naranjo Giraldo, 2015, p. 272). De ahí que, sin lugar a duda, las migraciones están inmersas en un contexto de inseguridad, que surge antes de la expulsión, y se mantiene y profundiza durante todo el tiempo en que se está migrando.

Ahora bien, la situación de inseguridad afecta diferenciadamente a la población migrante; no existe “el migrante”, ya que “se trata de personas con pertenencia a un grupo étnico, a una clase social, a un grupo etario, se identifican o no con un género, tienen orientaciones sexuales diversas y cuentan con conjunto de cualidades que influyen directamente en la salida, la vivencia durante la migración, las posibilidades de integración local y la posibilidad de hallar una salida duradera a la situación” (Padilla, 2014, p. 5; Sánchez-Medina & Atehortúa-Arredondo, 2008, p. 17).

Tratándose de las mujeres, una mirada obligada es la interseccionalidad y continuidad de las violencias. En primer lugar, las mujeres llegan a sitios donde el mercado laboral y los recursos sociales a los que tienen acceso se encuentran “étnica y sexualmente estratificados” (Padilla, 2014, p. 5). Lo anterior también se adjudica a las sociedades y lugares de salida: sitios en los que existen roles de género sobre los que se tejen las expectativas acerca de lo que pueden o no ser y hacer las mujeres; y en segundo, las políticas públicas de la migración parten de la idea de un migrante neutro, desprovisto de cualidades identitarias, necesidades e intereses específicos (Padilla, 2014, p. 4)<sup>1</sup>.

De acuerdo con Hondagneu-Sotelo, citada por Padilla (2014) las migraciones son un fenómeno “generizado”. Así, en el abordaje de la migración-seguridad, debe considerarse que en los contextos sociales e históricos subsisten pensamientos, tendencias y creencias que jerarquizan con base en el sexo y género, y que sitúan a las mujeres en un lugar de inseguridad.

Actualmente, se habla de la “feminización de las migraciones”(Padilla, 2014); lo cual se desprende; primero, de una lectura demográfica que habla de un aumento de las mujeres migrantes. En Colombia, las cifras de mujeres migrantes provenientes de Venezuela, ha oscilado entre el 48% y el 51% desde el 2017 (Proyecto Migración Venezuela, 2021). Así mismo, en el caso del desplazamiento forzado interno se observa predominancia de mujeres, aunque los datos oficiales no están disgregados por sexo<sup>2</sup>.

Segundo, porque se ha visibilizado en los últimos años que la mujer es protagonista de las migraciones. En el país, uno de los hechos que ha sido constante, desde la declaración de la existencia del desplazamiento forzado, es que la decisión de salir, en muchos de los casos, la toma la mujer, quien, como responsable del cuidado, se ve forzada a hacerlo para proteger a su familia.<sup>3</sup> Las mujeres que migran desde Venezuela hacia Colombia frecuentemente hacen referencia a la necesidad de producir recursos para garantizar alimentación diaria a sus hijos e hijas.

Aún así, hay acercamiento a la categoría de género en los instrumentos de prevención, atención y protección de la migración, por ello, es necesario acudir a otros instrumentos para promover la visibilización de las vulnerabilidades que afectan negativamente a las mujeres y personas diversas. En ese marco, la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Naciones Unidas. Consejo de Seguridad, 2000) expresó preocupación porque las mujeres y los niños son perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, reafirmando que ello afecta la paz. Al igual que otras instancias internacionales (Asamblea general de las Naciones Unidas, 1951; Asamblea General de Naciones Unidas, 1985; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018), reconocen tal situación en el contexto de la migración, especialmente, tratándose de situaciones de refugio y desplazamiento forzado interno.

No obstante, aunque haya existido un énfasis en los dos estatus mencionados, la preocupación de la ONU no

---

1 A modo de ejemplo, el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre migración Venezolana en Colombia no incluye en la caracterización del “migrante” el género, sexo biológico y la orientación sexual, y se trata el asunto desde una perspectiva preponderantemente masculina (Grupo Banco Mundial, 2018).

2 Es necesario aclarar que en la información disponible de la UARIV no existe cifra que cruce el sexo con el hecho victimizante.

3 De ello dan cuenta las entrevistas realizadas a mujeres y hombres desplazados desde el año 2004 en las siguientes investigaciones (Atehortúa-Arredondo, 2018; Atehortúa-Arredondo, 2009, 2017; Sánchez-Medina & Atehortúa-Arredondo, 2008).

debe leerse exclusivamente referida a estos dos. Tal y como se ha dicho, actualmente las condiciones que obligan a la migración no pueden circunscribirse a las causas establecidas en el estatuto del refugiado (Asamblea general de las Naciones Unidas, 1951). Los contextos de salida, tránsito y llegada tienen diversos impactos que contribuyen a comprender las decisiones de movilidad de las mujeres, las afectaciones interseccionales, los intereses y necesidades de las mujeres y las barreras estructurales así como las prácticas situadas en relación con las personas que migran requieren una mirada desde la vivencia de las mujeres.

Todas esas situaciones revelan un entorno de inseguridad incluso previa al éxodo, por ello, la Resolución 1325 cobra relevancia como un instrumento que debe ser implementado durante toda la dinámica migratoria de las mujeres.

## **2. Mujeres inseguras en dinámicas migratorias**

El desplazamiento forzado interno y la recepción de población proveniente de Venezuela son los fenómenos que han marcado la acción del Estado colombiano en materia migratoria; sin embargo, estos no son los únicos éxodos que hacen parte de la vida del país, también están los ligados al desarrollo. Si bien la migración forzada en el país se reconoció en la década de 1990, con la declaración de la existencia del desplazamiento forzado interno, este no es el primer momento ni el único hecho que ha dado lugar a la expulsión de población en el país.

En cuanto a los éxodos forzados internos, hay noticias desde la década del treinta del S. XX a razón de la violencia directa y la acumulación de tierras para usos expansivos y extractivos (Reyes-Posada, 2016; Ruiz-Ruiz & Santana-Rivas, 2013), con un marcado acento en la década de los 40, con lo que se ha denominado el periodo de “la violencia” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). Además de los desplazamientos internos durante más de tres décadas, especialmente desde 1970, la población se ha visto forzada a salir del país ante situaciones que ponen en peligro su vida e integridad, tales como su participación en organizaciones políticas, sindicales y sociales, lo que ha llevado a algunas personas a ser solicitantes de asilo (Jaramillo-Arbeláez, Sanchez-Medina, Colorado, Diaz, & Osorio, 2008). También es necesario destacar a quienes han migrado transnacionalmente huyendo del conflicto armado (Villa-Martínez, Jaramillo-Arbeláez, & Sanchez-Medina, 2007), y quienes han buscado en el exterior las oportunidades y medios de vida que no han encontrado en el país (Naranjo-Giraldo, 2014).

Puede concluirse que el país ha tenido una fuerte dinámica migratoria con una baja intervención del Estado durante mucha parte de su historia contemporánea; con excepción del desplazamiento interno, que tiene la doble condición: expulsión-recepción, Colombia ha tenido un marcado acento en la expulsión de población, lo cual no llamó lo suficiente la atención del Estado hasta después de la promulgación de la ley 1448 de 2011, momento en el que desde diferentes frentes se presionó la inclusión de la migración transfronteriza y el exilio en las políticas internas (Atehortúa-Arredondo, 2017).

A las anteriores dinámicas, se suma que la “migración venezolana” ha capturado la atención de los gobiernos y de los medios de comunicación en los últimos años, debido al incremento de la llegada de personas provenientes del país vecino. Incluso, trasladando el interés del país acerca del desplazamiento forzado interno hacia las personas migrantes provenientes de Venezuela.

En todos los contextos mencionados es claro que existe una situación de inseguridad, que es el escenario para la migración con singulares efectos para las mujeres. Esto es visible en al menos, los siguientes casos:

I) En el desplazamiento forzado interno, conforme a la legislación interna (Congreso de la República de Colombia, 1997, 2011), quienes son forzadas a dejar sus hogares y medios de vida en el contexto de vulneración de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario o el conflicto armado, viven un conjunto de situaciones que profundizan la vulneración de sus derechos durante el tiempo en que tienen la vivencia del éxodo forzado.

Durante el seguimiento al estado de cosas inconstitucional, la Alta Corte ha dado cuenta de que las mujeres desplazadas son aún más vulnerables, sus derechos se encuentran en mayor grado de desprotección y sufren riesgos e impactos desproporcionados; muchos de dichos riesgos tienen como fuente la imposición del rol de cuidado y provienen de las causas que caracterizan como mixta su migración, entre ellos: la violencia sexual, la explotación o esclavización para labores domésticas y roles considerados femeninos, el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, el riesgo por relaciones familiares o personales —voluntarias, accidentales o presuntas— con los integrantes de alguno de los grupos armados, el riesgo por pertenencia a organizaciones sociales, labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos, la persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo, el asesinato o desaparición de su proveedor económico, desintegración del grupo familiar y redes de apoyo, entre otros (Auto 092. Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, 2008).

II) En la última década, ante el impulso al modelo económico expansivo-extractivista, las Altas Cortes del país han acreditado las afectaciones de las actividades relacionadas con este modelo; entre ellas, se han mencionado específicamente la salida involuntaria y la vulnerabilidad de las mujeres (T-445. Acción de tutela interpuesta por Liliana Mónica Flores Arcila contra el Tribunal Administrativo del Quindío, 2016). En algunas decisiones se ha referido a su situación de inseguridad derivada de violencias sexuales, el abandono de las obligaciones de los padres de sus hijos e hijas y la influencia económico-social para realizar ejercicios la prostitución o trabajo sexual (SU-133. Acción de tutela instaurada por Orlando de Jesús Ramírez Rincón, Jaime Arturo Ramos Ruiz, José Dumar Vélez y Carlos Arturo Botero Gaviria, contra la Agencia Nacional de Minería, Minerales Andinos de Occidente S.A. y otros, 2017). También se ha pronunciado sobre la correspondencia con los cambios y la erosión de los modos de vida comunitarios, y los cambios tajantes en la vocación económica de los territorios y las familias, afectando a todo el núcleo familiar (SU-095. Acción de Tutela instaurada por Mansarovar Energy Colombia Ltda., contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, 2018).

III) La migración venezolana hacia Colombia se ha visto por fuera de la rigidez de las categorías del derecho internacional de las migraciones. Los y las migrantes provenientes de Venezuela, no serían, a primera vista, sujetos de especial protección. No obstante, dicha migración ha sido caracterizada por diversos actores del sistema humanitario de atención, como una “crisis humanitaria” que requiere mecanismos de protección. De acuerdo con el Banco Mundial, el movimiento migratorio proveniente de Venezuela cuenta con características similares a los movimientos de refugiados, en otros países: “una llegada muy rápida de personas (la migración económica tradicional tiende a ser más lenta) y una proporción relativamente alta de personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Ello tiene consecuencias significativas en relación con los potenciales impactos al desarrollo en Colombia” (2018, p. 52) sectoriales y económicos que la migración sostenida de personas desde Venezuela está teniendo en Colombia, particularmente en los principales municipios receptores. Fue realizado por el Banco Mundial a solicitud del Gobierno de Colombia, con base en información cuantitativa y cualitativa preexistente, la cual fue identificada, recolectada y analizada entre los meses de mayo y julio de 2018. En preparación para el análisis se realizaron visitas a los municipios con mayor impacto relativo, incluyendo Arauca, Maicao y Villa del Rosario. También se visitaron las ciudades de Bogotá y Cúcuta. En todas las áreas visitadas se sostuvieron reuniones con autoridades nacionales, departamentales y/o municipales, Organizaciones no gubernamentales (ONG).

De ahí que, sin ser excluyentes con otros casos de mujeres migrantes, por lo menos en las anteriores situaciones debe ser tenida en cuenta la Resolución 1325 de 2000 a partir del hecho de que se trata de una salida involuntaria. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos humanos, la inseguridad de la mujer está ligada, entre otras, con su origen rural, la violencia sexual, el peligro del reclutamiento de niños, niñas, adolescentes a su cargo, acciones para “arrasar la tierra” y otras prácticas tendientes a

“destruir la dignidad de la mujer a nivel cultural, social, familiar e individual”, con el objeto de castigar, reprimir, despojar o vaciar territorios (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, pp. 61–64). En ese orden de ideas, la mirada hacia la paz, la seguridad y las migraciones debe prolongarse a más elementos que los que dar lugar a la salida.

### **3. Asentarse lejos del hogar, llevar el hogar consigo ¿el fin de la inseguridad?**

Partiendo de la seguridad humana como una categoría para valorar las condiciones de bienestar general de las personas, es pertinente abrir el espectro y considerar que las personas refugiadas, migrantes, desplazadas o retornadas tanto por el conflicto armado como por otras expresiones de violencia armada organizada viven experiencias similares que obligan a reconsiderar conceptos de guerra, paz, desarrollo económico y la relación entre ellos, así como la posición y situación de los sujetos y en particular de las mujeres que se ven afectadas por la vivencia de tales (Devia, 2016).

Dadas las condiciones que afectan la seguridad de las mujeres es necesario observarlas desde la interseccionalidad y desde características multidimensionales. En los contextos de migración hay una constante armada, amenazante, tanto en el país de origen como en el país receptor; esto está acompañado de los modelos de desarrollo económico y la utilización de la securitización de los derechos humanos en un doble discurso usado según conveniencias de los gobiernos (Hernández, 2020).

La seguridad humana de las mujeres migrantes se ve en vilo durante todo el tránsito de la migración. El primer factor para ello es la proporción poblacional, siendo casi la mitad de las personas en movilidad, las mujeres se están moviendo y con ellas se mueven el suyo y otros hogares; esto significa entre otras cosas, que hay complejas transformaciones en la constitución de los núcleos familiares. Las violencias basadas en género contra las mujeres, muchas relacionadas con el rol obligado al cuidado, se mantienen durante todo el proceso de movilidad. De acuerdo con Ruiz-Ruiz, para el año 2004, el grueso de la población desplazada forzada interna que llegaba a las ciudades eran mujeres entre 20 y 40 años con un alto número de personas dependientes a su cargo: “Las mujeres salen de sus lugares de origen con los menores” (Ruiz Ruiz, 2007, pp. 70, 309).

El segundo factor es que, al producirse la movilidad, se dan cambios en sus posiciones y situación respecto al ejercicio del poder; su capacidad económica cambia considerablemente, sus capacidades personales para la gestión de los medios de vida quedan sometidas al estatus migratorio, las implicaciones de maternidades transnacionales y los riesgos de apátrida de los hijos e hijas son asuntos que se vuelven enmarañados.

Como tercer punto es pertinente repensar cómo la desigualdad económica impacta sustancialmente a las mujeres. Los estereotipos que impulsan a las mujeres a salir están asociados a sus responsabilidades económicas y de manutención que, en general, no son abandonadas por ellas; en las circunstancias de migración las mujeres tienen la responsabilidad de lidiar con dos “encargos” el que dejan y el que traen consigo. Esta sobrecarga las aleja de ejercicios ciudadanos, de la lucha propia por sus derechos y la expone al sometimiento a las peores condiciones laborales, las conmina a una oferta de trabajo sexualizada, las estereotipa en el sexo por sobrevivencia y otras formas de discriminación.

Sumado a ello, la imposibilidad que tienen las migrantes al no contar con los documentos establecidos en Colombia para su atención, para engancharse a algunas formas de trabajo o emprender medios de vida; la expone a depender económicamente de sus parejas o redes de apoyo. El riesgo de sufrir violencia de género económica por inasistencia alimentaria es constante y les implica gastos adicionales para acceder a la justicia.

El cuarto elemento que se destaca sobre la carencia de seguridad humana para las migrantes es el deficiente aprestamiento institucional para dar respuesta a sus situaciones de vulnerabilidad y vulneración

de derechos, específicamente cuando están afectadas por violencias basadas en género. La oportunidad de presentar una denuncia, emprender una acción jurídica o administrativa para su protección, entre otras necesidades para su bienestar integral, tiene barreras que no logran derribarse en algunos casos, por la persistencia institucional en categorizar a las personas migrantes.

También es necesario resaltar que en el caso de las mujeres expulsadas de sus territorios a causa del modelo de desarrollo, se ven abocadas a tener que buscar otros medios de vida, y muchas se ven forzadas a recurrir a trabajos sexuales para sobrevivir, a afrontar que quienes dependen de ellas puedan ser reclutados por parte de estructuras armadas, entre otras que profundiza la situación de inseguridad (Albarracín-Gallego, 2020; Front Line Defender, n.d.) Esas mismas estructuras de violencia armada organizada se evidencian en su mayoría en los escenarios urbanos del país. En algunas ciudades grandes, exponen a las mujeres migrantes a vincularse a actividades de trabajo pagas y de zozobra respecto a las probabilidades de ser judicializadas y separadas de sus hijos e hijas.

De otro lado, respecto a las mujeres provenientes de Venezuela, se ha visibilizado el peligro que tienen de ser víctimas de trata de personas (Palacios-Sanabria, Palacios-Sanabria, Gonzalez-Tamayo, & Hurtado-Díaz, 2019); ser trabajadoras sexuales explotadas y con mayor riesgo de otras violencias durante el trabajo sexual (Iregui-Parra & Hurtado-Díaz, 2020). Así mismo, se ha puesto la lupa sobre los riesgos de violencia feminicida hacia quienes vienen de Venezuela y, paralelamente, se han expuesto las cifras sobre la violencia sexual y en pareja. Se dijo desde el comienzo de la pandemia que una mujer venezolana tiene el doble de riesgo de morir de forma violenta que una colombiana, y en cuanto a violencia en pareja y sexual el riesgo aumenta en un 39% y un 28% respectivamente (Rutas del conflicto, 070/CERO-SETENTA, & La liga contra el silencio, 2020).

Dicho esto, se puede considerar que la inseguridad en la experiencia migratoria tiene múltiples dimensiones y manifestaciones, una de las más evidentes es lo que Donny Meerteens llamó “vidas móviles” (2006, p. 433). Esta “movilidad” no se limita únicamente a que quienes migran están en un continuo “rodar” (Sánchez-Medina & Atehortúa-Arredondo, 2008, p. 24). Si bien las experiencias de éxodo, en múltiples casos forzadas, anteceden las historias personales y alcanzan a generaciones futuras, también implica la falta de control sobre sus vidas. Esta característica, que en su momento atribuyó específicamente al desplazamiento forzado, hoy por hoy puede advertirse en la vida de cualquier migrante, especialmente de las mujeres.

Esto, por diversas razones, entre ellas, las violencias que tienen que encarar en los sitios de asentamiento (Salcedo Fidalgo, 2006, p. 372; Vidal-López, Atehortúa-Arredondo, & Salcedo, 2011). Quienes han sido forzadas a huir de sus hogares viven una múltiple, masiva y continuada vulneración de derechos que se profundiza durante todo el tiempo en que se está en esa situación (T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, 2004). Lo anterior no significa que quienes no “encajan” en la categoría de “desplazado forzado” o “refugiado”, no sufran una situación de vulneración de derechos o de inseguridad. Aún en lo que se ha clasificado como migración “voluntaria” o “económica”, existe un alto costo representado entre otros, por la “explotación, la discriminación y el racismo” (Salcedo Fidalgo, 2006, p. 371).

#### **4. Afrontamiento para vivir seguras en una migración mixta**

Las situaciones expuestas dan cuenta de un contexto fáctico en el que la Resolución 1325 de 2000 debe ser invocada y cumplida. Si bien el país cuenta con políticas y lineamientos que buscan atender, reparar o indemnizar y cesar la situación de víctimas migrantes, lo cierto es que, por lo general, quienes viven esta situación lo hacen de manera prolongada. En consecuencia, una situación que en principio ha sido prevista en diversos instrumentos jurídicos y de política como temporal, pasa a ser permanente. Du-

rante este tiempo, la vida no se suspende. Las migrantes deben encontrar la manera de sobrevivir en un entorno nuevo, la sobrevivencia implica múltiples facetas como el asentamiento, el cuidado, un empleo y convertirse en proveedoras de más de un hogar.

Como ya se dijo, la caracterización de la migración como mixta no se circunscribe a las causas de esta; ella envuelve también, el cambio de las “motivaciones” a lo largo de la migración: las vidas se vuelven cada vez más flexibles. Las personas deben optar entre establecerse o salir, sea en el mismo municipio, dentro del país o traspasando las fronteras. Esas opciones dependerán de la manera como pongan en juego la posibilidad de sobrevivir y la búsqueda de su seguridad (Naranjo Giraldo, 2015, p. 272).

Lo mixto de la migración también está presente en el intercambio con las personas migrantes que han llegado antes y que permiten aprender estrategias de “sobrevivencia y mecanismos de afrontamiento” (Naranjo Giraldo, 2015, p. 273); por tanto, las personas migrantes llegan donde han llegado sus familias, amigos o paisanos (Soronsen, 2003). Para las mujeres estas redes de apoyo resultan ambivalentes en la medida en que los estereotipos de género las anteceden y la obligación de adaptarse, así como la de cumplir las expectativas en los núcleos de familia receptores, que en la mayoría de los casos se convierte en una sobrecarga. Sin embargo, también es una ventaja considerable que en algunos casos las protege.

Contar con redes sociales es una base para encontrar medios de vida en los sitios de llegada. Para las migrantes este es un factor que define la estadía en un lugar, ya que en ellas se entretajan redes de cuidado que permiten encontrar una entrada económica y quién les ayude con el cuidado de las personas a cargo. De igual modo, estas redes son una de las razones recurrentes que dan las mujeres para permanecer en el sitio en el que inicialmente llegaron y que finalmente, es determinante para establecerse; por ello, una pérdida de estas redes ellas, se convierte en un nuevo episodio de inseguridad<sup>4</sup>.

En Colombia no se han delimitado “campos” o territorios específicos, a modo de “aglutinaciones” para las migraciones forzadas, en los que se les interne de manera uniforme, en aras de identificarla y atenderla. No obstante, debido a las lógicas de planeación urbana, las de la atención y las condiciones para acceder a servicios públicos, vivienda y encontrar trabajo, ha dado pie a que, por general lleguen a la periferia urbana, a asentamientos nucleados o barrios en los que tradicionalmente han llegado otras personas migrantes (Atehortúa-Arredondo, 2017). En la mayoría de los casos, a estos sectores sigue llegando población desplazada, personas migrantes forzadas, económicas y destechadas, entre diversas razones porque allí cuentan con redes sociales para conseguir trabajo y sustento.

Por lo general, estos sectores adolecen de servicios públicos, los niveles de inseguridad son altos y existen actores o estructuras armadas con control o en disputa por el territorio en medio de las dinámicas del conflicto armado que sigue haciendo parte de la vida del país y que trascienden a las confrontaciones bélicas directas (C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, 2013).

Esto quiere decir que las mujeres en los lugares de llegada están enfrentadas a las lógicas del conflicto urbano, que incluye todos los tipos de violencia urbana. En ese sentido, se ven ceñidas a “proteger” a las personas a su cargo y a sí mismas de asuntos tales como, el reclutamiento forzado, la violencia sexual, la utilización de sus hijos e hijas en el conflicto armado, las prácticas de préstamos de dinero abusivos, el microtráfico, entre otras (Atehortúa-Arredondo, 2018).

Una lectura contextual de la indicación dada por la Resolución en cuanto a respecto a la exhortación, que hace a todas las partes del conflicto frente al respeto por el carácter civil y humanitario de los asentamientos y donde recuerda las necesidades especiales de las mujeres y las niñas en esos lugares

---

4 Esta es una lectura de varias conversaciones personales en el marco de diversos proyectos de investigación en el periodo 2004-2020.

(Naciones Unidas. Consejo de Seguridad, 2000 Num. 12) permite analógicamente considerar que los barrios y asentamientos a los que llegan las mujeres migrantes internas y externas requieren una especial atención en dicho sentido.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que Colombia tiene, entre sus lineamientos de atención, los “albergues” que se han dispuesto como una forma de brindar habitación de manera temporal a diferentes grupos poblacionales; teniendo en cuenta que estos son sitios asimilables a los campos de refugiados en cuanto sus finalidades y disposición, la anterior exhortación también debe predicarse de estos lugares, sin importar la situación que causó la expulsión de las mujeres y niñas atendidas allí. Esto incluye, al menos, a las víctimas del conflicto, a las damnificadas por desastres naturales o cambio climático, a las migrantes externas y a las expulsadas por el desarrollo.

Para concluir esta parte, otro asunto transcendental en términos de la sobrevivencia durante el tiempo en que se está migrando, son los medios de vida. Las mujeres migrantes han desarrollado estrategias que les permiten obtener medios para la sobrevivencia vinculados en mayor medida a economía informal, sectores marginales del mercado, ventas callejeras, trabajo sexual, por mencionar algunas (Meertens, 2006, p. 435; Salcedo Fidalgo, 2006, p. 377). El ejercicio de estas actividades ha sido obstaculizado y penalizado, en medio de lo que se ha denominado rescate, protección o despeje del espacio público y la de defensa de la planeación urbana, a través de operativos, esencialmente policivos, se ha dejado de lado las circunstancias y situaciones de quienes realizan estas actividades.

En el caso concreto, en la mayoría de dichos operativos se pasa por encima de la especial protección y garantía de los derechos de las mujeres y niñas y su condición reforzada de especial protección, incluso cuando cuentan con reconocimiento como víctimas de desplazamiento forzado o solicitantes de asilo o refugio (Atehortúa-Arredondo, 2017). Razón por la cual, este punto no es ajeno a la Resolución 1325, que pide: “c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial<sup>5</sup> (Naciones Unidas. Consejo de Seguridad, 2000 Num. 8. Lit. c). Por tanto, es necesario que se integre a los procedimientos de policía y judiciales medidas que no sólo están en la Resolución, sino en otros instrumentos del derecho internacional (Asamblea general de las Naciones Unidas, 1951; Asamblea General de Naciones Unidas, 1985, p. Art. 8; Deng, 1998)

## **5. La búsqueda de soluciones duraderas y aportes de la Resolución 1325 de 2000**

Las soluciones duraderas emergen como una respuesta a la pregunta sobre el fin de la situación de la migración forzada. No obstante, durante su implementación han sido usadas para finalizar la atención más que para superar la situación que dio lugar a la misma; esto se ha dado, debido, entre otras, a que las soluciones duraderas son un concepto que se ha llenado de contenido de acuerdo con las necesidades del sistema humanitario de atención en cada uno de los países.

Entre las múltiples propuestas de definición, la que más se acerca a la realidad de quienes migran es la propuesta por Kumar-Das: las acciones que pretenden la superación de las vulnerabilidades deben, como mínimo, traer consigo la disminución del riesgo para la población de tener ser desalojadas y de sufrir un menoscabo en sus derechos en razón de una reubicación (2011), es decir, con ellas la vida debe dejar de ser móvil; solo en ese momento, podrá decirse que se ha superado la situación de pérdidas, vulnerabilidades y riesgos en que está envuelta la migración.

Tratando de establecer algunos estándares para la puesta en marcha de las soluciones duraderas, se han establecido tres criterios mínimos: debe conllevar una seguridad, entendida en su sentido amplio como duradera;

---

5 Subrayas fuera del texto.

debe conllevar la reparación, restitución o compensación por la pérdida de propiedad y del entorno que sustenta la vida en condiciones económicas y sociales dignas; por último, debe ser voluntaria.

El elemento clave para que se puedan satisfacer las condiciones antes mencionadas, es la participación de la población. El primer paso para esto es reconocer que, especialmente las mujeres migrantes, han sido actoras de reconstrucción, han sido protagonistas en la creación y diseño de la acción política y han contribuido a la emancipación (Meertens, 2006, p. 431). Se debe tener en cuenta que las mujeres son sujetos activos y en total capacidad de ejercicio de sus derechos y que son ellas las principales agentes del diseño de su futuro. Ello no sólo implica el hacer, sino el ser (Meertens, 2006, p. 429): “reconstruir su vida, su identidad y la sociedad, en un camino que tiene que rechazar la violencia de género”.

Deben establecerse y reconocerse escenarios de participación durante todo el tiempo de la experiencia de la migración, en orden de que las mujeres tengan plena disposición, decisión y acción para establecer en qué momento y de qué forma se van a cumplir los requisitos para hablar de la superación de sus vulnerabilidades, vinculadas a su sexo, su género y a la migración. De tal manera que ya no sientan el riesgo de ser desalojadas, sufrir una mengua o vulneración de sus derechos o perder el control de sus vidas. De no contar con esto, no puede hablarse de una superación de las circunstancias que obligan a migrar de manera forzada y la construcción de paz estará incompleta.

Es fundamental que se incluya en instrumentos internacionales que abordan el retorno<sup>6</sup>, en la Resolución 1325 de 2000 y en los instrumentos derivados de ella, de manera expresa y reiterada, la necesidad de la participación de las mujeres migrantes, estrategias para erradicar la violencia de género y el reconocimiento de las mujeres en sus diferentes contextos como agentes en la construcción de paz (Naciones Unidas. Consejo de Seguridad, 2000; Sepúlveda Soto & Rivas-Pardo, 2019, p. 72).

Deben incluirse en todos los instrumentos, proyectos, acciones y programas que se encaminen a las salidas duraderas o la superación de vulnerabilidades de las mujeres migrantes, al menos, las siguientes prescripciones de la Resolución 1325:

Tanto los acuerdos de paz, como, especialmente, los instrumentos que desarrollan la reparación, compensación y restitución de las víctimas deben identificar, incluir y satisfacer: a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos; b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz; c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial (Naciones Unidas. Consejo de Seguridad, 2000 Num. 8. Lit. a, b, c).

Igualmente, debe promoverse la participación efectiva y cualificada de las mujeres migrantes, lo significa que no basta con que ellas expresen sus opiniones, sino que ellas sean tomadas en cuenta para configurar las decisiones públicas en todos los ámbitos (Sánchez-Zapata, Diana Carolina; Sanín Vélez, Adriana María; Londoño Agudelo, Ana María; Atehortua-Arredondo, Clara Inés; Osorio Jaramillo, Luis Guillermo; Zapata Quinchia, Darly Alejandra; García Rojas, Carolina; Parra Ospina, Isis Sofía; Ardila Gómez, 2020, p. 39). Esto, desde el momento en que se identifica a la mujer migrante, sin importar si cuenta o no con el reconocimiento de un estatus específico de protección en el sistema humanitario de atención.

---

<sup>6</sup> que si bien no ha sido la única solución duradera, si ha sido la más promocionada en el sistema humanitario de atención (Naciones Unidas. Consejo de Seguridad, 2005).

# CONCLUSIÓN

La Resolución 1325 de 2000 debe ser tomada en cuenta en contextos de migraciones porque las salidas involuntarias exponen a las mujeres a cambios complejos que repercuten en su seguridad. La inseguridad de las mujeres está ligada, entre otras, con su origen rural o de determinados entornos urbanos, la preeminencia de la violencia sexual como forma de agresión de género contra las mujeres, la violencia de pareja como mecanismo de mantenimiento del orden de cuidado a cargo de las mujeres, el peligro del reclutamiento de niños, niñas, adolescentes a su cargo, las acciones que adelantan los diferentes actores para “arrasar la tierra” y las múltiples prácticas que cruzan los dominios por el territorio y el cuerpo de las mujeres.

Para observar la situación de seguridad de las mujeres migrantes, la mirada hacia la paz, la seguridad y las migraciones, debe prolongarse a más elementos que dar lugar a la salida y requiere mecanismos permanentes de registro y análisis durante toda la experiencia de movilidad sin importar el carácter del éxodo; en la vivencia de las mujeres, la experiencia migratoria tiene múltiples dimensiones y manifestaciones. Al decir Donny Meerteens sus “vidas móviles” que las sostienen en continuo “rodar” son similares en migraciones como el desplazamiento forzado, la movilidad económica, los traslados provocados por el desarrollo, y los tránsitos obligados por la violencia armada organizada, entre otros. Hoy, cualquier mujer migrante está expuesta a un contexto de inseguridad que la expulsa y la antecede en el lugar de llegada.

Los llamados de la Resolución 1325 en términos de las afectaciones a las mujeres en su situación de desplazadas y refugiadas y, que en este escrito se extienden a las migrantes por razones económicas, por las acciones del Estado o por el desarrollo, tienen pertinencia porque se aplican de manera concreta en cada una de las circunstancias de expulsión y recepción de ellas. Existe un contexto fáctico que hace necesario acudir a la Resolución 1325 de 2000 para afrontar la reparación, compensación, restitución y eficacia de soluciones duraderas que puedan satisfacer las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante los éxodos, los asentamientos, la repatriación y/o el reasentamiento, así como su aporte a las iniciativas de paz locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos. Urge un compromiso con medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la erradicación de la violencia, la discriminación y la desigualdad compleja y múltiple que experimentan las mujeres que migran.

## TRABAJOS CITADOS

Albarracín-Gallego, J. C. (2020). ASOQUIMBO Especiales Mujer y Despojo en El Quimbo. Colombia: Asoquimbo. Retrieved from <https://www.asoquimbo.org/es/especiales/mujer-y-despojo>

Asamblea general de las Naciones Unidas. Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951). Organización de las Naciones Unidas.

Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, Pub. L. No. resolución 40/144 (1985). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

Atehortúa-Arredondo, C. I. (2018). Balance sobre el desplazamiento forzado intraurbano: la permanencia del fenómeno. In F. Lozano (Ed.), *Desarraigos, saqueos y resistencias. Tres décadas, otras miradas* (pp. 179–198). Bogotá: Universidad de San Buenaventura; Red Plurisvesitaria para la construcción de territorios Sumak Kawayay.

Atehortúa-Arredondo, C. I. (2009). Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004. *Opinión Jurídica*, 8(16), 99–114.

Atehortúa-Arredondo, C. I. (2017). *LOS PROCESOS DE ESPACIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LAS CIUDADES: UNA ALTERNATIVA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL A LA SUPERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO -COLOMBIA 2004 – 2015*. Universidad del Rosario.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. Retrieved from <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>

Congreso de la República de Colombia. Ley 387 de 1997, 1997 § (1997). Retrieved from [http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioVivienda/Ley\\_387\\_de\\_24-7-1997\\_Personas\\_desplazadas\\_-\\_Colombia.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioVivienda/Ley_387_de_24-7-1997_Personas_desplazadas_-_Colombia.pdf)

Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011, Pub. L. No. ley 1448 de 2011 (2011). Colombia: Congreso de la República.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 4. Derechos Humanos y Mujeres. Cidh, 120. Retrieved from [https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf?fbclid=IwAR2HYPKRUCXGi-GrRHLC49Kn9GkpdW3da0j\\_B10IYbiNGAq\\_miATVLFUtwg](https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf?fbclid=IwAR2HYPKRUCXGi-GrRHLC49Kn9GkpdW3da0j_B10IYbiNGAq_miATVLFUtwg)

Deng, F. (1998). Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos Adición (No. resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos). Consejo Económico y social de las Naciones Unidas. Retrieved from <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

Devia-Garzón, C.A. & Ortega-Avellaneda, D.A. (2016). Seguridad Humana: Aplicabilidad del concepto a la realidad colombiana. *Jangwa Pana*, 15 (1), 71 - 87

Front Line Defender. (n.d.). La represa Hidroituango y la lucha del Movimiento Ríos Vivos para proteger su territorio, el agua y la vida. Retrieved July 21, 2005, from <https://www.frontlinedefenders.org/es/campaign/hidroituango-dam-and-struggle-movimiento-rios-vivos-protect-its-territory-water-and-life>

Grupo Banco Mundial. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia, 2–208. Retrieved from file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Banco Mundial\_MigracionDesdeVenezuelaAColombia.pdf

Hernández-García, Nuria. “La seguridad humana: del concepto al enfoque. Causas de la reducción de su uso como concepto”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 33-48.

Iregui-Parra, P. M., & Hurtado-Díaz, N. (2020). Migración de mujeres provenientes de Venezuela. In M. L. Torres-Villareal & M. T. Palacios-Sanabria (Eds.), *La mujer migrante en Colombia. AAnálisis de sus derechos humanos desde el contexto regional, 2014-2018* (pp. 207–220). Bogotá: Universidad del Rosario.

Jaramillo-Arbelaez, A. M., Sanchez-Medina, L. A., Colorado, M., Diaz, G. P., & Osorio, A. (2008). Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá. (P. Riaño & M. I. Villa-Martinez, Eds.). Medellín: Corporación Región, The University of British Columbia.

Kumar-Das, S. (2011). International and regional guidelines for IDP return and Resettlement. In N. Withana (Ed.), *Ending the Displacement Cycle : Finding Durable Solutions through Return and Resettlement* (pp. 15–27). Colombo: Regional Centre for Strategic Studies.

Meertens, D. (2006). Género , desplazamiento forzado y migración. Un ejercicio comparativo en movilidad y proyectos de vida. In G. Ardila (Ed.), *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento* (pp. 427–443). Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional.

Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Resolución 1325 (2000), Pub. L. No. S/RES/1325 (2000) (2000). Consejo de Seguridad ONU.

Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Resolución 1590 (2005) (2005). Consejo de Seguridad ONU.

Naranjo-Giraldo, G. N. (2014). Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias . Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España- Marruecos. *Estudios Políticos*, (45), 13–32.

Naranjo-Giraldo, G. (2015). El nexa migración-desplazamiento-asilo en el orden fronterizo de las cosas. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos* (Medellín), (47), 265–284. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n47a15>

Padilla, B. (2014). Género y Migraciones: Nuevas reconfiguraciones y protagonismos de las mujeres latinoamericanas. A modo de introducción. *Anuario Americanista Europeo*, 0(11).

Palacios-Sanabria, M. T., Palacios-Sanabria, O., Gonzalez-Tamayo, N., & Hurtado-Díaz, N. (2019). Guía práctica para mujeres migrantes provenientes de Venezuela. Bogotá: Universidad del Rosario.

Proyecto Migración Venezuela. (2021). Caracterización demográfica de la población migrante venezolana en Colombia. Retrieved from <https://migravenezuela.com/web/articulo/cuantos-son-y-donde-estan-los-venezolanos-en-colombia-/1636>

Reyes-Posada, A. (2016). *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia* (tercera). Bogotá: Ariel.

Ruiz-Ruiz, N. Y., & Santana-Rivas, L. D. (2013). La nueva geografía de la explotación minero-energética y la acumulación por desposesión en Colombia entre 1997 y 2012. *Notas de Población*, (102), 249–277.

Ruiz-Ruiz, N. Y. (2007). *El Desplazamiento Forzado en el interior de Colombia: Caracterización sociodemográfica y pautas de distribución territorial 2000-2004*. Universidad Autónoma de Barcelona. Retrieved from <https://www.mendeley.com/viewer/?fileId=67d9fd7d-a8e2-becf-29a5-71749961485d&documentId=a891c4ae-b0f7-3fd7-ab14-8d7f5f57402f>

Rutas del conflicto, 070/CEROSETENTA, & La liga contra el silencio. (2020). *Mujeres y migrantes el doble riesgo de morir en Colombia Rutas del Conflicto*. Retrieved July 21, 2008, from <https://rutas-delconflicto.com/notas/mujeres-migrantes-el-doble-riesgo-morir-colombia?fbclid=IwAR2PZIDQo-5T8h0K9dLKSVe4Uvt2C7f4sX7JP8WaB7SaExaY0718pjBMqFtc>

Salcedo-Fidalgo, A. (2006). Políticas de la movilidad y la diferencia: migraciones y desplazamientos. In G. Ardila (Ed.), *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento* (pp. 359–380). Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional.

Sánchez-Medina, L. A., & Atehortúa-Arredondo, C. I. (2008). Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la comuna 13. *Vniversitas*, 117(julio-diciembre de 2008), 15–39.

Sánchez-Zapata, Diana Carolina; Sanín Vélez, Adriana María; Londoño Agudelo, Ana María; Atehortúa-Arredondo, Clara Inés; Osorio Jaramillo, Luis Guillermo; Zapata Quinchia, Darly Alejandra; García Rojas, Carolina; Parra Ospina, Isis Sofía; Ardila Gómez, A. (2020). *ordenamiento territorial para la defensa del territorio*. Asociación Interamericana para la defensa del Ambiente (AIDA); Semillero en estudios sobre minería Facultad de derecho y ciencias políticas Universidad de Antioquia. Retrieved from <https://co.boell.org/sites/default/files/2020-11/Libro Ordenamiento Territorial para la Defensa del Territorio.pdf>

Sepúlveda-Soto, D., & Rivas-Pardo, P. (2019). La Resolución 1325: Mujeres, Paz y Seguridad en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. *Entramado*, 15(2), 66–77. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.5482>

Soronsen, B. R. (2003). *Anthropological contributions to forced migration studies: Critical analysis and ethnography*. Norewan.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2021). *Cifras unidad de Víctimas*. Retrieved January 31, 2021, from <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/>

Vidal-López, R., Atehortúa-Arredondo, C. I., & Salcedo, J. (2011). Efectos del desplazamiento interno en las comunidades de las zonas de recepción. (R. Vidal, Ed.). Bogotá. Retrieved from [http://www.brookings.edu/reports/2011/10\\_host\\_communities\\_colombia\\_idp.aspx?sc\\_lang=es](http://www.brookings.edu/reports/2011/10_host_communities_colombia_idp.aspx?sc_lang=es)

Villa-Martínez, M. I., Jaramillo-Arbeláez, A. M., & Sanchez-Medina, L. A. (2007). *Migración forzada de Colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá. Colombia* (Primera Ed). Medellín: Corporación Región. Retrieved from [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http://www.region.org.co/index.php/publicaciones/doc\\_download/48-migracion-forzada-de-colombianos-colombia&ei=l3\\_CUI6GCeXfigKgx4DQAg&usq=AFQjCNFAJDw94a4u9FOxYrZU0vg4W2A0Kg](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http://www.region.org.co/index.php/publicaciones/doc_download/48-migracion-forzada-de-colombianos-colombia&ei=l3_CUI6GCeXfigKgx4DQAg&usq=AFQjCNFAJDw94a4u9FOxYrZU0vg4W2A0Kg)

## **JURISPRUDENCIA CITADA**

- T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, T-653010 (Corte Constitucional. Manuel José Cepeda Espinoza 22 de Enero de 2004).
- Auto 092. Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, Sentencia T-025 de 2004. (Corte Constitucional; M.P. Cepeda-Espinosa, Manuel José 14 de abril de 2008).
- SU-095. Acción de Tutela instaurada por Mansarovar Energy Colombia Ltda., contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, T-6.298.958 (Corte Constitucional; M.P. Pardo-Schlesinger, Cristina 11 de octubre de 2018).
- T-445. Acción de tutela interpuesta por Liliana Mónica Flores Arcila contra el Tribunal Administrativo del Quindío, T-5.498.864 (Corte Constitucional; M. P. Palacio-Palacio, Jorge Iván 19 de agosto de 2016).
- SU-133. Acción de tutela instaurada por Orlando de Jesús Ramírez Rincón, Jaime Arturo Ramos Ruiz, José Dumar Vélez y Carlos Arturo Botero Gaviria, contra la Agencia Nacional de Minería, Minerales Andinos de Occidente S.A. y otros , T-4561330 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva, Luis Eduardo 28 de Febrero de 2017).
- C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, C-280 de 2013 (Corte Constitucional. M. P. Nilson Pinilla Pinilla 15 de mayo de 2013).

# 1325

## LA AGENDA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD Y EL COVID-19: UNA AGENDA DE SEGURIDAD FEMINISTA MÁS ALLÁ DEL ENFOQUE DE CRISIS



**DANIELA DÍAZ VILLAMIL**

La llegada intempestiva y demoleadora de la pandemia por Covid-19 ha puesto de presente la fragilidad de las conquistas feministas de las últimas décadas<sup>1</sup>. Sobrecarga en el cuidado, aumento exponencial de las violencias -especialmente domésticas-, desigualdad económica e informalidad, entre otros, son los rasgos atroces del rostro de mujer de esta crisis sanitaria sin precedentes. Sin embargo, la pandemia también ha agilizado procesos de revisión de agendas globales en materia de los derechos de las mujeres que de tiempo atrás integraban parte el repertorio de reclamos de académicas y activistas feministas a la comunidad internacional. Uno de ellos, relacionado con el manejo que en el seno del Sistema de Naciones Unidas (en adelante SNU) se ha dado a la lucha contra la violencia y otras expresiones de la desigualdad sistémica que enfrentamos a diario las mujeres, y que empeoran en momentos de crisis como el que vivimos actualmente.

Una de dichas agendas es la de Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante Agenda 1325 o de MP&S). Inaugurada hace poco más de veinte años por la famosa resolución 1325 de 2000, durante los últimos veinte años se ha convertido en una de las principales herramientas de movilización feminista a nivel global, pero también en uno de los principales focos de la crítica a la institucionalización de ciertos discursos de género en las altas esferas del poder internacional. Dos de las principales críticas a esta agenda consisten en señalar que, por un lado, su enfoque de “crisis” conduce a concentrar los esfuerzos del combate de las violencias contra las mujeres en situaciones “excepcionales” o atípicas como los conflictos armados, haciendo que se pierda de vista el hecho de que aun sin guerra, las mujeres siguen sometidas al horror de la violencia en prácticamente todos sus espacios vitales. Por otro lado, y derivado de este enfoque de crisis, la agenda parece tener pocas herramientas para conminar a los Estados del mundo (porque no todos están en guerra) para atacar con vehemencia las causas estructurales de la desigualdad y violencias que enfrentan las mujeres en lo cotidiano y que, en últimas, obstaculizan el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.

En contraste, en una suerte de acto de contricción institucional, los desarrollos recientes en diferentes órganos del SNU, incluidas las directrices del propio Secretario General, reconocen que el compromiso

---

1 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe de Políticas: Las repercusiones de la Covid-19 en las mujeres. 9 de abril de 2020.

superficial con el avance de los derechos de las mujeres y los pobres resultados en esta materia son, en buena medida, la razón por la cual las mujeres sufren como lo hacen los efectos devastadores de la pandemia y las otras crisis que ha traído con su paso. Así, de forma incesante se apela por el giro de tuerca en el que (por fin) se vuelva la mirada sobre las raíces que nos han puesto en donde estamos hoy, y se llama con urgencia a crear o ajustar mecanismos a la necesidad de erradicar, de una vez y por todas, las causas y no sólo los síntomas de esa otra pandemia que es la discriminación contra las mujeres.

En este texto defenderé la idea de que los nuevos lineamientos de Naciones Unidas para enfrentar la pandemia con enfoque de género suponen una oportunidad para dar por fin un salto del enfoque de crisis al enfoque de vida cotidiana en lo que respecta al concepto de “paz y seguridad internacional”. El enfoque de vida cotidiana supone reconocer que aun en contextos apremiantes para la seguridad global, como una guerra o una pandemia, “las preocupaciones cotidianas para asegurar la supervivencia, problemas de seguridad rutinarios, y la seguridad interpersonal son lo que preocupa a las mujeres, y no lo que la comunidad global percibe como el riesgo que enfrentan sus comunidades”.<sup>2</sup>

En esa medida, los pilares de acción de la agenda 1325, fundados en el mandato global de avanzar en un mundo más pacífico y seguro para las mujeres, deben articularse con los lineamientos de acción contra la pandemia, otra amenaza contra la seguridad de las mujeres, y avanzar en la consolidación de una agenda de paz y seguridad internacional feminista, esto es, que persiga una “visión emancipatoria de la seguridad que va más allá del Estadocentrismo, que reconozca las necesidades cotidianas de los individuos”.<sup>3</sup>

El efecto de este viraje político debe empezar a reflejarse en las acciones del Consejo de Seguridad en relación con la pandemia y a la agenda MP&S, en tanto las mismas son hoy inseparables pues si bien han sido calificadas como amenazas extraordinarias que afectan desproporcionadamente la seguridad de las mujeres, en realidad las dos hunden sus raíces en condiciones de exclusión sistémicas que no son extraordinarias, sino que, por el contrario, se reproducen en la vida cotidiana en escenarios como las relaciones en el hogar, el acceso al mercado laboral, la capacidad de movilizarse y contar con condiciones óptimas de acceso a servicios de salud mental o sexual y reproductiva dignos e integrales, en fin, escenarios donde la falta de distribución equitativa de recursos refleja su cara más misógina y patriarcal.

Para esos efectos, en este texto abriré en la primera sección con una breve reflexión sobre los costos de la pandemia para las mujeres, destacando cuáles son los balances en lo que el Secretario General ha llamado “una crisis con rostro de mujer”. En la segunda sección presentaré un recuento de los estándares construidos hasta ahora en el seno del SNU para enfrentar los efectos de la pandemia en la vida de las mujeres, destacando cómo el eje articulador de todos estos planteamientos es la lógica de violencia y exclusión estructurales como causas mediatas de la crisis. En la última sección reflexionaré sobre las vías de articulación con la agenda de MP&S, haciendo particular énfasis en la actualización de sus pilares a la luz de las directrices del Secretario General, y poniendo de relieve en cada una lo que supone introducir el cambio del enfoque de crisis al enfoque de vida cotidiana. Finalmente esbozaré unas breves conclusiones.

## **I. La pandemia tiene rostro de mujer: los impactos diferenciales de género del Covid-19 y la respuesta del SNU.**

### **A. Impactos diferenciales del Covid-19 en las mujeres.**

En uno de sus primeros pronunciamientos, el Secretario General de Naciones Unidas (en adelante “el Secretario” o “el SGNU”) indicó que la pandemia es “una crisis con rostro de mujer”.<sup>4</sup> Aunque en abril de 2020 era imposible cuantificar el impacto que la pandemia tendría en las mujeres, en un ejercicio de previsión el Secretario advirtió si bien en la pandemia todos perdemos, hay escenarios en los que las mujeres perdemos un poco más.

La pandemia tiene unos efectos primarios y secundarios. Los primarios son aquellos que se desprenden del contagio directo del virus.<sup>5</sup> Allí se cuentan particularmente las víctimas fatales y las personas que han contraído el virus y se han recuperado del mismo. Con corte a 26 de julio de 2021, 194.139.772 de personas han contraído el virus y 4.158.700 han fallecido.<sup>6</sup> Al desagregar las cifras por género, el 49,1% de las personas contagiadas son mujeres, mientras que sólo el 39,8% de las víctimas fatales han sido mujeres.<sup>7</sup> Sin embargo, los efectos secundarios han tenido un impacto diferencial por género ampliamente discutido a nivel global. Los efectos secundarios se refieren a las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales de la pandemia en la vida de las personas.<sup>8</sup> Sobre el particular, ha sido ampliamente documentado como durante el último año varias dimensiones vitales de las mujeres se han visto impactadas con particular intensidad en el plano de los efectos secundarios. El Grupo Género & Covid (Gender & Covid), una alianza de académicas de todo el mundo expertas en temas de género, relaciones internacionales, políticas públicas, seguridad y salud pública, han identificado seis dimensiones de impacto diferencial de la pandemia en las mujeres. Estos son los que han afectado de manera considerable a las mujeres como nuestro a continuación.

En primer lugar, las mujeres fueron víctimas de un *aumento exponencial de las violencias basadas en género, especialmente en el ámbito doméstico*. El Documento de Política del Secretario General y el documento de apoyo de la Organización Mundial de la Salud han señalado enfáticamente que “[l]as mujeres que se encuentran en relaciones abusivas y sus hijos tienen una mayor probabilidad de exposición a la violencia cuando se aplican medidas de permanencia en el hogar.”<sup>9</sup> De acuerdo con el Grupo Género & Covid, “los datos sobre emergencias y brotes virales del pasado y el Covid-19 muestran un aumento en los niveles de violencia basadas en género a través de diferentes contextos en comparación con pandemias previas”.<sup>10</sup> Aunque en general la principal causa de este aumento son los confinamientos, se han identificado patrones globales asociados con la presión económica que sufren los hogares, estrés y pérdida de acceso a sistemas de apoyo como agravantes de la situación de las mujeres en riesgo de sufrir estas violencias.<sup>11</sup> En Colombia, la Corporación Sisma Mujer ha señalado que según informes de la Fiscalía General de la Nación durante 2020 hubo “110.071 víctimas de violencia intrafamiliar (que incluye la violencia de pareja) por hechos presuntamente ocurridos ese año. De estos, 83.023 correspondieron a mujeres, es decir, el 75,43% del total, 22.409 a hombres, es decir, el 20,36%, y en 4.639 casos (4,21%) no se registra el sexo de la víctima” con lo cual “al menos una mujer fue víctima de violencia intrafamiliar cada 6 minutos y medio”.<sup>12</sup>

En segundo lugar, *la pandemia ha agravado la ya muy compleja situación de salud mental en el mundo, con un especial impacto en la vida de las mujeres*. En efecto, como señala el Grupo Género & Covid, “los primeros reportes de varios países indican un empeoramiento de las condiciones de salud mental en la población general desde el inicio de la pandemia. Éstas incluyen un aumento en el uso de drogas, así como niveles de ansiedad y depresión”.<sup>13</sup> Las mujeres hacen parte de los grupos sociales expuestos a mayores riesgos para la salud mental pues por las extremas cargas de cuidado, muchas deben “balancear trabajo, hogar y actividades de cuidado”.<sup>14</sup> En Colombia, de acuerdo con Ángela Cifuentes-Avellaneda, Danny Rivera-Montero, Camila Vera-Gil et. Al., el 78% de las mujeres participantes en el estudio *Ansiedad, depresión y miedo: impulsores de la mala salud mental durante el distanciamiento físico en Colombia* perciben una o varias afectaciones a su salud mental.

“El 75% de las personas que contestaron la encuesta reportó haber tenido un síntoma o más asociado con el deterioro de su salud mental. Las mujeres reportaron mayores síntomas que los hombres. El 58% de las mujeres se sintió nerviosa en comparación con el 44% de los hombres. Igualmente, destaca que el 49% de las mujeres se sintió más inquieta o impaciente respecto al 41% de los hombres”.<sup>15</sup>

14 Ibid.

15 Ángela Cifuentes-Avellaneda, Danny Rivera-Montero, Camila Gil-Vera, Rocío Murad-Rivera, Sandra Marcela Sánchez, Lina María Castaño, Marta Royo y Juan Carlos Rivas-García. *Ansiedad, depresión y miedo: impulsores de la mala salud mental durante el distanciamiento físico en Colombia*. Asociación Profamilia: 2020, p. 9. Recuperado el 9 de julio de 2021. Disponible en: <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2020/05/Informe-3-Ansiedad-depresion-y-miedo-impulsores-mala-salud-mental-durante-pandemia-Estudio-Solidaridad-Profamilia.pdf>

En tercer lugar, las mujeres han enfrentado un empeoramiento en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Los datos de diferentes regiones del mundo, con especial incidencia en América Latina y el Caribe, revelan que con el ánimo de priorizar el acceso a medidas de atención prioritaria asociadas con la contención del virus, las instituciones sanitarias del Estado tienden a aprovechar esta situación para limitar el acceso de las mujeres a atención necesaria para embarazos de alto riesgo, tratamiento de enfermedades de transmisión sexual y acceso a interrupciones voluntarias del embarazo en las condiciones permitidas por la ley allí donde es permitido.<sup>16</sup> En el caso de Colombia, Sisma ha afirmado que “la absorción de los recursos de salud por la respuesta de emergencia puede provocar interrupciones en el acceso a los servicios de salud reproductiva, imposibilitando, a su vez, la adquisición de productos para el cuidado menstrual o los anticonceptivos”.<sup>17</sup>

En cuarto lugar, como predijo el Secretario General en su informe de política el “COVID-19 afectará desproporcionadamente la vida económica y productiva de las mujeres, y no de la misma manera que a los hombres [...] [y] la situación es más seria en las economías en desarrollo, donde la gran mayoría del empleo de las mujeres —el 70 %— se encuentra en la economía informal”.<sup>18</sup> Efectivamente, como ha constatado el Grupo Género & Covid la pandemia ha afectado a las mujeres en este aspecto por tres razones, principalmente. Primero, porque ha supuesto una pérdida radical de capacidad adquisitiva y una disminución de los medios de subsistencia por la crisis económica generalizada. Segundo, porque dado que la mayoría de las mujeres generan su sostenimiento básico a partir de su trabajo en el sector informal de la economía, los cierres y la imposibilidad de adelantar sus actividades cotidianas han afectado la capacidad de las mujeres de sostenerse. Tercero, porque los roles de género tradicionales obligan a las mujeres a ocuparse de las labores de cuidado en una proporción mucho más alta que los hombres, de modo que la brecha de trabajo de cuidado no pago se sigue expandiendo.<sup>19</sup>

En Colombia, las mujeres han tenido que enfrentar la crudeza de las consecuencias económicas de la pandemia. En el campo del trabajo informal, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer constató que entre enero y agosto el 25% del total de mujeres en condiciones de informalidad económica dejaron de trabajar, versus el 17% de hombres ocupados en la informalidad.<sup>20</sup> Esta cuestión es especialmente grave si se tiene en cuenta que el 60% de las mujeres colombianas ocupadas lo están en la informalidad<sup>21</sup>. Y aun en el escenario del trabajo formal, durante la pandemia las mujeres experimentaron con mayor gravedad la pérdida masiva de empleos. Según Sisma, “Si bien la tasa de desempleo había disminuido levemente para las mujeres y para los hombres en diciembre 2020 (al ubicarse en 10,1% para los hombres y en 17,9% para las mujeres), este escenario queda en el pasado, pues para enero de 2021 la tasa de desempleo de los hombres se ubicó en 13,4%; mientras que la tasa de desempleo de las mujeres ascendió a 22,7%”.<sup>22</sup> Finalmente, el impacto del Covid-19 en la economía se ha reflejado principalmente en el abrumador aumento de los trabajos de cuidado, labores históricamente feminizadas y que afectan el progreso económico y social de las mujeres por su minusvaloración social y cultural. Sobre el particular, el DANE constató que “a. El incremento de estas cargas de cuidado en el hogar ha recaído en mayor medida sobre las mujeres, de acuerdo con los datos del mercado laboral de agosto. Al comparar agosto de 2020 frente a agosto 2019, las mujeres incrementaron sus horas semanales de trabajo total (de 62,8 a 63,1), mientras que los hombres las redujeron (de 55,3 a 53,4)”.<sup>23</sup>

En quinto lugar, pese a que las mujeres han recibido todos los impactos antes descritos, éstas han estado subrepresentadas en los espacios donde se toman las principales decisiones sobre cómo enfrentar la pandemia.<sup>24</sup> En Colombia, además, la violencia sociopolítica contra las mujeres que ha venido en aumento desde la firma del Acuerdo Final de Paz se agravó a propósito de la pandemia, especialmente en contra de mujeres defensoras de los derechos humanos<sup>25</sup>, con lo cual se profundizan brechas en la participación en el público en detrimento de la ciudadanía de las mujeres.

---

24 Brechenmacher, Saskia & Hubbard, Caroline. Cómo el coronavirus ha exacerbado la exclusión política de las mujeres. Carnegie Endowment for International Peace, Noviembre de 2020. Recuperado el 25 de julio de 2021. Disponible en: [https://carnegieendowment.org/files/Brechenmacher\\_Hubbard\\_Women\\_Exclusion\\_Esp.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Brechenmacher_Hubbard_Women_Exclusion_Esp.pdf)

25 Corporación Sisma Mujer. “Derechos de las mujeres y niñas durante la pandemia de covid-19 en Colombia”, 27 de noviembre de 2020. Recuperado el 20 de julio de 2021. Disponible en: [https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2020/11/27-11-2020-Derechos-de-las-Mujeres-y-COVID-19\\_-Sisma-Mujer.pdf](https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2020/11/27-11-2020-Derechos-de-las-Mujeres-y-COVID-19_-Sisma-Mujer.pdf)

Por último, en sexto lugar, las pandemias en general, y la del Covid-19 en particular, ha ampliado la brecha educativa entre hombres y mujeres, pues muchas niñas y adolescentes han tenido que asumir labores extra de cuidado en el seno de sus hogares, cuestión que se agrava cuando las niñas provienen de zonas rurales pobres.<sup>26</sup> Sobre el particular, Sisma ha indicado que en el contexto de virtualización de la educación las niñas y adolescentes se encuentran “en mayor riesgo, en tanto están expuestas a violencias como la explotación sexual en línea, el ciberacoso, pueden ser presionadas a asumir comportamientos riesgosos en línea como realizar sexting o intercambiar contenido sexualizado que puede exponerlas a extorsiones, acoso y humillación”.<sup>27</sup>

Como puede observarse, los impactos de género de la pandemia están lejos de ser extraordinarios. Los trabajos de cuidado, la violencia doméstica, el acceso a la educación o la precarización del ejercicio de los derechos civiles y políticos por climas sociales y políticos adversos los reclamos de las mujeres son una expresión de la degradación de la vida cotidiana a propósito de la pandemia. En esa medida, las respuestas del SNU han estado encaminadas justamente a asumir la responsabilidad colectiva que permitió dicha degradación, y a reforzar un discurso de ataque estructurales a las causas de la exclusión por género que confinaron a las mujeres a ese lugar de vulnerabilidad, como se verá a continuación.

## **B. Respuestas del Sistema de Naciones Unidas a los impactos diferenciales del Covid-19: hacia programa de recuperación feminista.**

El rápido avance del coronavirus Sars-Cov-2 en los primeros meses de 2020 dejó perpleja a la institucionalidad internacional, que al igual que las domésticas, carecía de preparación para la crisis de salud pública que se avecinaba.<sup>28</sup> En buena medida por esa perplejidad es que los primeros pronunciamientos del Sistema de Naciones Unidas sobre la pandemia se produjeron a finales de marzo y principios de abril, casi un mes después de que la Organización Mundial de la Salud anunciara la decisión de calificar el brote de Covid-19 como una pandemia.<sup>29</sup>

Dando alcance al mandato de la Carta de Naciones Unidas, el Secretario General emitió un primer comunicado el 23 de marzo de 2020 convocando a todas las partes involucradas en conflictos a un cese al fuego mundial, de modo que pudiesen concentrarse todos los esfuerzos en enfrentar la pandemia y avanzar en “el fin de la enfermedad de la guerra”.<sup>30</sup> Tan solo unas semanas después, el Secretario afirmó que “la violencia no se limita al campo de batalla” y que “[p]ara muchas mujeres y niñas, la amenaza es mayor precisamente allí donde deberían estar más seguras. En sus propios hogares”.<sup>31</sup>

Con seis recomendaciones, este pronunciamiento inauguró una agenda multiescalar en el ámbito de las Naciones Unidas para reaccionar a la pandemia con un arsenal de medidas de género transversales a las políticas de recuperación y reconstrucción durante y después de la pandemia. A continuación, se hace una breve síntesis de los estándares de recuperación con enfoque de género.

- 1. Medidas de recuperación económica con enfoque de género:** De acuerdo con el Secretario General, “hay que incluir aquí políticas económicas y sociales que tengan en cuenta el género y den a la vida económica de las mujeres un lugar central en los planes de respuesta a la pandemia y recuperación posterior”. En esa medida, uno de los mensajes más claros del Secretario ha sido el de poner efectivo en las manos de las mujeres con urgencia. Asimismo, ONU Mujeres ha establecido que la reducción de la brecha digital es esencial para avanzar en el empoderamiento económico de las mujeres a largo plazo. Por su parte el Secretario, ha dicho que los sistemas de seguridad social deben ampliarse de modo que reconozcan el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado como base para la provisión social, elementos todos que agravan la posición social y económica de las mujeres.
- 2. Medidas de recuperación en salud, particularmente en la salud sexual y reproductiva de las mujeres:** En su Documento de Política, el Secretario General indicó que dado que las crisis sanitarias tienden a empeorar el acceso a servicios de salud generales en perjuicio de las personas

social y económicamente más vulnerables, una de las principales medidas para mitigar los efectos de la pandemia es, por un lado, garantizar el acceso a información pública y de calidad sobre el virus y los tratamientos, priorizando además que las mujeres en situación de confinamiento tengan canales seguros y accesibles para buscar atención en salud sexual y reproductiva.

- 3. Medidas de recuperación en clave de trabajo de cuidado:** dado que el aumento exponencial de las labores de cuidado ha impuesto cargas especialmente severas sobre las mujeres, el Secretario General “Es necesario también tomar medidas inmediatas para que la COVID-19 no eche por tierra los avances logrados en los últimos decenios en cuanto a la igualdad de género, en particular los que tienen que ver con la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo”.<sup>32</sup> En tal sentido, el Estado debe asegurar que las personas que requieren de cuidados tengan acceso a los mismos en un clima donde la remuneración y el tiempo empleado en dichas actividades se corresponda con el esfuerzo de las personas encargadas del mismo y sin recargar excesivamente a las mujeres que laboran en el ámbito doméstico. Esto a su turno implica dar una mirada no sólo a las mujeres que asumen estas labores estando empleadas en el sector formal, sino principalmente aquellas que acceden a sus medios de subsistencia cotidiana mediante el trabajo informal.
- 4. Medidas para combatir la violencia de género:** en virtud de la sobreexposición de las mujeres a la violencia machista durante los largos periodos de confinamiento y durante la pandemia en general, la detención de la violencia contra las mujeres y la prevención de la misma es una urgencia de primer orden. Sobre el particular, el Secretario General ha indicado que los planes de recuperación y respuesta al Covid-19 deben incluir medidas de atención urgente a las mujeres que se encuentran confinadas con sus agresores, tomando como ejemplo experiencias de alianzas entre entes públicos y privados para la recepción de denuncias por medios seguros, especialmente en lugares como farmacias o supermercados. Asimismo, el Secretario ha señalado la importancia de que los sistemas de justicia sigan su curso normal de atención y que aumenten su capacidad para monitorear situaciones de riesgo de violencia machista, con el fin de evitar la concreción de la misma. Por último, ONU Mujeres ha indicado que es fundamental expandir el horizonte de comprensión de la protección frente a las violencias, dando atención y reforzando las redes de cuidado y apoyo de las mujeres, con lo cual es importante asegurar el acceso a dichas redes así como a mecanismos de apoyo psicojurídico para las mujeres.<sup>33</sup>
- 5. Medidas de recuperación en entornos de fragilidad humanitaria y de violaciones a los derechos humanos:** finalmente, el Secretario ha llamado a la implementación plena de la agenda de mujeres, paz y seguridad, particularmente las medidas relacionadas con atención y protección de las mujeres. En la siguiente sección elaboraré más sobre la relación de las políticas de respuesta frente al Covid-19 con la agenda de mujeres, paz y seguridad, particularmente en relación con el informe presentado en 2020 por el Secretario General al Consejo de Seguridad sobre el estado de la implementación de la agenda.

En lo que sigue, reflexiono sobre las posibles articulaciones de estos lineamientos con la agenda de mujeres, paz y seguridad de cara a los prospectos de incidencia y activismo feminista global y local.

## **II. Articulaciones y prospectos de una agenda feminista global sobre paz y seguridad internacional: del enfoque de crisis al enfoque de “vida cotidiana”.**

La necesidad de reaccionar a la pandemia ha puesto de presente como nunca la necesidad de optimizar los marcos institucionales y de política existentes para, de un lado, avanzar en la consolidación de resultados concretos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y, por otro, saldar pronto

la deuda de atacar las condiciones estructurales que sostienen la desigualdad y violencia que experimentan las mujeres a diario, y que los momentos de crisis como las guerras, los desastres naturales o las crisis globales de salud pública, tienden a profundizarse.

Así, como vimos al inicio de la anterior sección, rápidamente el SNU se volcó a requerir con urgencia la implementación de todos los mecanismos previstos en varias de sus agendas institucionales creadas con el objeto de mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Una de ellas es, sin duda, la agenda de mujeres, paz y seguridad.

En efecto, en su informe de política de abril de 2020, el Secretario General llamó a la implementación urgente de las medidas previstas en las 10 resoluciones del Consejo de Seguridad, así como sus informes y los de su representante especial sobre violencia sexual en los conflictos armados. A su juicio,

“La implementación efectiva de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad debe seguir siendo una prioridad durante este período. La resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad fue, de hecho, una de las primeras resoluciones del Consejo en que se reconoció que las pandemias formaban parte del panorama de la paz y la seguridad y se resaltó la necesidad de que en todas las respuestas se incorporaran los principios de prevención, protección e igualdad de participación y liderazgo de las mujeres”.<sup>34</sup>

Aunque muchas han sido las críticas que con los años se han ido acumulando desde diversos sectores sobre la eficacia, la profundidad y el alcance de la agenda para enfrentar la violencia contra las mujeres en los conflictos y el déficit de representación de las mismas en los escenarios de construcción de paz, dadas las limitaciones temáticas del presente análisis sólo dos son fundamentales para avanzar en la articulación (necesaria) de las dos agendas. El primero, referido al llamado *enfoque de crisis*.

#### **A. El enfoque de crisis: un modelo de securitización de las urgencias humanas en revisión.**

En su reciente texto sobre el porvenir de la agenda de MP&S en clave de atención a los efectos de la pandemia, Catherine O’Rourke recuerda el texto seminal de Hillary Charlesworth donde se plantea una crítica al modelo de crisis como elemento dominante en el imaginario de quienes practican el derecho internacional. Charlesworth asegura que al haberse desarrollado como una disciplina que busca ante todo contener el avance de las guerras, su lógica de aplicación es primordialmente reactiva. Así, el enfoque de crisis del derecho internacional impide reflexionar sobre la complejidad de los hechos que componen las tragedias que azotan la humanidad, limita el progreso analítico pues debemos “redescubrir un problema constantemente sin apoyarnos en conocimientos previos”<sup>35</sup> y nos conduce a “concentrarnos en un evento único o una serie de eventos, perdiendo así de vista el panorama completo”<sup>36</sup>. Esto, a su turno, impide que esta disciplina pueda hacerse preguntas sobre las causas complejas y estructurales de esos eventos que ponen en jaque la paz y la seguridad internacional.

Para O’Rourke, la crítica de Charlesworth al modelo de crisis cobra especial relevancia a la hora de evaluar el desempeño de la institucionalidad internacional para enfrentar la pandemia de Covid-19. En efecto, el tratamiento del Covid como un problema nuevo ensombrece el hecho de que sus devastadores efectos son una “una manifestación de, por ejemplo, modelos de desarrollo capitalista arraigado y una tradición de largo aliento de daño indiscriminado al mundo natural”<sup>37</sup>, con lo cual los ‘problemas’ de la pandemia se refieren a necesidades inmediatas y específicas como la de suplir la falta de personal o de conocimientos técnicos para producir una vacuna, y no a enfrentar las causas que pusieron a las mujeres en esa posición vulnerable en primer lugar.

Aunque el Consejo de Seguridad ha adoptado dos resoluciones relacionadas con la pandemia, una que la identifica como una amenaza a la seguridad internacional que requiere de su atención y provee orientaciones políticas generales para tu atención, y la segunda sobre la distribución global de las vacunas, es

cierto que como ha manifestado O'Rourke, su actuación tiene por efecto fragmentar la respuesta internacional a la crisis, desconociendo el trabajo que sobre el particular adelanta la Organización Mundial de la Salud, dejando un gran silencio sobre su propia agenda de MP&S a la hora de abordar las afectaciones de la pandemia a las mujeres. En suma, es una reiteración de la lógica reactiva presente en la mayoría de las resoluciones de esta agenda, que incluso en el punto sobre participación se concentra en evitar la violencia, mitigar sus impactos y asegurar la participación de las mujeres para evitar que los hechos se repitan en el futuro, sin mayor mención a la discriminación histórica que está a la base de dichas violencias. En idéntica estampa, la Resolución 2532 de 2021 sobre Covid-19 apenas logra nombrar el

“desproporcionado impacto negativo que tiene la pandemia, especialmente a nivel socioeconómico, en las mujeres y las niñas” y “pide que se adopten medidas concretas para reducir al mínimo ese impacto y garantizar la participación plena, equitativa y significativa de las mujeres y la juventud en la preparación y aplicación de una respuesta adecuada y sostenible a la pandemia.”<sup>38</sup>

En todo caso, la urgencia de convocar al Consejo de Seguridad para que dirija los destinos de la respuesta internacional a la pandemia se entiende en tanto signo del fenómeno de la securitización de la salud pública. Durante los últimos veinticinco años, las amenazas a la salud pública global junto con otros asuntos no tradicionalmente relacionados con la seguridad han sido incluidos bajo un nuevo paradigma. Originado en la Escuela de Copenhage, el enfoque de securitización busca, a través de actos discursivos o actos del habla hacia algo o alguien, etiquetar cualquier asunto como una “amenaza a la seguridad”.<sup>39</sup> Con ellos, busca superar la idea de que el ámbito de la seguridad y lo que la amenaza o pone en peligro son actos definidos con una base objetiva (neutral), para dar cuenta de la existencia de amenazas existenciales que pueden ser reconocidas sólo por los individuos que las enfrentan, lo que a su turno supone la disposición de recursos y medidas extraordinarias para mitigar la amenaza y una audiencia que acepte ese esfuerzo como legítimo.<sup>40</sup>

En suma, la securitización de la salud pública supone, de un lado, “transmitir un sentido de urgencia, dándole a un asunto protagonismo y prioridad en la agenda política y, por tanto, mayor atención y recursos desde la comunidad internacional”<sup>41</sup>, y de otro, una práctica estratégica en la que, dependiendo de las configuraciones de poder en entornos locales o globales, identifican un problema como una amenaza a la seguridad para avanzar en sus agendas e intereses.

En relación con este último punto se han formulado críticas a la securitización de la salud pública, especialmente frente a los brotes descontrolados de virus como el Covid-19. Dichas críticas se dirigen principalmente a los actores que estampillan un problema como un asunto de seguridad pues por lo general obedecen a lógicas hiper-militaristas, estado-céntricas y coloniales de ejercicio del poder a nivel global.<sup>42</sup> Es común que, por ejemplo, ante la circulación de virus letales que ponen en juego la supervivencia de la humanidad, los gobiernos más poderosos del mundo adopten medidas que, por ejemplo, restringen la migración.<sup>43</sup> Dichas medidas pueden (y por lo general lo hacen) ocultar agendas discriminatorias hacia grupos de población que en condiciones de “normalidad”, es decir, en ausencia de amenazas a la seguridad, estarían radicalmente injustificadas.

La respuesta al Covid-19 no ha estado al margen de estas prácticas problemáticas. En efecto, en países como Colombia, Perú y Panamá, al inicio de la pandemia se impusieron medidas de restricción a la circulación para la adquisición de alimentos y otros bienes básicos fundadas en diferentes criterios como el género<sup>44</sup>. Esto permitió a las autoridades de policía encargadas de hacer cumplir las medidas de restricción ejercer vigilancia sobre las expresiones de género de las personas, disparándose así los casos de violencia hacia personas con expresiones e identidades de género disidentes o contrarias al canon hegemónico de lo femenino y lo masculino.<sup>45</sup> En similar

44 En Bogotá, por ejemplo, a estas medidas se les conoció como “pico y género”: unos días podían salir las mujeres, o otros días los hombres.

45 Asamblea General de las Naciones Unidas. La violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género y la identidad de género durante la pandemia de enfermedad coronavirus (Covid-19). Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Sr. Víctor Madrigal-Borloz, 28 de julio de 2020, A/75/258, párr. 14.

sentido, como mencioné antes, se han adoptado medidas que indirectamente privan o restringen el acceso de las mujeres a servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente interrupción del embarazo, por la priorización de otras medidas urgentes para contener el avance del virus.<sup>46</sup>

La respuesta a las críticas puede ser abogar por eliminar el paradigma securitizador o por transformar sus lógicas, particularmente la de sus respuestas una vez un problema se categoriza como amenaza a la seguridad. Así, en el seno de las Naciones Unidas, siguiendo los postulados de ese nuevo paradigma de la seguridad se ha consolidado durante las últimas dos décadas una agenda de seguridad humana, que “reorienta la atención de los Estados y de la comunidad internacional hacia la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas como la base para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano”<sup>47</sup>. Este modelo busca ampliar la concepción tradicional de la seguridad, es decir, más allá de los intereses de los Estados, dándole espacio a una mirada integral a las necesidades y amenazas de la humanidad que trascienden a las amenazas militares.

A partir de este ejercicio de re-enfocar las prioridades a la hora de plantear un asunto como un problema de seguridad, se busca avanzar en “la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos”<sup>48</sup>. Es decir, un re-enfoque que encuentra en la urgencia cotidiana y en lo estructural una amenaza que requiere de acciones menos reactivas, más preventivas y ordenadas que supriman los factores de vulnerabilidad de individuos y comunidades enteras a las olas más críticas de la ya muy riesgosa existencia de esos individuos y comunidades.

En un tono similar, la OMS ha adoptado una noción de seguridad en salud compuesta por un “conjunto de actividades proactivas y reactivas necesarias para reducir todo lo posible la vulnerabilidad a incidentes agudos de salud pública capaces de poner en peligro la salud colectiva de poblaciones que se extienden por diversas regiones geográficas y a través de las fronteras internacionales.”<sup>49</sup>

Así pues, más que abandonar el espacio del Consejo de Seguridad y de la gobernanza global en lo que a asuntos de seguridad colectiva concierne, estimo de vital importancia emprender estrategias de movilización mixta, que combinen, de un lado, iniciativas como la del *Women’s Policy Group de Irlanda del Norte*, orientado a la identificaciones de barreras multidimensionales de acceso a derechos para las mujeres en diferentes escenarios (económico, cultural, justicia social, salud, representación política), y enfocado a la creación de alianzas a nivel local con actores estatales y otros movimientos sociales para promover iniciativas de fortalecimiento de *abajo hacia arriba*.<sup>50</sup> De otro lado, estrategias de incidencia ante los órganos decisorios globales para influir en una transformación radical de la noción de paz y seguridad internacional tan profundamente centrada en los problemas que ocupan a las lógicas masculinas del poder (primordialmente las guerras), para que allí también se avance en una lectura feminista de la realidad, es decir, desde la radicalidad de las *urgencias cotidianas* de quienes no acceden al poder, o lo hacen de formas limitadas. En lo que sigue, propongo una articulación entre las respuestas del SNU en clave del enfoque de vida cotidiana al Covid-19 y las respuestas futuras del Consejo de Seguridad como pistas para el activismo en el campo del género, la paz y la seguridad.

---

46 La organización internacional Women’s Link Worldwide ha hecho seguimiento a las medidas de emergencia adoptadas en diferentes países de América Latina, expresando su preocupación por la desatención y maltrato que sufren las mujeres en estado de gestación y otras buscando servicios de salud sexual y reproductiva como citologías, anticoncepción de emergencia, entre otros. Ver: WLWW & Colectiva Feminista para el Desarrollo Local. Respuesta estatal al Covid-19: sin enfoque de género. Miradas desde El Salvador. Diciembre de 2020, disponible en: <https://www.womenslinkworldwide.org/informate/sala-de-prensa/mujeres-las-grandes-olvidadas-durante-la-atencion-del-covid-19-en-el-salvador>

47 Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas. La seguridad humana en las Naciones Unidas. Nueva York, 2012, p. 5. Disponible en: [https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684\\_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure\\_web\\_December%2010.pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf)

48 Ibid.

49 Tomado de: Ronderos Torres, Margarita. ¿Qué tan segura es la seguridad sanitaria? Reflexión en tiempos de pandemia. Rev. Gerenc. Polit. Salud, Bogotá (Colombia), 8 (17): 5-8, junio-diciembre de 2009. Recuperado el 20 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/545/54514009001.pdf>

50 Women’s Policy Group. COVID-19 Feminist Recovery Plan. Julio, 2020. Recuperado el 20 de junio de 2021. Disponible en: <https://wrda.net/wp-content/uploads/2020/07/WPG-NI-Feminist-Recovery-Plan-2020-.pdf>

## **B. El enfoque de vida cotidiana: una apuesta feminista en la comprensión de la paz y la seguridad internacional.**

En la primera sección de este documento afirmé que los impactos de la pandemia están lejos de ser extraordinarios o inesperados. Es más, las violencias y expresiones de desigualdad preexistentes se han exacerbado y han demostrado la fragilidad del enfoque excepcionalista o de crisis de la agenda de paz y seguridad internacional. Con esto en mente, ¿cómo implementar la sugerencia de Charlesworth y O'Rourke de superar el enfoque de crisis en las políticas globales sobre seguridad? Lo primero es sentar las bases políticas y conceptuales de tal giro. Las apuestas por una recuperación feminista de diferentes organizaciones y colectivos académicos, así como los estudios sobre seguridad con una perspectiva feminista proponen una fórmula relativamente simple: identificar cómo las agendas políticas globales se articulan con las locales con el objeto de abordar las necesidades cotidianas de las mujeres en busca de su emancipación y el ejercicio pleno de sus ciudadanías. En otras palabras, que de un enfoque de crisis se pase a uno de vida cotidiana, donde se asuma que la vida de las mujeres en un contexto patriarcal es una vida en crisis en la que difícilmente pueden separarse los efectos de eventos calificados como tal por instituciones de gobernanza global, como una guerra o una pandemia, de las situaciones de “normalidad”.

En buena medida, las recomendaciones del Secretario General y del SNU apuntan justamente a esta dirección: sin abordar las condiciones estructurales de discriminación a las que se enfrentan las mujeres a diario, ninguna medida de recuperación del Covid-19 bastará para contener y mitigar los efectos inmediatos de la pandemia.

Es tal vez por esta razón que en su informe de 2020 dirigido al Consejo de Seguridad, el Secretario General indicó que si bien “[e]n el fondo, la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad es un programa de prevención de crisis”<sup>51</sup> que tiene el potencial para acompañar la lucha contra los efectos del Covid-19 en la vida de las mujeres, en todo caso

“La pandemia de COVID-19 es una llamada de atención a una comunidad internacional que ya ha sido puesta en duda por el creciente nacionalismo y los ataques al multilateralismo y a las normas mundiales. Nos enfrentamos a la necesidad urgente de construir sociedades más equitativas e inclusivas. O bien perdemos los avances conseguidos en relación con los derechos de la mujer, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la seguridad internacional, que tanto han costado, o bien salimos de la pandemia con mayor igualdad y resiliencia y con rumbo hacia una paz duradera e inclusiva. Veinte años después de que los movimientos feministas transnacionales impulsaran con éxito la resolución 1325 (2000), ha llegado el momento de hacer realidad su visión transformadora y construir una paz justa y sostenible para todos basada en estructuras de poder inclusivas que sustenten nuestras economías, nuestros sistemas políticos y los procesos de paz.”<sup>52</sup>

Este trabajo de reingeniería y de aprovechamiento de las condiciones políticas que ofrece la crisis a la comunidad internacional puede permitir sentar las bases del futuro de la comprensión de la seguridad internacional con un enfoque de género transformador y feminista, es decir, que considere las urgencias cotidianas de las mujeres. Esto implica actualizar y renovar los mecanismos de evaluación de la implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad. En efecto, como dijo el Secretario en su informe de 2020 ante el Consejo de Seguridad, el mecanismo de verificación por indicadores y pilares elaborado por su oficina cumplió el año pasado diez años, y requiere de una actualización urgente. Dicha actualización supone incluir factores como el cambio climático, las condiciones que, como la raza, la etnia o la orientación sexual afectan desde una perspectiva interseccional la posición social de las mujeres no sólo en los conflictos sino en todos los espacios donde la seguridad de las mujeres se ve amenazada y, por supuesto, las crisis sanitarias de alcance global como el Covid-19.

En esa medida, propongo como primer paso -tímido- para avanzar en el proceso de actualización de los pilares de la agenda de mujeres, paz y seguridad, incluir las medidas de reacción y recuperación del Covid-19 presentadas esquemáticamente en la primera sección de este documento, como se ve a continuación:

---

51 En: Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General: La mujer, la paz y la seguridad. 25 de septiembre de 2020, S/2020/946, párr. 4.

52 Ibid, párr. 111.

<b>Pilar</b>	<b>Descripción</b>	<b>Medidas de Recuperación Covid-19 a integrar en la actualización de pilares</b>
1. Prevención de todas las formas de violencia contra la mujer,	<p>En particular la violencia sexual y la violencia basada en el género. Este pilar se ha ido transformando para incluir medidas no sólo relacionadas con las obligaciones de investigación, juzgamiento y sanción de las violencias contra las mujeres ocurridas a propósito de los conflictos, sino la atención a las dimensiones estructurales del sistema de justicia y de arquitectura estatal que sostienen regímenes de impunidad jurídica y social en beneficio de la reproducción de las violencias.</p> <p>Las medidas de recuperación con enfoque de género en este escenario suponen justamente facilitar los procesos de denuncia para las mujeres y evitar las parálisis de los sistemas de justicia que perjudican particularmente a las mujeres víctimas de violencias basadas en género.</p>	Medidas para combatir la violencia de género.
2. Garantizar la participación en la construcción y consolidación de la paz.	“Todas las actividades de prevención, solución y recuperación de los conflictos deben girar en torno a la participación plena, equitativa y significativa de las mujeres y la defensa de sus derechos, no solo exponiendo y abordando la discriminación y los prejuicios de género en la planificación y la adopción de decisiones, sino también estableciendo elementos básicos sólidos para su participación inclusiva.” <sup>53</sup>	Medidas de participación de las mujeres en la toma de decisiones relacionadas con la salud pública.
3. Protección de mujeres y niñas.	Los mecanismos de protección se han pensado en desarrollo de la Agenda principalmente en relación con las medidas y servicios a los que necesitan acceder las mujeres y las niñas para avanzar en un proceso de recuperación frente a hechos de violencia asociados al conflicto y a la creación de instancias de prevención de nuevas violencias en su contra cuando ya han sido victimizadas.	<p>Medidas de recuperación en salud, particularmente en la salud sexual y reproductiva de las mujeres.</p> <p>Medidas para combatir la violencia de género.</p>
4. Socorro, recuperación y consolidación de la paz.	Desde la tripleta de informes de 2015, este componente de la agenda de MP&S ha cambiado de su enfoque tradicional reactivo a uno que busca avanzar en el abordaje de las causas estructurales de discriminación que afectan a las mujeres, particularmente en relación con la participación política de las mujeres y las medidas de recuperación e inclusión económica.	<p>Medidas de recuperación económica con enfoque de género.</p> <p>Medidas de recuperación en clave de trabajo de cuidado</p> <p>Medidas de recuperación en entornos de fragilidad humana y de violaciones a los derechos humanos.</p>

Cuadro 1. Elaboración propia.

<sup>53</sup> Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General: La mujer, la paz y la seguridad. 25 de septiembre de 2020, S/2020/946, párr. 13.

# III. CONCLUSIONES

Aunque las mujeres y las niñas no son quienes más mueren o son víctimas directas de la pandemia, un año largo de crisis sanitaria ha revelado que quienes soportan y soportarán la catástrofe con mayor rigor, serán ellas. Otras reflexiones sobre crisis globales han arrojado los mismos diagnósticos: las mujeres sufren con mayor rigor las guerras, no porque sean ellas quienes más mueren o son víctimas de mutilaciones, sino porque asumen las consecuencias de más largo aliento,<sup>54</sup> aun cuando pueda que a nivel estructural los conflictos y los procesos de transición sean ventanas de oportunidad para avanzar en la conquista de derechos o en la ampliación de sus ciudadanías.<sup>55</sup>

Así, surgen al menos tres razones para pensar en los mecanismos de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad son los más idóneos para acompañar la respuesta internacional a la crisis sanitaria generada por la pandemia. Primero, porque tanto las guerras como la pandemia pueden ser rápidamente calificadas como situaciones excepcionales o de ‘crisis’ que por lo mismo requieren de la puesta en marcha de mecanismos extraordinarios para su contención y prevención a futuro. Segundo, porque en ambas hay unos impactos diferenciados por género que se relacionan directamente con circunstancias de exclusión estructural agravadas por la crisis. Y tercero, porque por la misma lógica de excepción o crisis del derecho y las relaciones internacionales no hay otra arquitectura institucional y circulación de poderes concretos en el mundo para apaciguar la violencia contra las mujeres como la agenda MP&S, al menos a nivel discursivo.

Con todo, como demostré a lo largo de este documento, es justamente la lógica de crisis o excepción la que impide que estas agendas prevengan efectos devastadores en la vida de las mu-

---

54 Hoover Green, Amelia. 2019. “Mind The Gap: Measuring and Understanding Gendered Conflict Experiences,” *The Oxford Handbook of Gender and Conflict*, eds., Fionnuala Ní Aoláin, et. al., Oxford University Press [DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199300983.013.25]

55 WEBSTER, K., CHEN, C. and BEARDSLEY, K., 2019. Conflict, Peace, and the Evolution of Women's Empowerment. *International Organization*, vol. 73, no. 2, pp. 255–289. DOI 10.1017/S0020818319000055.

jeros en la próxima guerra. Lo mismo ocurrirá con la próxima pandemia si se asume que esa arquitectura internacional construida a partir del enfoque de crisis es la única posible o deseable para enfrentar los efectos de la pandemia actual.

Es por eso que este momento ofrece una oportunidad no sólo para pensarse modelos de reacción a crisis sanitarias globales con enfoque de género, sino para transformar radicalmente la lógica de la paz y la seguridad internacional en clave de derechos humanos de las mujeres. Lo anterior implica asumir que, como lo ha hecho el Secretario General a lo largo de este año, los mecanismos que existen son insuficientes, los logros alcanzados son frágiles y el verdadero trabajo para evitar la devastación sobre la vida de las mujeres aún está por hacerse: atacando las causas estructurales de la discriminación contra las mujeres a partir de un enfoque de vida cotidiana en las políticas de respuesta a la guerra, a las pandemias, al cambio climático, los desastres naturales, y en general, todo aquello que ponga en riesgo existencial la vida humana en la tierra.

El cómo hacerlo está en una lectura articulada y virtuosa entre el muy riguroso trabajo de comunidades activistas y académicas y de la propia Organización de las Naciones Unidas más allá del liderazgo pobre y cada vez más ilegítimo del Consejo de Seguridad. Dicha articulación pasa por la circulación de saberes feministas sobre los diagnósticos del impacto de las crisis sobre las mujeres para el diseño de políticas de respuesta basadas en evidencia sobre las necesidades cotidianas de las mujeres antes, durante y después de los eventos de crisis, así como la creación de mecanismos de seguimiento internacional, regional y doméstico para la implementación de las medidas de respuesta y recuperación que se han ido forjando como estándares en el seno de Naciones Unidas y que ofrecen una hoja de ruta sofisticada en términos de políticas de género para los Estados del mundo.

Aquí propongo que esos estándares de observación se incluyan en la verificación que hace el Secretario anualmente en sus informes sobre implementación de las medidas de la agenda de MP&S, adecuando las recomendaciones de política de respuesta con enfoque de género y los estándares de los procedimientos especiales a los cuatro pilares de la agenda MP&S. Sobre este último punto, un posible horizonte de activismo e incidencia ante el Consejo de Seguridad supondría elevar dicha adecuación de los pilares y la articulación con la respuesta al Covid-19 a una resolución que dote de direccionamiento político y solidez este viraje, abonando además a la recuperación de la legitimidad del Consejo como timonel de las crisis, al menos en lo político, y contribuyendo a transformar desde el epicentro de las discusiones la noción de ‘paz y seguridad internacional’ a una que se acomode mucho más a las necesidades cotidianas de las mujeres y las niñas que hoy soportan la inclemencia del Covid-19, la guerra, y cualquier otro fenómeno de ‘crisis’ que, ante sus ojos, no es sino otro dato más en la larga lista de crisis cotidianas a las que se enfrentan en sus vidas.

# IV. BIBLIOGRAFÍA

CHARLESWORTH, Hilary. “International Law: A Discipline of Crisis.” *The Modern Law Review*, vol. 65, no. 3, 2002, pp. 377–392.

CIFUENTES-AVELLANEDA, ÁNGELA, RIVERA-MONTERO, DANNY, GIL-VERA, CAMILA, MURAD-RIVERA, ROCÍO, MARCELA SÁNCHEZ, SANDRA, CASTAÑO, LINA MARÍA, ROYO, MARTA Y RIVILLAS-GARCÍA, JUAN CARLOS. Ansiedad, depresión y miedo: impulsores de la mala salud mental durante el distanciamiento físico en Colombia. *Asociación Profamilia*: 2020, p., 9. Recuperado el 9 de julio de 2021. Disponible en: <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2020/05/Informe-3-Ansiedad-depresion-y-miedo-impulsores-mala-salud-mental-durante-pandemia-Estudio-Solidaridad-Profamilia.pdf>

CORPORACIÓN SISMA MUJER. “Día Internacional Por Los Derechos De Las Mujeres”. 08 de marzo de 2021, p. 9. Recuperado el 9 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/03/8M.pdf>

------. “Derechos de las mujeres y niñas durante la pandemia de covid-19 en Colombia”, 27 de noviembre de 2020. Recuperado el 20 de julio de 2021. Disponible en: [https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2020/11/27-11-2020-Derechos-de-las-Mujeres-y-COVID-19\\_-Sisma-Mujer.pdf](https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2020/11/27-11-2020-Derechos-de-las-Mujeres-y-COVID-19_-Sisma-Mujer.pdf)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*. 2020. Recuperado el 20 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>

------. Informe sobre cifras de empleo y brechas de género. Cambios en el empleo en actividades de cuidado remunerado a raíz del COVID-19. Octubre de 2020, p. 16. Recuperado el 20 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf>

GENDER & COVID-19. How to create a gender responsive pandemic plan Addressing the secondary effects of COVID-19. Recuperado el 9 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.genderandcovid-19.org/tools/>

HOOVER GREEN, AMELIA. “Mind The Gap’: Measuring and Understanding Gendered Conflict Experiences,” *The Oxford Handbook of Gender and Conflict*, eds., Fionnuala Ní Aoláin, et. al., Oxford University Press, 2019. [DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199300983.013.25]

INDEPENDENT TASK FORCE, Council of Foreign Relations. Report No. 78: Improving Pandemic Preparedness Lessons From COVID-19. Octubre de 2020, p. 34. Recuperado el 22 de julio de 2020. Disponible en: [https://www.cfr.org/report/pandemic-preparedness-lessons-COVID-19/pdf/TFR\\_Pandemic\\_Preparedness.pdf](https://www.cfr.org/report/pandemic-preparedness-lessons-COVID-19/pdf/TFR_Pandemic_Preparedness.pdf)

THE NEW YORK TIMES. Coronavirus World Map: Tracking the Global Outbreak. Fuente: Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. Daily cases are the number of new cases reported each day. The seven-day average is the average of a day and the previous six days of data. Recuperado el 26 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-cases.html>

O’ROURKE, Catherine. International Law, Covid-19 and Feminist Engagement with the United Nations Security Council: The End of the Affair? En: *Feminist Legal Studies* (2020) 28:321–328.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Recuperado el 20 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

ROBERTS, Hannah. The Dangers of Securitizing Health. En: *E-Internacional Relations*, 04/12/2019, ISSN 2053-8626, pp. 1-6. Recuperado el 23 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2019/12/04/the-dangers-of-securitizing-health/>

WENHAM, Clare. *Feminist Global Health Security*. New York: Oxford University Press, 2021. Oxford Scholarship Online, 2021.

WLWW & Colectiva Feminista para el Desarrollo Local. Respuesta estatal al Covid-19: sin enfoque de género. Miradas desde El Salvador. Diciembre de 2020, disponible en: <https://www.womenslinkworldwide.org/informate/sala-de-prensa/mujeres-las-grandes-olvidadas-durante-la-atencion-del-covid-19-en-el-salvador>

## **Naciones Unidas.**

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. La violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género y la identidad de género durante la pandemia de enfermedad coronavirus (Covid-19). Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Sr. Víctor Madrigal-Borloz, 28 de julio de 2020, A/75/258

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 1325 (2000), S/RES/1325 (2000), 01/07/2020.

------. Resolución 2535 (2020), S/RES/2535 (2020), 14/07/2020.

-----, Informe del Secretario General: La mujer, la paz y la seguridad. 25 de septiembre de 2020, S/2020/946..

FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS. La seguridad humana en las Naciones Unidas. Nueva York, 2012, p. 5. Disponible en: [https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684\\_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure\\_web\\_December%2010.pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf)

ONU MUJERES. COVID-19 and gender monitor. Actualizado el 25 de julio de 2021 con información de la Organización Mundial de la Salud. Recuperado el 26 de julio de 2021. Disponible en: <https://data.unwomen.org/resources/covid-19-and-gender-monitor>

-----, COVID-19 y prestación de servicios esenciales a las sobrevivientes de la violencia contra las mujeres y las niñas. 2020. Recuperado el 20 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/brief-covid-19-and-essential-services-provision-for-survivors-of-violence-against-women-and-girls-es.pdf?la=es&vs=952>

SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de Políticas: Las repercusiones de la Covid-19 en las mujeres. 9 de abril de 2020.

-----, Una crisis con rostro de mujer. 03/04/2020. Recuperado el 9 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/articles/2021-03-04/cri>



**AGENDA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD Y  
DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS: UNA  
PROPUESTA PARA ENCUADRAR LA VIOLENCIA  
SOCIOPOLÍTICA CONTRA LAS MUJERES QUE  
LIDERAN CAUSAS SOCIOAMBIENTALES Y SU  
VINCULACIÓN CON LA RESOLUCIÓN 1325**



**ANDREA CATALINA LEÓN AMAYA**

La agenda de “Mujeres, Paz y Seguridad” (en adelante “agenda MPS”), inaugurada en el año 2000 por la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, fruto de la incidencia del movimiento transnacional de mujeres, constituye un marco vinculante para los Estados miembros en cuatro aspectos considerados críticos en las situaciones de conflicto, violencia o inestabilidad y en contextos de transición política, con diversos énfasis desarrollados en una serie de resoluciones posteriores: (i) la prevención de los conflictos y de las violencias contra las mujeres durante y después de los conflictos; (ii) la participación de las mujeres en la gestión y resolución de estos; (iii) la protección de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y de transición política; y (iv) los esfuerzos sociales e institucionales para la construcción y sostenimiento de la paz con medidas que contemplen una perspectiva de género<sup>1</sup>.

Los cuatro aspectos están imbricados y, pasados 20 años de instauración de la agenda MPS, la pregunta sobre su relación con otros problemas emergentes es ineludible<sup>2</sup>. El presente artículo focaliza la situación de las defensoras de derechos humanos, con el objetivo de indagar acerca de la pertinencia del mandato de la agenda MPS para abordar la violencia sociopolítica contra ellas. En otras palabras, nos preguntamos si el fenómeno de la violencia contra las defensoras tiene relación con la agenda MPS y de qué manera. La constatación cuantitativa del incremento de la violencia letal contra las mujeres defensoras ofrece una base empírica que sirve para responder afirmativamente a esa cuestión. De hecho, con base en ella, en los dos últimos informes del Secretario General de la ONU sobre el estado de cumplimiento del mandato de la Resolución 1325, la preocupación por las amenazas y ataques contra las defensoras se aborda con mayor contundencia. No obstante, más allá de las cifras, en esta ocasión buscamos contribuir a la comprensión cualitativa del fenómeno: ¿la violencia le-

---

1 El cuerpo normativo que desarrolla los diferentes aspectos y énfasis de la agenda de MPS, se integra, hasta la fecha, por diez resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a saber: 1325 de 2000, 1820 de 2008, 1888 de 2009, 1960 de 2010, 2106 de 2013, 2122 de 2013, 2242 de 2015, 2467 de 2019 y 2493 de 2019.

2 Como lo vienen planteando, con ocasión de los 20 años de la Resolución 1325, las organizaciones promotoras de esta jornada de diálogos, en lo que han denominado “problemas o debates contemporáneos y vigencia de la Resolución 1325 en las democracias modernas”. Son estas organizaciones: Colombia Diversa, Corporación Humanas, Red Nacional de Mujeres y Corporación Sisma Mujer. Este texto resulta de la colaboración prestada, en mi calidad de consultora, a Sisma Mujer.

tal en aumento contra defensoras de derechos humanos afecta cuáles agendas o luchas sociales en concreto? Las evidencias que se vienen levantando, y que en el sistema de Naciones Unidas ya se incorporan como señales de alerta y de necesaria priorización en el monitoreo de la situación de derechos humanos, dan pistas de que la defensa de la vida y de las comunidades, ligada a conflictos medioambientales y territoriales, configura una de las principales agendas amenazadas en nuestros días.

En esa línea, para explorar el vínculo entre el mandato de la Resolución 1325 (agenda MPS) y el problema creciente de amenazas y ataques a las mujeres defensoras, propongo una triple aproximación: en primer lugar, una aproximación a la trayectoria discursiva reciente del sistema de Naciones Unidas, que ofrece bases jurídico-políticas para entender incorporada en la agenda MPS la situación de riesgo de las defensoras de derechos humanos, y que también traza una argumentación a favor del vínculo entre cambio climático, agenda de los ODS 2030 y agenda MPS (tres agendas consideradas estratégicas).

En segundo lugar, una aproximación empírica que presta atención a los datos cuantitativos y cualitativos relativos a la tendencia mundial, regional y local (América Latina y Colombia) de aumento de la violencia sociopolítica contra las defensoras. Dentro de esa tendencia, y situándolo en el actual contexto de transición política en Colombia, buscaré encuadrar el fenómeno de intensificación de ataques a las defensoras y lideresas que están en la primera línea de la defensa/sostén de la vida y de las comunidades, ligadas a conflictos socioambientales y territoriales, especialmente en el ámbito de las luchas sociales contra el extractivismo.

En tercer lugar, una aproximación que sugiere un diálogo interdisciplinar, para dar densidad al interrogante sobre cuáles son las agendas amenazadas y atacadas y por qué este fenómeno tiene pertinencia dentro del mandato de la agenda MPS. De esta manera, sugiero la relación necesaria entre el enfoque de localización de la Resolución 1325 construido por las organizaciones que confluyen en la Red Nacional de Mujeres y los debates geopolíticos contemporáneos, en especial, el que concierne a la observación y análisis de la onda neoextractivista y de las resistencias sociales correlativas que cada vez más protagonizan las mujeres rurales, campesinas, indígenas y afrodescendientes en los territorios.

Concluyo con una recapitulación orientada a destacar la conexión preponderante con el componente de construcción y sostenimiento de la paz de la agenda MPS. Al argumentar que el problema contemporáneo de violencia contra las defensoras hace parte del mandato de la Resolución 1325, y que hoy se perfila como un asunto marcadamente asociado a las luchas socio-medioambientales y territoriales, propongo la necesidad de trazar una ruta de incidencia y exigibilidad para asegurar la protección de las defensoras y sus agendas en ese campo.

### **I. Trayectoria discursiva de Naciones Unidas: el vínculo entre agenda MPS, defensoras, cambio climático y agenda ODS 2030**

En diferentes escenarios de Naciones Unidas (ONU), es perceptible la construcción más reciente de un discurso de apertura que se interesa por generar brechas y conectar diferentes agendas y mandatos cuya interrelación no era obvia hasta hace algunos años. Para los efectos del presente análisis, focalizo el seguimiento realizado por el Secretario General (SG) al estado de cumplimiento de la Resolución 1325 (agenda MPS), consolidado en sus informes más recientes (2019 y 2020), y propongo explorar el diálogo que desde allí se teje con el discurso jurídico y político que se viene produciendo en otros escenarios como el mandato de la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos (REDDH), el Comité CEDAW, ONU-Mujeres y los programas más directamente concernidos por las agendas del cambio climático y del desarrollo sostenible (Programas de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y para el Desarrollo – PNUMA y PNUD).

Pese a la vigencia de la resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU sobre la protección de las de-

fensoras de los derechos humanos y las personas defensoras de los derechos de la mujer (resolución 61/181 de 2013)<sup>3</sup>, el énfasis en la protección de las defensoras, como un asunto que debe fortalecerse en la agenda MPS es reciente. En su informe de 2019, el SG reconoció el déficit existente en las recomendaciones y medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad para asegurar la protección de las defensoras de derechos humanos<sup>4</sup>, y, en contraste con las posturas adoptadas en los informes anteriores, solo desde entonces, el SG encendió una alerta explícita y determinó la necesidad de priorizar, entre otros ámbitos, “la protección de las defensoras de los derechos humanos y de las mujeres que trabajan por consolidar la paz y el apoyo que se les presta”<sup>5</sup>. Posteriormente, en su informe de 2020, el SG actualizó la información sobre el aumento de amenazas y ataques a las defensoras, basado en datos consolidados de diversas fuentes, y valoró positivamente la destinación de inversiones que desde el 2020 el Fondo de Consolidación de la Paz puso en marcha, a través de su Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género y la Juventud, focalizando, entre otros temas, “la protección de las defensoras de los derechos humanos y las promotoras de la paz para resolver una deficiencia de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad”, como una prioridad a ser atendida en el próximo decenio, para cumplir plenamente el mandato de la Resolución 1325 (SG-ONU, 2020, pág. 98).

Esta priorización se acompaña del reconocimiento explícito de que las mujeres que promueven la consolidación de la paz y las defensoras de derechos humanos “son elementos políticos clave que desempeñan un papel fundamental en las iniciativas de prevención y solución de conflictos y sostenimiento de la paz” (SG-ONU, 2019, págs. 35 y 118). Pero más allá de un reconocimiento en abstracto, se observa una preocupación por encuadrar y caracterizar el fenómeno violento que las afecta. En la manera como el SG conduce su argumentación reciente, es nítida su postura de que la violencia contra las defensoras no puede ser comprendida, ni las medidas de protección adecuadamente formuladas e implementadas, sin prestar atención a las causas estructurales catalizadoras de los conflictos y que impiden que la paz se afiance en las fases posteriores a su resolución. En esa línea, el SG incorpora una correlación más clara con temas de orden geopolítico, haciendo un llamado explícito a la integración y armonización de las dos agendas: la agenda MPS y la agenda de los ODS. De hecho, el último informe del SG (2020) dedica un capítulo a la “vinculación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad a los esfuerzos por lograr la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, como asunto central en el componente de consolidación y sostenimiento de la paz (SG-ONU, 2020, capítulo III).

Ahora bien, entre las causas fundamentales y estructurales de la inestabilidad, cuyo enfrentamiento es imprescindible para prevenir nuevos conflictos y sostener la paz, el SG focaliza algunos ámbitos vitales para cumplir y compatibilizar los ODS y la agenda MPS: el desarme, la garantía de derechos políticos de las mujeres, los sistemas económicos equitativos, el estado de derecho y el enfrentamiento de “cuestiones emergentes” como el extremismo violento y la crisis climática (pág. 45). Para el SG, es indispensable “reexaminar la economía política mundial”, si se quiere producir “un cambio duradero y transformador”, pues “las estructuras económicas y las dinámicas de poder existentes son insostenibles, ya que siguen agotando los recursos naturales e impiden que la paz se afiance” (pág. 93).

Las defensoras son reconocidas como actrices claves en la prevención de los conflictos, la solución de controversias y la consolidación de la paz, ya que su trabajo se ubica en la primera línea de las luchas sociales de enfrentamiento de esas causas y de las reivindicaciones sociales para su transformación. Los efectos del cambio climático se suman al conjunto de factores de desigualdad social y de inestabilidad catalizadores de nuevos conflictos,

---

3 Adoptada el 18 de diciembre de 2013 por la Asamblea General, con base en diferentes instrumentos convencionales de derechos humanos (entre ellos la CEDAW), e invocando, en particular, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (Resolución 53/144, de 9 de diciembre de 1998). Sobre el proceso que llevó a su adopción, véase el libro publicado en 2016 por ONU Mujeres y la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos: Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre protección de las defensoras de los derechos humanos y las personas defensoras de los derechos de la mujer. Disponible en: [http://im-defensoras.org/wp-content/uploads/2016/07/RESOL-DE-LA-ASAMBLEA-GRAL-ONU\\_010616-MED\\_WEB\\_2.pdf](http://im-defensoras.org/wp-content/uploads/2016/07/RESOL-DE-LA-ASAMBLEA-GRAL-ONU_010616-MED_WEB_2.pdf).

4 “Menos del 20 % de las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en 2018 contenían referencias a la importancia y la necesidad de garantizar los derechos y las libertades fundamentales de las mujeres defensoras de los derechos humanos” (SG-ONU, 2019, pág. 109).

5 Resumido así en el informe de 2020 (SG-ONU, 2020, pág. 9).

esto es, sus consecuencias para la paz y la seguridad ya se consideran innegables, y las mujeres ganan visibilidad, en ese contexto (y en la trayectoria discursiva que estamos explorando), ante la constatación de que ellas “quedan en la primera línea tanto del cambio climático como de la inseguridad y con nuevas responsabilidades económicas en entornos cada vez más degradados” (SG-ONU, 2020, pág. 77). Esa convergencia de elementos (efectos del cambio climático, conflictos, inseguridad y desigualdad de género) se localiza y es particularmente crítica en el Sur Global (ibidem). De manera que, para el SG, “se debe realizar un esfuerzo más concertado para integrar y abordar los vínculos entre el género, el clima y la seguridad en la formulación de políticas y dar prioridad a la participación de la mujer en los mecanismos de respuesta y prevención” (ibidem, pág. 75).

Es en ese horizonte que las defensoras ligadas a las causas socioambientales son colocadas, por primera vez, en el centro de una agenda urgente y estratégica de acciones integradas, en el seguimiento al cumplimiento del mandato de MPS, que vincula la participación de las mujeres en la prevención de nuevos conflictos y en la construcción y sostenimiento de la paz, a otros programas impulsados por las entidades de Naciones Unidas para tratar de la adaptación al cambio climático (incluidos los riesgos de seguridad derivados de este) y la gobernanza inclusiva de los recursos naturales<sup>6</sup>.

Paralelamente, la asociación entre la situación de riesgo de las personas que defienden los derechos humanos y las luchas sociales ligadas al acceso, gobernanza y protección de los recursos naturales y a la defensa de las comunidades en los territorios más afectados por la crisis climática y las economías extractivistas, viene siendo focalizada en los informes recientes de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos (REDDH). Es una conexión nítida en su último informe, titulado “Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos” (2020)<sup>7</sup>, y es una de las principales conclusiones expuestas un año atrás en el informe sobre la visita a Colombia realizada por el entonces Relator Especial.

La doctrina desarrollada por el Comité CEDAW, en sus recomendaciones generales (RG), a su vez, da cuenta de la interrelación que hoy es clara entre la discriminación por razón del género, la violencia contra la mujer, los riesgos e impactos de género derivados del cambio climático, la situación de mayor vulnerabilidad y desventaja que enfrentan las mujeres rurales, indígenas y de minorías étnicas en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos y la situación de riesgo y violencia que enfrentan las mujeres defensoras (RG n° 28, 30, 35 y 37)<sup>8</sup>. Reconocimiento que es compatible con la postura de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, a 25 años de los compromisos adoptados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995)<sup>9</sup>.

## **II. Aproximación empírica y reencuadre: tendencia de intensificación de la violencia contra las defensoras vinculadas a la causa medioambiental y territorial**

Los datos acerca de las amenazas y ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos no son armónicos. Subsisten diversas dificultades que llevan al subregistro, especialmente a la hora de desglosar y caracterizar las violencias dirigidas contra las mujeres defensoras, lo que redundaría en limitaciones para la comprensión del fenómeno. Como señala Carolina Vergel (2020), la perspectiva de género en los datos producidos continúa ausente en la mayoría de los estudios realizados en los años recientes (en informes oficiales e independientes), por lo que persisten las limitaciones para caracterizar y problematizar quiénes son las personas defensoras amenazadas y atacadas, cuáles agendas representan y a quién(es) interesa o a quién(es) beneficia la muerte violenta de esas personas.

No obstante, con base en los informes oficiales emitidos por el propio sistema de Naciones Unidas (específicamente por la oficina del ACNUDH) y por órganos públicos nacionales (como la Defensoría del Pueblo, en el caso colombiano), y consultando la información generada por organizaciones no gubernamentales que realizan monitoreo independiente sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en el mundo, la ONU ha verificado no solo la tendencia global creciente de la violencia

contra las personas defensoras, sino también, dentro de esa tendencia, la intensificación de la violencia letal, las amenazas y otros ataques contra las mujeres defensoras.

Más allá de las cifras, que pueden ser consultadas en los diversos reportes internacionales y nacionales publicados en 2019 (antes de la pandemia de COVID-2019) y entre 2020 y 2021 (durante la pandemia), consideramos pertinente seguir la propuesta de problematización de Vergel (2020). Esto es, optamos por un reencuadre que preste atención al contenido de las agendas sociales lideradas por las defensoras amenazadas y atacadas y lo que está en el fondo de esas violencias —reencuadre cualitativo que ya es perceptible en las constataciones que sustentan la trayectoria discursiva reciente de Naciones Unidas presentada en el apartado anterior, así como en los reportes de algunas ONG internacionales y nacionales y en la producción académica multidisciplinaria que analiza la evolución del extractivismo en Latinoamérica—. Las diferentes fuentes coinciden en un hallazgo fundamental: se observa una creciente concentración de las amenazas y ataques en las mujeres que lideran procesos de luchas socioambientales y territoriales, identificadas como mujeres rurales, campesinas y/o pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes.

Según lo constatado por el SG en su informe de 2020, una porción importante de las mujeres defensoras atacadas trabajaba en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas y de las cuestiones ambientales (SG-ONU, 2020, pár. 34). El SG toma como fuente el informe de *Front Line Defenders*, “Análisis Global 2019”, en el cual se reporta la ocurrencia de 304 asesinatos de defensores y defensoras, de los cuales “el 40% defendía la tierra, los derechos de los pueblos indígenas y el medio ambiente”<sup>10</sup>. Esa ONG hace una denuncia contundente del incremento de la violencia institucional contra las personas defensoras del medio ambiente, que no se acompasa con el enfoque global sobre el enfrentamiento del cambio climático. Al mismo tiempo que los gobiernos en América Latina, independiente de su ideología política, “siguieron aprobando proyectos de megadesarrollo y otorgando grandes concesiones a empresas transnacionales para garantizar dichos proyectos”, lo que ha llevado al surgimiento de nuevos conflictos o al recrudecimiento de los ya existentes, las políticas y medidas de protección estatal para las personas defensoras se muestran ausentes o deficientes y las mismas autoridades se ven involucradas en prácticas de intimidación y persecución hacia ellas —a través de la criminalización y el acoso judicial, por ejemplo— (Front Line Defenders, 2019, p. 16-17). Además, los ataques contra las defensoras “indicaron un nivel de hostilidad atroz” (ibidem, p. 17-18)<sup>11</sup>. En suma, ese informe concluye que los derechos ligados al acceso a la tierra y al medio ambiente, así como los derechos de los pueblos indígenas “siguieron siendo los más peligrosos de defender debido a la explotación de los recursos naturales con fines lucrativos, combinada con una corrupción desenfrenada, unos gobiernos débiles y una pobreza sistémica” (ibidem, p. 8).

El aumento de la violencia estatal y paraestatal contra las mujeres que se oponen al neoextractivismo, en América Latina, ya se mostraba incesante desde por lo menos 2011, como se consolida en estudios académicos: “entre 2011 y 2016, organizaciones de derechos humanos registraron 1.700 agresiones a mujeres ambientalistas en América del Sur y América Central” (MALDONADO, 2016, citado por SVAMPA & TERAN, 2019, p. 196).

En el ultimátum emitido por la REDDH (2020), se concluye que “América Latina es constantemente la región más afectada, y los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente son los más atacados” (pár. 5)<sup>12</sup>. Son principalmente vulnerables a los ataques, las personas que defienden “los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, los que protestan por el apoderamiento de tierras o los que defienden los derechos de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, oponiéndose a los Gobiernos que imponen proyectos empresariales a las comunidades sin su consentimiento libre,

---

10 Disponible en: [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish\\_-\\_global\\_analysis\\_2019\\_web.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish_-_global_analysis_2019_web.pdf)

11 La ONG destaca el caso de Dilma Ferreira da Silva, torturada y asesinada en marzo de 2019, tras luchar “por más de tres décadas por los derechos de 32.000 personas desplazadas por el proyecto de la mega represa hidroeléctrica Tucuruí en el río Tocantins del Amazonas brasileño” (2019, p. 17-18). Además denuncia la impunidad de casos que han tenido un evidente involucramiento de empresas y agentes estatales, como el asesinato de Berta Cáceres en Honduras (ibidem).

12 Toma como referencia los reportes del ACNUDH y las organizaciones Front Line Defender y Global Witness.

previo e informado” (pár. 16). Y, según se alerta, Colombia encabeza la lista de asesinatos a defensores y defensoras de este perfil en 2019 (pár. 44)<sup>13</sup>.

Al aterrizar esta descripción al contexto de transición política en Colombia, se torna más evidente que las personas defensoras ligadas a las agendas cruciales de implementación del Acuerdo Final de Paz (2016) se encuentran en mayor riesgo, en un escenario de intensificación de la agenda neoextractivista. En medio de una intensa militarización de los territorios que no puede entenderse desligada de los intereses de las empresas dueñas de los megaproyectos, corren especial peligro los/las defensores y defensoras étnicos, de la tierra y medioambientales, quienes son blanco de amenazas, ataques y persecución al defender, especialmente, el derecho de consulta previa e informada<sup>14</sup>. Esta es una preocupación que ya ponía de manifiesto el REDDH, en su informe de la visita a Colombia realizada en 2018<sup>15</sup>.

Carolina Vergel (2020), en su análisis sobre la violencia letal creciente contra las mujeres defensoras y lideresas en Colombia, concluye, tras una consulta detenida de diversos reportes oficiales y de ONGs nacionales, y tomando el marco temporal del último proceso de negociación de paz, y de firma e implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, que las agendas preponderantemente amenazadas son: por un lado, la causa ambientalista, que concentra acciones colectivas de movilización social en oposición a la expansión de macroyectos de economía extractivista de explotación de recursos naturales. Por otro lado, la agenda propia de las personas y colectivos que exigen y acompañan el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, en particular los puntos relacionados con la participación ciudadana y política local (en donde se destacan las reivindicaciones direccionadas a las decisiones de ordenamiento y desarrollo territorial), la restitución de tierras que fueron objeto de despojo y la sustitución voluntaria y concertada de cultivos declarados de uso ilícito. En esas agendas, la participación de las mujeres es creciente, aunque invisibilizada en función de las visiones estereotipadas sobre su labor social y comunitaria. A pesar de las dificultades para caracterizar y visibilizar la labor de las defensoras y los ataques contra ellas, el movimiento de mujeres en Colombia avanza en una propuesta de construcción de hipótesis explicativas de la agudización de la violencia sociopolítica de género contra las defensoras. Según esa elaboración, una de las dimensiones más relevantes e indicadora de la evolución de los liderazgos femeninos en el país y explicativa de su mayor exposición al riesgo de amenazas y ataques, sería la asociada a las acciones a favor de la implementación del Acuerdo Final de Paz emprendidas por ellas, especialmente en lo tocante a las luchas en defensa del territorio y de los recursos naturales, de los derechos de las mujeres, de la vida digna, de los saberes ancestrales, entre otras (MOSQUERA & SISMA MUJER, 2019, p. 143-144)<sup>16</sup>.

### **III. Acercamiento del enfoque de localización a los contextos geopolíticos actuales relativos al neoextractivismo: pistas desde el diálogo interdisciplinar**

La tercera aproximación propuesta, para avanzar en la comprensión del fenómeno de violencia contra las defensoras en Colombia y sostener su vinculación con la agenda MPS, se relaciona con la pertinencia de acercar el enfoque

---

13 Hay que destacar que, en 2015, Colombia era el tercer país con más asesinatos de defensores/as ambientales, después de Brasil y Filipinas. América Latina, desde 2016, ya ostentaba el récord mundial, con 60% del total de asesinatos contabilizados en el mundo por Global Witness. Así lo describen Maristella Svampa y Emiliano Teran Mantovani en su contribución al libro editado por Karin Gabbert y Miriam Lang “¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad” (2019, p. 195-196).

14 De hecho, el Relator Especial manifestó su preocupación por “la aparente conexión entre Frontera Energy, la Brigada XVI del Ejército y la Estructura de Apoyo de la Fiscalía” en una situación de criminalización de líderes y lideresas sociales ligados a la causa socioambiental en San Luis de Palenque, “y el posible impacto del convenio entre Ecopetrol S.A. y la Fiscalía en la misma” (2019, párr. 29-30). Según se describe en el informe de 2019, “en noviembre de 2018, Frontera Energy firmó dos convenios con el Ministerio de Defensa por un monto de 1.343.106 dólares de los Estados Unidos para que el Ejército protegiera su actividad” (ibidem, párr. 30).

15 “Los líderes y lideresas que defienden los derechos humanos y los acuerdos de paz en las zonas rurales más afectadas por el conflicto son el principal blanco de asesinatos, ataques y otras violaciones de derechos humanos. Estas violaciones presentan una dimensión de género cuando se llevan a cabo contra las defensoras. Los defensores/as en Colombia están además en riesgo y sufren violaciones y abusos de sus derechos cuando defienden la tierra, el medio ambiente y los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrocolombianos frente a los intereses estatales y de actores no estatales, como empresas nacionales e internacionales y otros grupos de poder. Esto se debe a una combinación de factores y problemas estructurales todavía no resueltos” (REDDH, 2019, párr. 70).

16 En el informe “El riesgo de defender y liderar” editado y publicado por la Comisión Colombiana de Juristas.

de localización de la Resolución 1325 construido por la Red Nacional de Mujeres<sup>17</sup> a los debates geopolíticos actuales abordados en el campo de la investigación social (en diferentes disciplinas). Esto es, sugiero entender que esa problemática es inescindible del histórico de acentuamiento y exacerbación del neoextractivismo, como un componente característico de la evolución del capitalismo en las democracias latinoamericanas. En efecto, antes de que los órganos de Naciones Unidas empezaran a incorporar en su discurso algunas brechas para una incipiente crítica al modelo extractivista, a través de la narrativa de los derechos humanos<sup>18</sup>, y previo al contexto del último proceso de negociación de paz con las FARC-EP que da base a la actual transición política en Colombia, la onda neoextractivista y sus impactos en los territorios y comunidades, así como los procesos colectivos de contestación y resistencia social ya venían siendo focalizados en diferentes análisis y líneas de pensamiento en la región.

Enseguida destaco algunas ideas generales extraídas de ese campo de estudios, con la intención de dar densidad al problema de la violencia sociopolítica contra las defensoras y reforzar el argumento de su pertinencia en la agenda MPS. La reconstrucción realizada por Maristella Svampa y Emiliano Teran (2019, p. 169-217) es útil en ese sentido, pues describe el proceso de instauración (desde los años 90) de una crítica ecológica-política de las economías primario-exportadoras en Latinoamérica, ante los impactos sociales y ambientales negativos producidos en los territorios en virtud del avance de las fronteras de la extracción durante el período neoliberal. Las luchas de los pueblos indígenas y el posicionamiento de las organizaciones ecologistas fueron claves en ese proceso. La profundización del modelo extractivista en América Latina se hizo evidente incluso en los países con gobiernos progresistas —agravamiento documentado como “neoextractivismo”—, por lo que se la refiere como una actualización, en el siglo XXI, de un “modo de acumulación histórico” que ha traído “consigo nuevas dimensiones globales, territoriales y políticas” (SVAMPA & TERAN, 2019, p. 177). Esto se traduce en la consolidación de un “modelo de apropiación y explotación de los bienes comunes” y de “un modo de territorialización” que avanza de manera verticalizada sobre las poblaciones, colocando en cuestión los logros en materia de democracia participativa, e inaugurando “un nuevo ciclo de criminalización y violación de los derechos humanos” (ibidem).

En el horizonte de la argumentación a favor del vínculo con la agenda MPS, es destacable la intensificación de la conflictividad social, como fenómeno inherente a la evolución del neoextractivismo<sup>19</sup>. El estallido de conflictos sociales, territoriales y ambientales se expresa en la “potenciación de las luchas ancestrales por la tierra (protagonizadas por movimientos indígenas y campesinos), así como en el surgimiento de nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de lo común, la biodiversidad y el ambiente” (ibidem, p. 177-178). De acuerdo con los ejercicios de mapeo de la conflictividad socio-medioambiental, es innegable la directa correlación entre su incremento y el neoextractivismo<sup>20</sup>. A la par, surgen numerosos espacios de coordinación y de articulación entre actores diferentes, bien como nuevas dinámicas organizacionales protagonizadas por jóvenes, “muchas de ellas mujeres, cuyo rol es también crucial en las grandes estructuras organizacionales y en los pequeños colectivos de apoyo a las acciones” (ibidem, p. 184).

---

17 Su definición y algunas experiencias son presentadas en el informe de 20 años de la Resolución 1325: “A 20 años de la Resolución 1325: Las organizaciones de mujeres revisan su implementación en Colombia durante 2019” (2020).

18 Una narrativa que, en el discurso de Naciones Unidas modula temas sensibles como la responsabilidad de las empresas. Véase Amanda Romero Medina y Julia Mello Neiva, “Mujeres activistas de derechos humanos y empresas”, *Revisa SUR de Derechos Humanos*, edición 30, 2020.

19 Esa evolución es presentada en tres fases: la fase de positividad (2003-2008), que dio énfasis a la lectura de las ventajas comparativas y de “nuevo desarrollismo”. La fase de multiplicación de los megaproyectos y de las resistencias sociales correlativas (2008 y el período de 2013-2015), en la que se localiza la “Locomotora minero-energética” del gobierno Santos iniciado en 2010 en Colombia y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), así como el estallido de la conflictividad ligada al extractivismo, tanto en países con gobiernos progresistas como en aquellos con gobiernos conservadores, con procesos de resistencia y oposición emblemáticos como el de La Colosa (Tolima, Colombia) y el de la represa Agua Zarca (río Gualcarque, Honduras, liderado por el COPINH, organización fundada por Berta Cáceres). Finalmente, la fase de exacerbación del neoextractivismo (desde 2013-2015 y hasta la actualidad), que se caracteriza por una continuidad agravada por la caída de precios, lo que apalancó el aumento de proyectos extractivos y de ampliación de las fronteras de las commodities, marcando el fin del ciclo progresista. (SVAMPA & TERAN, p. 2019, p. 177-183).

20 En espacios independientes como el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) y el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). Según datos del OCMAL, para 2019, se totalizaban 256 conflictos, 5 de ellos transfronterizos e involucrando 274 proyectos de megaminería, 192 casos de criminalización y 37 consultas realizadas, con Colombia incluida en la lista de países con más conflictos (datos citados por SVAMPA & TERAN, 2019, p. 185).

Con el fin del ciclo progresista, nos enfrentamos a un nuevo momento de exacerbación del neoextractivismo, en donde tienen lugar procesos de ajuste y flexibilización y lo que se ha descrito como “formas mutantes” del modo de acumulación (y apropiación) neoliberal, que se refuerza con la gestión gubernamental de los modelos extractivistas y alcanza notoriedad con la expansión de las llamadas energías extremas, a través de actividades como el *fracking* y la explotación *offshore*. En este escenario, las fronteras del derecho se retraen y las violencias contra las resistencias sociales y ambientales se acentúan, tomando fuerza su expresión estatal y paraestatal (ibidem, p. 189). Como parte de ese proceso, los estados o regímenes de excepción se normalizan “como patrón de gobernabilidad en la región, al tiempo que se expanden enclaves y territorialidades criminales” (ibidem). En Colombia, esto se corresponde con un conjunto amplio y de larga data de continuidades de la violencia institucional del Estado, que no vio variaciones sustantivas tras la firma del Acuerdo Final de Paz (2016) y, por el contrario, sigue siendo palpable en la militarización y la intensa represión y criminalización de la protesta social (por dar algunos ejemplos)<sup>21</sup>.

En el centro de las resistencias contemporáneas al neoextractivismo, emerge un “lenguaje común de valoración sobre la territorialidad” o “giro ecoterritorial” (SVAMPA, 2011). Son “conceptos/horizontes” que convergen en este lenguaje, diferentes nociones de matriz indígena que integran narrativas ecofeministas y de los feminismos autónomos y comunitarios: *buen vivir*, *bienes comunes*, *comunalidad*, *derechos de la naturaleza*, *cuerpo/territorio*, *autonomía* y *ética del cuidado* (SVAMPA & TERAN, 2019, p. 210). En suma, las luchas de las mujeres que están en las primeras líneas de la defensa/sostén de la vida y las comunidades en los territorios, en oposición al neoextractivismo y a la violencia institucional que lo sustenta son la impronta de la conflictividad y movilización social que caracteriza esta nueva época.

Las contribuciones de Astrid Ulloa (2016) sobre los “feminismos territoriales” fortalecen el argumento. La autora busca entender las actuales dinámicas de defensa de la vida frente a los extractivismos, analizando inicialmente los impactos de género de ese modelo en los territorios, en las interacciones cotidianas y en los “cuerpos-territorios”. Al explorar la interrelación entre minería y violencia, observa que los cuerpos-territorios de mujeres y hombres feminizados (como se consideraría en esa lectura a los hombres indígenas) se ven vinculados y subordinados como “cuerpos de explotación” (ULLOA, 2016, p. 10). Además, advierte que los procesos del modelo extractivista “han generado modificaciones irreversibles en los territorios y transformaciones y reconfiguraciones culturales e identitarias”, lo que se asocia a “nuevos procesos y dinámicas económicas, que afectan medios de vida y concepciones de diversos pueblos indígenas y campesinos” (ibidem).

Las protestas y las acciones de las mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas ganan relevancia, al plantear críticas y alternativas “a las dinámicas económicas que se derivan de la relación modernidad/colonialidad” y que se expresan en “la mercantilización de la naturaleza que genera procesos de despojo por apropiación” (ibidem, p. 12). Además, “demandan otras relaciones de género entre hombres y mujeres” en los procesos de defensa del territorio, en el trabajo colectivo/organizativo y en las movilizaciones, luchas y resistencias (ibidem). Estas dinámicas políticas de las mujeres, en Colombia y América Latina, son denominadas por la autora como *feminismos territoriales*, y se caracterizan por articular demandas/alternativas espaciales, ambientales y territoriales que la autora categoriza como de “circulación de la vida”, al tener en su base en una “visión de la continuidad de la vida articulada a sus territorios” y la “defensa de actividades cotidianas de subsistencia, de autonomía alimentaria y de sus modos de vida” (ibidem, p. 12-13).

Ahora bien, las organizaciones de mujeres que trabajan por la implementación de la agenda de MPS en

---

21 Descripción de Maristella Svampa y Emiliano Teran (2019, p. 189) que dialoga con las reflexiones de Ana Jimena Bautista, Gloria Luna Rivillas, María del Rosario Chincunque y Danny Ramírez, en desarrollo del proyecto “Diálogos sobre Justicia Transicional Brasil & Colombia” de la Universidad Federal Fluminense (Niterói/RJ, Brasil) en colaboración con la Universidad del Rosario (Bogotá). Sus intervenciones quedaron registradas en los libros electrónicos que llevan el mismo título (volumen 1 y 2), disponibles en: <http://nuteap.uff.br/>.

Colombia (en especial las que integran la Red Nacional de Mujeres) han trazado una estrategia de aplicación alternativa ante la omisión del gobierno nacional de diseñar un Plan de Acción Nacional para el cumplimiento de la Resolución 1325 que consiste en la localización de la agenda MPS mediante acciones de incidencia para su aplicación territorial, buscando comprometer con medidas concretas a los gobiernos locales, las autoridades, los medios de comunicación y la sociedad civil. En las experiencias de localización documentadas en el informe de los 20 años de la Resolución 1325, publicado en 2020, se destacan las experiencias de aplicación de esa estrategia en conjunto con organizaciones de mujeres de base local. Se trata de un enfoque que contiene potencialidades importantes, siempre y cuando lleve al fortalecimiento de abordajes *bottom-up* (desde abajo) y contribuya a fortalecer y proteger los procesos de contestación y resistencia social que lideran las defensoras en los territorios. Para ello, es indispensable el diálogo con los debates geopolíticos referidos en este artículo, que también en el campo de la investigación social se vienen localizando, a partir de estudios de caso y de la documentación de las dinámicas situadas de los feminismos territoriales. Cuanto más, ante la apertura de brechas más nítidas, en la trayectoria discursiva de Naciones Unidas sobre la agenda MPS, de conexión de la situación de las defensoras ligadas a causas territoriales y ambientales al componente de consolidación y sostenimiento de la paz de la Resolución 1325 y a otras agendas estratégicas como la de los ODS 2030 y de adaptación al cambio climático.

#### **IV. Consideraciones finales: propuesta para una ruta de exigibilidad**

Hasta aquí, presentamos tres lecturas o aproximaciones posibles que, en conjunto, aportan para argumentar a favor de la relación entre el problema de violencia contra defensoras de derechos humanos y el mandato de la Resolución 1325. En primer lugar, se identifica una trayectoria discursiva de apertura y de reencuadre en los informes del Secretario General de Naciones Unidas: por un lado, se abre para integrar la agenda MPS y las agendas estratégicas relacionadas con el cambio climático y los ODS 2030, y, por otro, focaliza con especial acento a las defensoras ligadas a las agendas ambientales como actoras fundamentales en la consolidación y sostenimiento de la paz, al considerar que su liderazgo y participación en la toma de decisiones es crucial para superar las causas estructurales y fundamentales de los conflictos. Además, deja claro que las inequidades sociales del modelo económico dominante y los impactos negativos del cambio climático que se agravan en ese contexto hacen parte de un círculo vicioso y complejo de nuevas conflictividades o de reedición de las ya existentes o que no han tenido resolución plena, en contextos de transición política como el colombiano. Por esto, empieza el Secretario General su informe de 2020 afirmando que la agenda MPS es una agenda de prevención de crisis, pero lo es en la medida en que se ocupa del enfrentamiento de las causas estructurales y fundamentales de los conflictos, lo que lleva a enfatizar el papel de las defensoras en la consolidación y sostenimiento de la paz.

En segundo lugar, la aproximación empírica da sustento al encuadre de la situación particular de las defensoras ligadas a las luchas socioambientales, territoriales y de contestación/resistencia a los extractivismos, como problemática que cobra relevancia en la agenda MPS. La tercera aproximación, que parte del diálogo interdisciplinario con los estudios sociales que se ocupan del neoextractivismo y de los procesos de lucha y resistencia correlativos (entre las que se destacan las dinámicas que Astrid Ulloa categoriza como *feminismos territoriales*), ofrece elementos para fortalecer el necesario acercamiento entre el enfoque de localización de la Resolución 1325 y los debates geopolíticos actuales.

En este horizonte, y entendiendo que la argumentación expuesta presenta solo algunas posibilidades de problematización y de intervención, sugiero avanzar en la construcción de rutas de incidencia y exigibilidad, en por lo menos cuatro niveles: (i) en robustecimiento del enfoque de localización de la Resolución 1325, con metodologías horizontales y comprensivas de las expresiones territoriales de resistencia social al neoextractivismo (que no se reduce a la minería ilegal) y a los factores de continuidad de la violencia estatal y paraestatal (entre ellos, la militarización, la criminalización y la restricción de espacios cívicos) que lideran las mujeres indígenas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, rurales y campesinas en los territorios. (ii) La adecuación de las políticas y medidas de protección, con

metodologías desde abajo, en la misma línea del primer nivel mencionado. (iii) La ampliación de la incidencia orientada a la formulación de un Plan de Acción Nacional para el cumplimiento del mandato de la Resolución 1325, con inclusión de los elementos recomendados por el Secretario General de Naciones Unidas relativos al cambio climático y a la agenda ODS 2030, como agendas estratégicas que se asocian al componente de consolidación y sostenimiento de la paz de la agenda MPS. Finalmente, (iv) el aprovechamiento de canales de comunicación y denuncia ante los órganos de Naciones Unidas, focalizando especialmente el seguimiento realizado por el Secretario General, el mandato de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos (aprovechando la ocasión de su reciente ultimátum), el Examen Periódico Universal y el protocolo facultativo del Comité CEDAW.

COLOMBIA DIVERSA et al. (2020). *A 20 años de la Resolución 1325 las organizaciones de mujeres revisan su implementación en Colombia durante 2019*. Bogotá: A.F. Impresores S.A.S.

BAUTISTA, Ana Jimena et al. (2021). [Memoria transcrita del diálogo grabado el 1º de diciembre de 2020]. In: ALVIM, Joaquim Leonel y LEÓN AMAYA, Andrea Catalina (Org.). *Diálogos sobre justiça de transição. Atores institucionais, lideranças sociais e defensores dos direitos humanos*. Libro electrónico. Vol. 1. Londrina: Engenho das Letras.

FRONT LINE DEFENDERS (2019). *Global Analysis 2019*. County Dublin: Front Line, the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders. Disponible en: [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish\\_-\\_global\\_analysis\\_2019\\_web.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish_-_global_analysis_2019_web.pdf). Último acceso: 27 de julio de 2021.

# BIBLIOGRAFÍA

MOSQUERA, Carolina y SISMA MUJER (2020). Análisis de la situación de las defensoras de derechos humanos desde el enfoque de género y de derechos de las mujeres. In: COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (Ed.). *El riesgo de defender y liderar: Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia*. Bogotá: AltaVoz Editores, p. 128-154.

ONU MUJERES e INICIATIVA MESOAMERICANA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS (2016). *Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre protección de las defensoras de los derechos humanos y las personas defensoras de los derechos de la mujer*. México D.F.: ONU Mujeres / IM-Defensoras.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (2020). *Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos*. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor. A/HRC/46/35, 24 de diciembre de 2020.

-----ASAMBLEA GENERAL (2019). *Visita a Colombia*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/43/51/Add.1, 26 de diciembre de 2019.

-----CONSEJO DE SEGURIDAD (2020). *Las Mujeres y la Paz y la Seguridad*. Informe del Secretario General. S/2020/946, 25 de septiembre de 2020.

-----CONSEJO DE SEGURIDAD (2019). *Las Mujeres y la Paz y la Seguridad*. Informe del Secretario General. S/2019/800, 9 de octubre de 2019.

\_\_\_\_\_CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, COMISIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER (2020). *Declaración política en el 25º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. E/CN.6/2020/L.1, Anexo, 2 de marzo de 2020.

SVAMPA, Maristella y TERAN, Emiliano (2019). En las fronteras del cambio de época. Escenarios de una nueva fase del extractivismo en América Latina. In: GABBERT, Karin y LANG, Miriam (Ed.). *¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg / Ediciones Abya-Yala, p. 169-217.

ROMERO, Amanda y MELLO, Julia (2020). Mujeres activistas de derechos humanos y empresas. In: *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*. v. 17, n. 30, São Paulo, p. 235-246.

ULLOA, Astrid (2016). Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extractivismos. In: *Nómadas*. N° 45, Bogotá: Universidad Central, p. 123-139.

VERGEL, Carolina (2020). A las mujeres también las están matando y no sabemos muy bien por qué: el asesinato de lideresas sociales en el pos-Acuerdo de Paz en Colombia. In: JARAMILLO, Isabel Cristina (Ed.). *Género en transición: estudios sobre el papel del derecho en la distribución de recursos para y en el posconflicto colombiano* [libro electrónico]. New York: Peter Lang Publishing Inc.

13025

# EN BÚSQUEDA DE UNA PAZ FEMINISTA E INTERSECCIONAL:

LA INCLUSIÓN DE PERSONAS LGBT EN LA AGENDA  
DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD



**LUCÍA BACA**

A propósito del vigésimo aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), organizaciones de sociedad civil en diferentes partes del mundo realizaron un balance sobre la implementación de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), poniendo la lupa sobre las deudas históricas y desafíos emergentes para el desarrollo de una paz sostenible y feminista. Aunque aún tenemos mucho camino por recorrer para materializar los compromisos de esta agenda, una de las deudas principales sigue siendo la incorporación de un enfoque de género interseccional<sup>1</sup> que reconozca las necesidades y los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans (LGBT)<sup>2</sup> en contextos de violencia política y conflicto armado.

En los últimos años los esfuerzos por documentar la violencia por prejuicio<sup>3</sup> en contextos de conflicto armado han generado mayor conciencia sobre los impactos de la guerra sobre las personas LGBT y han apalancado avances clave en su reconocimiento a nivel nacional, como lo fue el Acuerdo Final de Paz (AFP) firmado en 2016 en Colombia. A pesar de estos logros, este proceso de concientización es apenas incipiente y aún queda mucho trabajo por hacer para pasar de la conciencia a la acción. Todavía hoy el andamiaje de la agenda de MPS<sup>4</sup> mantiene una definición binaria de género<sup>5</sup> y tiende a la homogenización de las mujeres, desconociendo las múltiples formas de discriminación que enfrentan. Sin duda, estos vacíos borran los impactos de la violencia política a gran escala y de las emergencias humanitarias<sup>6</sup> sobre las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, vulneran sus derechos humanos y refuerzan las inequidades existentes que atraviesan sus vidas, particularmente aquellas injusticias que ya habían sido profundizadas por la pandemia de COVID-19<sup>7</sup>. Estos vacíos también reproducen una mirada reduccionista e incompleta sobre el rol del género (y su relación con la sexualidad) en la guerra y, por ende, producen un concepto miope y excluyente de la paz y la seguridad.

En las próximas décadas de implementación es imprescindible que todos los actores de la agenda MPS asuman un papel más activo en la incorporación de una perspectiva de género que reivindique los derechos humanos de las personas LGBT, que busque transformar sus vulnerabilidades estructurales y que reconozca cómo sus experiencias interpelan los paradigmas dominantes sobre conflicto, paz y seguridad. Con Colombia como estudio de caso, este artículo pretende ayudar a marcar el camino hacia esta apuesta por la igualdad. En particular, espera mostrar no sólo que las personas LGBT tienen cabida en la agenda de MPS, sino que también existen oportunidades clave para seguir avanzando hacia la inclusión. Estas reflexiones servirán como base para proponer una serie de recomendaciones encaminadas a la materialización de este reconocimiento y al robustecimiento de la agenda de MPS en Colombia y en el mundo.

## Deudas históricas en el andamiaje de MPS

La exclusión de las personas LGBT de la agenda de MPS responde a dos cuestiones interrelacionadas: su concepto binario y excluyente de género, por un lado, y su falta de interseccionalidad, por otro. Para entender la primera cuestión es necesario establecer lo que significa el binarismo de género. La construcción binaria del género, una noción arraigada en los mandatos y sistemas de la mayoría de los países dictamina, naturaliza y reifica dos configuraciones de género diametralmente opuestas: Hombre (nacido con pene-masculino-que desea Mujeres) y Mujer (nacida con vulva-femenina-que desea Hombres)<sup>8</sup>. Dicha construcción parte de supuestos tanto cisnormativos como heteronormativos, pues asume que el sexo es un dato biológico inamovible que da lugar al género (es decir, las personas con pene son Hombres y las personas con vulva son Mujeres), en lugar de un producto social mediado por el género<sup>9</sup>. Y presume que la heterosexualidad es la orientación sexual deseable y apropiada. De esta manera, borra la existencia de quienes desestabilizan esas configuraciones de género, incluyendo, por supuesto, a las personas cuyo deseo sexual no es heterosexual (por ejemplo, gays, lesbianas y bisexuales), cuyas identidades de género no corresponden con su sexo asignado al nacer (personas trans) y cuya anatomía sexual no se adecúa a los estándares culturales sobre los cuerpos “masculinos” y “femeninos” (personas intersexuales).

Aunque las resoluciones de MPS no establecen una definición específica de *género*, las definiciones explícitas e implícitas en su implementación recogen este concepto binario. Los textos de Jamie Hagen sobre perspectivas *queer* de la agenda de MPS ilustran esta tendencia. Como señala Hagen, tanto en definición de *género* de ONU Mujeres como en la definición de *transversalización de género* del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), ambas claves para la agenda de MPS, encontramos un concepto de género dicotómico de categorías estáticas: hombre y mujer. Así mismo, esta autora muestra que las palabras “género” y “mujer” suelen usarse de manera intercambiable en la implementación de la agenda, lo que sugiere que el género se reduce a los roles socialmente construidos y las relaciones de poder entre Mujeres y Hombres<sup>10</sup>. Fruto de este enfoque anticuado, el andamiaje de MPS no suele reconocer la violencia por prejuicio motivada en la orientación sexual e identidad de género como una forma de violencia basada en género y termina excluyendo a las personas LGBT, incluso a las mujeres LBT. De hecho, Hagen indica que la mayoría de los procesos de paz y Planes Nacionales de Acción aún no tienen en cuenta a las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas cuando abordan el género<sup>11</sup>.

Aunado a su definición binaria de género, la agenda MPS tampoco contempla una perspectiva interseccional robusta, pues desconoce los riesgos y necesidades diferenciadas, así como los derechos, de las mujeres atravesadas por múltiples sistemas de dominación, entre ellas las mujeres LBT. Aunque la agenda reconoció la heterogeneidad de la categoría “mujer” desde el inicio –incluso el primer estudio sobre MPS de 2002 puntualiza que las mujeres no son un grupo homogéneo– lo cierto es que el andamiaje de MPS poco ha logrado reconocer, mucho menos abordar, la discriminación interseccional. Las mujeres están representadas principalmente con referencia a su género, ignorando las demás categorías sociales (por ejemplo, edad, clase, discapacidad, etnia, identidad de género, nacionalidad, opiniones políticas, raza, religión, orientación sexual) que pueden acarrear diversas formas de opresión.

Las resoluciones son el mejor ejemplo de esta falencia. Hasta el 2010, las resoluciones solamente aludían a dos ejes de diferencia: la edad, en tanto hacen referencia a “mujeres y niñas”, y a las necesidades específicas de las mujeres excombatientes. Este reconocimiento era más nominal que sustancial, pues no se precisaban cuáles eran las necesidades diferenciadas de dichos grupos. A partir del 2010, las resoluciones empezaron a matizar la categoría “mujer” (por ejemplo, con frases como “grupos de mujeres social o económicamente excluidas”) e incluir otros grupos sociales (por ejemplo, personas con discapacidades, hombres y niños),<sup>12</sup> aunque con muchísimas brechas en la implementación.

De hecho, esta tendencia homogeneizante no se limita al Consejo de Seguridad. Los informes del Secretario General sobre MPS históricamente han dialogado muy poco con la diversidad de las mujeres. En su último

informe sobre *Mapping Women, Peace and Security in the UN Security Council*, por ejemplo, el Grupo de Trabajo de ONGs (NGOWG, por sus siglas en inglés) sobre Mujeres, Paz y Seguridad apuntó que en 2019, de todas las referencias la situación de mujeres y niñas, las experiencias de grupos específicos de mujeres y niñas no alcanzaron ni el 7% en los documentos finales del Consejo de Seguridad ni el 6% en los informes del Secretario General, lo cual refleja el bajísimo nivel de reconocimiento sobre los desafíos diferenciales que enfrentan<sup>13</sup>.

Tanto los Indicadores Globales (2010) como el Estudio Global sobre la implementación de la Resolución 1325 (2015), dos referentes centrales de la agenda de MPS, padecen este mismo defecto. Los Indicadores Globales no desagregan con respecto a otras categorías sociales, cuestión que representa una oportunidad perdida para evaluar y comparar la situación de diferentes grupos de mujeres y niñas. De manera semejante, si bien el Estudio Global reconoce el género como uno de los múltiples ejes de diferencia que atraviesan las vidas de las mujeres, no logra aplicar este lente interseccional a cabalidad. Por ejemplo, tal como indican Louise Olsson y Theodora Ismene Gizelis, el informe asume la existencia de una postura unívoca frente a la implementación de la agenda de MPS de parte de la sociedad civil, sin contemplar que pueden existir actitudes y reivindicaciones diferentes entre organizaciones que representan diferentes regiones e identidades<sup>14</sup>. Lógicamente, los documentos de política pública nacional en materia de MPS reproducen este mismo error. De hecho, en su revisión de Planes de Nacionales de Acción en ocho países, Trojanowska et al. encontraron que la mayoría de dichos Planes contemplan apenas un reconocimiento nominal de la diversidad de las mujeres, sin ahondar en las situaciones de grupos específicos de mujeres y niñas y sin asumir compromisos concretos para defender los derechos de estos grupos<sup>15</sup>.

En últimas, tratar a las mujeres y niñas como una categoría monolítica desconoce los retos específicos que enfrentan cuando confluyen en sus vidas múltiples sistemas de dominación, cuestión que ignora sus necesidades y deja sus derechos en el papel. Como veremos en el apartado sobre Colombia, estos vacíos son particularmente alarmantes en el caso de las mujeres LBT.

### **Las posibilidades de inclusión**

A pesar de las limitaciones históricas de la agenda de MPS, tanto el texto de las resoluciones como acontecimientos recientes en su implementación abren la puerta a la inclusión de personas LGBT. En cuanto a las resoluciones, tanto Laura Shepard como Hagen han señalado que las referencias a la incorporación de una “perspectiva de género” encierran un gran potencial transformador para la agenda de MPS<sup>16</sup>. Aquí vale la pena recordar que en la última década se ha surtido un importante proceso de reconocimiento de derechos de personas LGBT en el seno de la ONU, particularmente en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), y en organismos regionales. Este proceso ha dado lugar a definiciones de género más integrales e incluyentes a nivel internacional. Aprovechando las cláusulas sobre perspectiva de género, los actores clave en materia de MPS pueden empezar a apartarse del binarismo e incorporar estas definiciones de género<sup>17</sup>. De hecho, hace apenas unos meses el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (Experto Independiente sobre la orientación sexual y la identidad de género) publicó el informe *El derecho a la inclusión* como respuesta a la contraofensiva antiderechos<sup>18</sup> que podría servir como referente para la agenda de MPS. Dicho informe no sólo plantea una definición de género cabal y garantista sino que también la importancia de las perspectivas de género para la eliminación de la violencia por prejuicio.

En cuanto a los organismos regionales, es importante tener en cuenta que la Resolución 2493 da vía para que dichos organismos asuman un papel más robusto en la agenda de MPS en articulación con el Consejo de Seguridad. Si bien las resoluciones de MPS habían contemplado la participación de organismos regionales desde el 2008, como indican Catherine O’Rourke y Aisling Swaine, su contenido al respecto era escueto y poco específico, pues se limitaban a alentarlos a participar y a garantizar la representación de las mujeres<sup>19</sup>. En la resolución más reciente, sin embargo, el Consejo convoca a las organizaciones regionales a adoptar tres medidas concretas para garantizar la plena implementación de la agenda de MPS a propósito del vigésimo aniversario de la Re-

solución 1325<sup>20</sup>. Este nuevo protagonismo abre la puerta para que los organismos regionales con posturas más incluyentes en materia de MPS ayuden a superar lo que O'Rourke y Swaine denominan el “enfoque del mínimo común denominador”<sup>21</sup> que rige en el Consejo. Dicho de otra manera, los organismos regionales que laboran en pro de los derechos de las personas LGBT como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos podrán no sólo aportar nuevos elementos a la definición de género del Consejo sino que también podrán trazar nuevos horizontes para la implementación de la agenda.

Asimismo, aunque nombrar a las mujeres LBT no debería ser requisito para reconocerlas como mujeres y por ende como beneficiarias de la agenda de MPS, las referencias a poblaciones vulnerables y grupos marginados de mujeres y niñas en las resoluciones recientes ayudan a abonar el camino hacia la inclusión de personas LGBT. La Resolución 2106 fue la primera en aludir a aquellos “grupos que son particularmente vulnerables o que se toman específicamente como blanco” de violencia sexual en la guerra en su preámbulo. De ahí, la Resolución 2467 eleva este lenguaje a una cláusula operativa, alentando a los Estados Miembro a adoptar enfoques centrados en las víctimas/sobrevivientes de violencia sexual que respeten los derechos y prioricen las necesidades de estos grupos vulnerables. Siguiendo la misma línea, la Resolución 2122 posteriormente califica la categoría “mujer” con frases como “particularmente vulnerables o desfavorecidas” en el preámbulo y “social o económicamente excluidas” en la cuarta cláusula operativa<sup>22</sup>.

Aunque documentar el impacto de la violencia política a gran escala y de emergencias humanitarias sobre las personas LGBT (o sobre mujeres LBT) implica superar múltiples obstáculos<sup>23</sup>, la creciente producción intelectual y bibliográfica sobre la materia demuestra que las desigualdades de poder basadas en el género no sólo exponen a las personas LGBT a un mayor riesgo de violencia sexual y de género, sobre todo violencia por prejuicio, sino que también entorpecen su acceso al Estado, incluyendo apoyo psicosocial, asesoría jurídica, atención médica, ayudas humanitarias, casas de refugio y reparaciones<sup>24</sup>. Además, desde mediados de la década de 2010, grupos y partidos conservadores han movilizado discursos de odio contra personas LGBT para apalancar sus agendas políticas electorales, minando los derechos de esta población en contextos de conflicto o crisis humanitaria<sup>25</sup>. Con todo, es evidente que las personas LGBT son especialmente vulnerables e incluso blancos de violencia basada en género en estos contextos, por lo cual entran en la categoría de “grupo vulnerable” mencionada en las resoluciones de MPS precitadas.

Tanto la ONU, especialmente la OACNUDH y ONU Mujeres, como los organismos regionales se encuentran en una posición privilegiada para seguir ampliando nuestra base de conocimiento sobre las experiencias de personas LGBT en contextos de guerra o emergencia humanitaria. Lo anterior se puede lograr no sólo por medio de procesos de investigación e informes propios sino también apoyando las iniciativas locales de investigación que se encuentran en curso. De esta manera, podrían no sólo profundizar nuestra comprensión sobre los desafíos y necesidades de las personas LGBT sino también aportar una voz autorizada al debate sobre la inclusión de personas LGBT en la agenda de MPS.

Más allá del texto de las resoluciones, vale la pena destacar dos avances en la implementación de la agenda de MPS que denotan una creciente apertura para la inclusión de personas LGBT. Por un lado, la situación de personas LGBT ha cobrado mayor visibilidad y reconocimiento en los tres niveles de implementación de la agenda: entre sociedad civil, a nivel estatal y en la ONU, incluyendo en el políticamente espinoso terreno del Consejo de Seguridad. En cuanto a la sociedad civil, se ha consolidado una apuesta de inclusión más robusta durante los últimos cinco años, impulsada por coaliciones de organizaciones de mujeres y de personas LGBT. Los mejores ejemplos de estas coaliciones se encuentran en Colombia, Irak y Siria. En Colombia, por su parte, se han afianzado los lazos entre el movimiento de mujeres y de personas LGBT en el marco del proceso de paz e implementación del AFP. Han surgido múltiples coaliciones que buscan garantizar un enfoque interseccional tanto en el AFP como en la agenda de MPS. El estudio de caso ahondará en este punto. Del mismo modo, organizaciones nacionales e internacionales de mujeres y de personas LGBT<sup>26</sup> han aunado esfuerzos para denunciar la persecución de género en Irak y Siria, enfocando su incidencia en el Consejo de Seguridad. De hecho, en 2018, OutRight Action International se convirtió en la primera organización de derechos de personas LGBT en inte-

grar el NGOWG sobre MPS. Como veremos a continuación, estas alianzas han logrado importantes conquistas políticas y legales a la fecha, trazando una poderosa hoja de ruta para seguir incidiendo en la agenda MPS.

Ahora, en el ámbito de la política pública, podemos constatar políticas más garantistas de los derechos de personas LGBT tanto a nivel estatal como en las Naciones Unidas. Sin duda, el Acuerdo de Paz de Colombia, el primero en el mundo en incluir explícitamente a las personas LGBT, sigue siendo el referente principal en materia de reconocimiento de la diversidad sexual y de género. Aunque el proceso de implementación deja mucho por desear, la incorporación de una perspectiva de género más incluyente es mérito de las coaliciones del movimiento de mujeres y LGBT previamente mencionadas. No obstante, más allá del AFP, los Planes Nacionales de Acción también se han convertido en terreno fértil para impulsar la inclusión de personas LGBT. Según Hagen, los planes de Argentina, Albania, Canadá, Estados Unidos, Japón, el Reino Unido y Suecia contemplan medidas específicas encaminadas a abordar las necesidades de personas LGBTQ bien sea en la política nacional o exterior<sup>27</sup>. En este sentido, los futuros Planes representan una gran oportunidad para seguir avanzando en una agenda MPS incluyente de la población LGBT.

El andamiaje onusiano de MPS parece estar avanzando en la misma dirección. El informe del Secretario General sobre MPS, por ejemplo, emitió la primera recomendación incluyente de la diversidad sexual y de género en 2013<sup>28</sup>. Con el tiempo, estos informes han comenzado a documentar violaciones a los derechos humanos de personas LGBT con mayor profundidad y a emitir recomendaciones más robustas al respecto. La mayoría de estas menciones conciernen a Colombia, Irak y Siria, un evidente logro de los ejercicios de incidencia ya mencionados, pero desde el año pasado temas de derechos de personas LGBT han comenzado a surgir en relación con otros países, como Libia y Yemen. En particular, cabe destacar el informe de 2016, pues manifiesta preocupación por los ataques sistemáticos y persecución “contra quienes no se ajustan a las normas de género”<sup>29</sup>. Como apuntan Lisa Davis y Jessica Stern, esta referencia marcó la primera vez que se reconoció dicha violencia dentro del marco más amplio de persecución motivada en la presunta transgresión de los mandatos de género<sup>30</sup>, lo cual responde a un concepto de género menos binario. Algunos informes de país, sobre todo aquellos de las misiones de la ONU en Colombia e Irak, han seguido una línea parecida. Aunque todavía queda mucho por avanzar, estos informes son herramientas de incidencia clave que pueden servir para impulsar la inclusión tanto en la ONU como a nivel estatal.

En el Consejo de Seguridad también ha habido avances importantes. Gracias a la incidencia de MADRE, OutRight y OWFI, en 2015 el Consejo celebró la primera reunión de Fórmula Arria sobre violencia contra personas LGBT. Posteriormente, en 2016, emitió una declaración histórica denunciando el ataque contra el *Pulse Nightclub* en Orlando, que reconoció la categoría “orientación sexual” por primera vez. Finalmente, en el Grupo Informal de Expertos (IEG, por sus siglas en inglés) se ha empezado a dialogar sobre temas de diversidad sexual y de género, pues ha recibido comunicados de organizaciones de defensa de derechos de personas LGBT y ha reconocido sus preocupaciones en sus cartas sobre Colombia e Irak. Aunque estas menciones siguen siendo escasas y superficiales, estos avances muestran que las comunicaciones, las reuniones de Fórmula Arria y el IEG son puntos de entrada clave para incidir en pro de la inclusión LGBT en la agenda de MPS.

El segundo avance que promete mayor inclusión de personas LGBT a futuro es el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) dado que ha cobrado fuerza como un espacio de rendición de cuentas para la implementación de la agenda MPS<sup>31</sup>. A la fecha, el trabajo del Comité en materia de conflicto armado no ha contado con un enfoque interseccional de orientación sexual e identidad de género. Su Recomendación General No. <sup>30</sup>, cuyo objetivo es explicar la aplicabilidad de la Convención en contextos de conflicto y posconflicto, sólo menciona a las “minorías sexuales” de pasada. Sus observaciones finales caen en la misma trampa. En el caso de Colombia, por ejemplo, abordan tanto la situación de las mujeres en el marco del conflicto, como los derechos de las mujeres LBT pero nunca tienden un puente entre estas problemáticas. Sin embargo, el Comité ha logrado avanzar en el reconocimiento de la orientación sexual e identidad de género como motivos de discriminación en contra de las mujeres en relación a otros derechos humanos, por lo cual sólo falta que aterrice este lente interseccional al ámbito del conflicto y poscon-

flicto. Una forma de robustecer la protección de los derechos de las mujeres LBT sería emitir una recomendación general sobre mujeres LBT y conflicto armado, pero esto no es necesario. El Comité puede incorporar el enfoque de orientación sexual e identidad de género en los exámenes de país y en los casos individuales.

## **El caso de Colombia**

El caso de Colombia ilustra no sólo las vulnerabilidades estructurales e impactos del conflicto (y las transiciones políticas incompletas) sobre las personas LGBT sino también su importancia para la agenda de MPS. En Colombia existe un corpus investigativo robusto sobre el impacto de la guerra sobre las personas LGBT publicado tanto desde el Estado como desde la academia y la sociedad civil<sup>32</sup>. Sin embargo, persisten grandes vacíos en la información, sobre todo en materia de datos oficiales. De hecho, la sociedad civil históricamente ha suplido el deber del Estado de documentar la violencia contra personas LGBT, incluyendo la violencia en el marco del conflicto armado. Aunque algunas entidades estatales han mejorado sus registros en los últimos años, Colombia aún no cuenta con datos oficiales consolidados sobre violencia contra personas LGBT. Tampoco se cuenta con datos oficiales sobre violencia por prejuicio. Aunque el Registro Único de Víctimas (RUV) reporta una cifra oficial de personas LGBTI víctimas del conflicto armado, lo cierto es que padece no sólo de un alto nivel de subregistro sino también de múltiples problemas conceptuales y metodológicos. Por ejemplo, incluye las categorías “LGBTI”<sup>33</sup> e “intersex” como opciones distintas en la categoría de “género”, junto con hombres y mujeres, pese a que la mayoría de las personas LGBTI son hombres y mujeres y que la sigla “LGBTI” ya incluye a las personas intersexuales<sup>34</sup>. El RUV tampoco permite desagregar por orientación sexual o identidad de género, desconociendo las diferencias entre los diferentes grupos comprendidos en la sigla, ni enuncian el motivo de los hechos victimizantes, por lo que no se sabe cuáles hechos se motivaron en el prejuicio<sup>35</sup>.

Naturalmente, los vacíos en la información estatal no se limitan a las cifras de violencia, que reflejan apenas una parte del impacto diferencial de la guerra sobre las personas LGBT. Tal como se sugirió anteriormente, la guerra también cercena el acceso a la educación, la salud, el trabajo digno, la justicia, la movilidad y la participación ciudadana, entre otros derechos y servicios públicos. La agenda de MPS reconoce este estado de cosas. De hecho, entre los Indicadores Globales se encuentran indicadores sobre tasas de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria, la tasa de mortalidad materna y un índice de seguridad física de mujeres y niñas, entre otros. Sin embargo, al Estado colombiano seguramente le costaría elaborar un informe sobre la participación política y ciudadana y la situación socioeconómica de personas LGBT desglosado por orientación sexual e identidad de género, pues carece de información robusta sobre la materia. Estos silencios estatales operan como estrategias del “no saber” que invisibilizan no sólo la violencia contra personas LGBT sino también a las personas LGBT como sujetos de derechos<sup>36</sup>.

A pesar de sus limitaciones, la información disponible constata que las personas LGBT en Colombia enfrentan desafíos diferenciales en razón de su orientación sexual e identidad de género en el marco de la guerra. En las vidas de las personas LGBT confluyen, por un lado, una violenta desigualdad estructural que las priva de entornos protectores a edades tempranas y que las margina del sector formal, y, por otro, la visible transgresión de un sistema de dominación profundamente arraigado en la sociedad. Esta confluencia genera un mayor riesgo de sufrir violencia por parte de los grupos armados.

En efecto, para las personas LGBT, el ciclo de vulneraciones que supone el conflicto con frecuencia empieza en la casa, el colegio o la comunidad, donde sufren discriminaciones a edades tempranas que producen rupturas dolorosas e incluso las expulsan a las calles. En muchos casos, la falta de acceso a la educación y el empleo formal dejan como única salida la búsqueda de trabajos precarios sin garantías laborales en el sector informal. Allí, los prejuicios que rigen en el imaginario social suelen encasillar a los hombres gays y a las mujeres trans en el trabajo estético o sexual. De esta manera se empieza a tejer una vida que está constantemente expuesta a la voluntad de los grupos armados, pues carecer de una red de apoyo, vivir en la calle o en un barrio periférico donde operan los grupos y realizar trabajos precarios, incluso estigmatizados como lo es el trabajo sexual, las hace presa fácil para dichos grupos.

De hecho, aprovechando de estas desigualdades estructurales, los grupos armados han perseguido a las personas LGBT en el marco del conflicto en razón de su orientación sexual e identidad de género. Esto es esencialmente lo que se denomina la violencia por prejuicio en este texto: se trata de una forma de violencia basada en género que atraviesa el accionar de todos los grupos armados y que pretende castigar, utilizar o expulsar a las personas que el victimario percibe como “indeseables”. Esta violencia asume una multiplicidad de formas, entre ellas, la imposición de trabajos forzados por parte de las FARC-EP para “corregir” a niños “afeminados”; la exterminación paramilitar de hombres gays y mujeres trans pobres; el hostigamiento de mujeres trans en retenes militares, sobre todo cuando sus cédulas no reflejan su identidad de género; y las mal llamadas violaciones “correctivas” contra mujeres lesbianas. No obstante su diversidad, estas victimizaciones no son ni aisladas ni aleatorias ni inconexas, sino que se enmarcan en prácticas de guerra arraigadas en prejuicios sociales que apalancan los objetivos de los armados. Dichas prácticas se motivan tanto en lógicas simbólicas, según las cuales la o las víctimas directas asumen el rol de representante del grupo objeto de la animosidad del perpetrador, como en lógicas instrumentales que identifican a las personas LGBT como más propicias o vulnerables para los fines de los armados. Así las cosas, perseguir a las personas LGBT cumple múltiples objetivos en la guerra, entre ellos, defender los roles de género, sacar réditos económicos y dominar, infundir miedo e incluso ganar legitimidad ante la comunidad. Este último punto es fundamental. La violencia por prejuicio en la guerra no ocurre en el vacío: no sólo se funda en prejuicios socialmente legitimados sino que con frecuencia cuenta con la aprobación de la sociedad civil. Incluso, en algunos casos, es la misma comunidad quien agencia o solicita la violencia de los armados para corregir, castigar o eliminar a las personas LGBT.

La violencia por prejuicio en el conflicto armado colombiano también genera impactos diferenciados para las personas LGBT. En particular, cabe destacar que la violencia por prejuicio trasciende a su víctima directa, pues envía un mensaje de rechazo a toda persona que se pueda identificar con ella. Este contenido simbólico con frecuencia lleva a que tanto a la víctima directa como a otras personas LGBT en su entorno se sientan obligadas a ocultar sus orientaciones sexuales e identidades de género, romper sus procesos organizativos e incluso desplazarse para sobrevivir. Además, la discriminación estructural cercena las posibilidades de reconstruir sus vidas tras un episodio de violencia como estos, pues, como vimos previamente, entorpece el acceso a las ayudas humanitarias, las reparaciones, la justicia, la salud, el apoyo psicosocial y el trabajo digno, sobre todo si se trata de personas racializadas como lo son las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras e indígenas. Por ejemplo, las personas LGBT negras que deben desplazarse de municipios donde predominan las comunidades racializadas hacia urbes de mayorías blanco-mestizas con frecuencia enfrentan una fuerte discriminación racial.

Ante esta situación, en el transcurso de la última década Colombia ha alcanzado logros históricos en materia de reconocimiento de personas LGBT en la guerra como víctimas y como constructoras de paz. Gran parte de este progreso se ha dado a través de los múltiples esquemas de justicia transicional que se han implementado en el país. La Ley de Víctimas (2011), por ejemplo, incorporó un enfoque diferencial en materia de género y orientación sexual para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto. En el marco de esta Ley, se reconocieron más de 4.000 personas LGBT víctimas del conflicto y al menos tres sujetos de reparación colectiva LGBT, incluyendo el primer sujeto de reparación colectiva LGBT en el mundo. Así mismo, más de 1.000 personas LGBT han podido acceder a reparaciones administrativas por medio de la ruta de reparación individual<sup>37</sup>.

Además, desde el 2014, las Salas de Justicia y Paz han emitido tres sentencias reconociendo graves violaciones a los derechos humanos de parte de grupos paramilitares integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en contra de hombres gays, hombres bisexuales y mujeres trans. Por supuesto, no se puede dejar de mencionar el Acuerdo de Paz suscrito en 2016 con la guerrilla de las FARC-EP, pues cuenta con medidas específicas que reconocen la violencia contra personas LGBT, promueven su participación y propenden por la eliminación de la estigmatización, entre otras. Las instituciones de justicia transicional creadas por el Acuerdo también se han destacado por fomentar la participación cualificada de personas LGBT así como por avanzar hacia el reconocimiento de la violencia por prejuicio.

A pesar de estos avances, sigue siendo alarmante la situación de derechos humanos de personas LGBT en Colombia, lo que responde principalmente a la desidia estatal, la arremetida antiderechos y la persistencia del conflicto armado. De acuerdo con la base de datos de Colombia Diversa<sup>38</sup>, cuando se disparó la violencia selectiva tras la firma del Acuerdo, proliferaron las amenazas contra personas LGBT. Ahora, en el contexto de la pandemia, se duplicó la tasa de homicidio y se triplicó la de amenazas. Incluso, antes de 2020, las tasas de homicidio se habían mantenido relativamente estables, lo que demuestra que no se estaba haciendo lo suficiente en materia de prevención. En las zonas donde el conflicto armado sigue vivo, adicionalmente, los grupos armados continúan persiguiendo y hostigando a las personas LGBT con amenazas, extorsiones, golpizas, violencia sexual y homicidios, entre otras violencias. Esa violencia ocurre en un contexto de extrema vulnerabilidad, marcado por una profundísima inseguridad física y alimentaria, altas tasas de desempleo y represión estatal, todas exacerbadas en el marco de la pandemia.

De hecho, durante el mandato de Iván Duque, quien cuenta como aliados a grupos y partidos fundamentalistas, no sólo se ha ralentizado la implementación de las medidas del AFP con enfoque diferencial, sino que se han producido retrocesos. Su implementación selectiva del Acuerdo, aunado con su visión binaria del género, han llevado a una implementación truncada, fragmentaria y excluyente del enfoque diferencial y de género. Además, como se mencionó al inicio del apartado, la sociedad civil sigue asumiendo la carga de hacerle seguimiento a la violencia contra personas LGBT. Los movimientos antiderechos no sólo frenaron los intentos de promover ambientes libres de discriminación en colegios con discursos de odio y campañas de desinformación sino que también siguen buscando retroceder el reloj de los derechos humanos de personas LGBT. Los programas de protección aún no logran hacerle frente a los riesgos diferenciados que padecen las personas LGBT, sobre todo aquellas que son defensoras de derechos humanos. Y, por supuesto, la impunidad sigue rigiendo en los casos de violencia contra personas LGBT tanto por dentro como por fuera del conflicto.

Incluso en la Jurisdicción Especial para la Paz, que representa una gran esperanza de justicia tras tantas décadas de impunidad, existen obstáculos formidables para el acceso a la justicia de parte de personas LGBT víctimas del conflicto armado que ponen en peligro la promesa de igualdad del AFP<sup>39</sup>. Sobre los obstáculos allí presentes cabe la pena resaltar tres situaciones: en primer lugar, la grave situación de seguridad que afrontan las personas LGBT defensoras de derechos humanos que residen fuera de Bogotá. Su seguridad y su bienestar viven bajo amenaza, son nuevamente victimizadas por grupos armados reconfigurados y padecen la desidia estatal tan tristemente conocida. En segundo lugar, la falta de esfuerzos coordinados para dilucidar la verdad sobre lo ocurrido en el conflicto, toda vez que los comparecientes (miembros de la Fuerza Pública, integrantes de las FARC-EP y terceros civiles) han negado cualquier hecho motivado en la discriminación contra personas LGBT. Esto responde a un problema de diseño institucional que no previó la ya anunciada renuencia de los excombatientes a confesar hechos de violencia sexual o hechos motivados en el prejuicio contra personas LGBT. Tal silencio era previsible, pues así han actuado los excombatientes en otros procesos transicionales, pero no fue remediado a tiempo en el AFP ni en la ejecución de las diligencias judiciales de la JEP. En tercer lugar, el hecho de que cuatro años después de su inicio de funciones todavía no exista un macrocaso nacional de violencia sexual, violencia reproductiva y otros hechos motivados en la sexualidad de la víctima es una clara señal política, cultural y judicial que señala la poca importancia, la poca capacidad explicativa y la poca necesidad de verdad y reparación que la JEP cree que este tipo de hechos tienen o requieren.

Así las cosas, hay todavía muchas oportunidades para que la Resolución 1325 continúe abriendo camino en favor de las mujeres y las personas LGBT. Un compromiso serio y democrático con su agenda permite que las historias de las personas LGBT no pasen desapercibidas o que sean una hebra suelta en el nudo de complejidades que sí se consideran importantes para la construcción de paz y los procesos sociales de reconciliación. El trabajo de la sociedad civil seguirá siendo importante y oracular para encontrar pequeñas grietas por las que los Planes Nacionales de Acción pueden consolidarse de manera democrática, o por las que la implementación puede ser mejorada, o por las que nuevas personas o grupos poblacionales pueden mejorar sus condiciones de vida haciéndose parte de este proyecto. Ciertamente, una mirada rica en dolores y rica en historias es la mirada que puede sellar una oportunidad para quienes han tenido que contentarse con la impunidad y el silencio en el que el Estado los ha sumido.

## Notas al final

1 Acuñada por la abogada afro-feminista Kimberlé Crenshaw, la interseccionalidad es una categoría analítica y política que cuestiona la tendencia a homogeneizar las experiencias de las mujeres y estudia la confluencia e intersección de diferentes sistemas de dominación en las vidas de las mujeres. Ver: CRENSHAW, Kimberlé. "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color." En: *Stanford Law Review*, vol. 43, no. 6, 1991, p. 1241-1299.

2 En este artículo se utiliza "LGBT" de acuerdo con su significado principal para designar a personas con orientaciones sexuales, identidades de género y expresiones de género diversas debido a su importancia estratégica y política para la lucha por los derechos LGBT, dos aclaraciones son necesarias al respecto. Primero, a pesar de que las personas LGBT son consideradas una Comunidad monolítica, especialmente en la formulación de política pública, hay diferencias importantes entre las experiencias de vida y las posicionalidades de las personas gays, lesbianas, bisexuales y trans que no puede ser ignoradas. Estas diferencias impactan la manera en la que estos subgrupos viven la guerra y la violencia basada en género, incluyendo la violencia basada en prejuicio (ver la nota al pie 4). En Segundo lugar, el acrónimo "LGBT" no captura el espectro completo de la diversidad sexual y de género a nivel mundial y, de hecho, muchas de las personas que rompen con los mandatos heteronormativos y cisnormativos no se identifican como "gay, lesbiana, bisexual o trans". Esto es porque LGBT es un acrónimo principalmente occidental y porque muchas personas ven su sexualidad y género como aspectos que se encuentran en un espectro y que no responden a categorías identitarias rígidas. Además de "LGBT" este artículo también usa las categorías personas con orientaciones sexuales, identidades de género o expresiones de género diversas, no normativas o no hegemónicas.

3 En vez de utilizar violencia homofóbica o violencia transfóbica para hablar de violencia basada en orientación sexual e identidad de género, se utilizará el concepto "violencia por prejuicio". Este es un concepto acuñado por la socióloga colombiana María Mercedes Gómez como respuesta a la noción reduccionista de "crimen de odio". Este concepto ha sido adoptado por organizaciones de derechos LGBT colombianas como Colombia Diversa y Caribe Afirmativo como su principal categoría de análisis. Por violencia por prejuicio entiendo aquella violencia basada en prejuicios sociales, la cual tiene como fin afectar a los individuos por su pertenencia real o percibida a un grupo o clase históricamente discriminado, en este caso, relacionado con orientación sexual o identidad de género. Por supuesto, la violencia por prejuicio, como se entiende en este artículo, es una forma de violencia basada en género. Sin embargo, se utiliza el primer concepto por razones políticas, pues se refiere específicamente a la violencia basada en género u orientación sexual, y por razones analíticas, pues trae herramientas analíticas que permiten una mejor comprensión de la violencia basada en orientación sexual e identidad de género en el conflicto armado. Para más información sobre el concepto. Ver: COLOMBIA DIVERSA. *Orders of Prejudice. Systematic Crimes against LGBT People in the Colombian Conflict*. Bogotá: 2020; COLOMBIA DIVERSA. *¿Quién nos va a contar? Informe para la Comisión de la Verdad sobre experiencias de personas lesbianas, gays, bisexuales y trans en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: 2020; GÓMEZ, María Mercedes. *Prejudice-Based Violence*. In: *Gender and Sexuality in Latin America – Cases and Decisions*. Heidelberg, New York, and London: Springer, 2013.

4 Como lo explica Jamie Hagen la arquitectura de Mujeres, Paz y Seguridad se refiere a los 10 (8 al momento de la escritura del artículo de Hagen) resoluciones de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobadas entre 2000 y 2019 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, al igual que las ONG internacionales que monitorean esta agenda y las políticas desarrolladas para implementar los documentos de la agenda. Ver: HAGEN, Jamie J. "Queering Women, Peace and Security." In: *International Affairs*, vol. 92, no. 2, 2016, p. 317.

5 HAGEN, 2016a, Op. cit.

6 Uno de los supuestos centrales de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad es la noción de que el conflicto armado tiene un efecto negativo desproporcionado en las niñas y mujeres debido a su género. Sin embargo, a pesar de que las resoluciones se enfocan en el conflicto armado un reconocimiento similar se le hace al extremismo violento en el preámbulo de la Resolución 2242 del Consejo de Seguridad (2015). De hecho, esta Resolución cita una más amplia gama de amenazas a la paz y seguridad que sus predecesoras, incluyendo el cambio climático y las pandemias, pero sin reconocer sus impactos diferenciados por el género y sin incluir cláusulas específicas sobre estos temas. A pesar de esto, como también tienen impactos diferenciados por género y a la luz de la actual pandemia del COVID-19, este artículo busca ampliar la perspectiva para ir más allá del conflicto armado.

7 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, Victor Madrigal-Borloz. *Violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity during the coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. A/75/258. July 28, 2020. Retrieved from: <https://digitallibrary.un.org/record/3883083#record-files-collapse-header>.

8 Según Gayle Rubin, el "sistema sexo-género" es "el conjunto de disposiciones a través del cual una sociedad específica transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana". Tal como explica Colombia Diversa en el informe "Un parche que resiste: Recomendaciones para una reparación colectiva y transformadora de lesbianas, gays, bisexuales y trans", "el concepto de sistema de género nos permite analizar la forma en que la sociedad, construye relaciones entre unos y otros géneros, identificando e institucionalizando roles para cada uno, instaurando jerarquías y creando formas específicas de distribución del poder a partir de las características físicas y biológicas de las personas. En suma, el sistema sexo-género permite identificar cómo las diferencias biológicas entre las mujeres y los hombres se han traducido históricamente en desigualdades políticas, económicas, sociales y culturales, siendo las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas las más desfavorecidas en este proceso". Ver: RUBIN, Gayle. *El Tráfico de mujeres. Notas sobre la economía política del sexo*. En: *Revista Nueva Antropología*. Nov, 1986 (1975)/Vol. VIII, No 030. Pp. 95-145. También ver: BUTLER, Judith. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. London: Routledge, 1990; RUBIN, Gayle. *The Traffic in Women: Notes on the "Political Economy" of Sex*. In: *Toward An Anthropology of Women*. New York and London: Monthly Review Press, 1975, p. 158-210.

9 Harto se ha explicado sobre por qué ninguna de las conductas asignadas a los géneros (dicotómicos y complementarios) es natural. Muy por el contrario, son el resultado de un deseo culturalmente aprobado y reproducido, a pesar de la variedad en las expresiones fenotípicas sexuales, de las conductas humanas y del deseo. Ver: BUTLER, Op. cit.

10 HAGEN, 2016a, Op. cit.

11 HAGEN, Jamie J. *The Future of LGBTQ Human Rights in the Women, Peace and Security Agenda*. Global Observatory. July 17, 2019. Recuperado de: <https://theglobalobservatory.org/2019/07/the-future-of-lgbtq-human-rights-in-the-women-peace-and-security-agenda/>.

12 Desde el 2010 la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad empiezan a incluir otros grupos además de las mujeres, como lo son las personas con discapacidad (primero en una cláusula del preámbulo en la Resolución del Consejo de Seguridad 1960 y, después, en un párrafo operativo de la Resolución 2106 y después "hombres y niños" (empezando en la Resolución 2106 del Consejo de Seguridad y repetida en resoluciones posteriores). Las resoluciones también comienzan a incluir lenguaje sobre grupos que son "particularmente vulnerables" a la violencia sexual, nuevamente primero en el preámbulo y luego en cláusulas operativas. Regresaré sobre este punto en la siguiente sección. Finalmente, la Resolución 2467 del Consejo de Seguridad reconoce el riesgo aumentado de violencia sexual y basada en género que padecen las personas desplazadas (OP 31).

13 NGO Working Group on WPS (NGOWG). *Mapping Women, Peace and Security in the UN Security Council*: 2019. August 2020, p. 15. Recuperado de: <http://www.womenpeaceandsecurity.org/resource/mapping-women-peace-and-security-in-the-un-security-council-2019>.

14 OLSSON, Louise & GIZELIS, Theodora-Ismene. *The Production of the 2015 Global Study*. En: *The Oxford Handbook of Women, Peace, Security*. New York: Oxford University Press, 2018.

15 TROJANOWSKA, Barbara K., LEE-KOO, Katrina & Johnson, Lee. *National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus*. Monash GPS. January 2018. Recuperado de: [https://arts.monash.edu/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/1779066/NAPS-on-WPS.pdf](https://arts.monash.edu/__data/assets/pdf_file/0009/1779066/NAPS-on-WPS.pdf).

16 HAGEN, 2016a; SHEPHERD, Laura. *Gender, violence and security: discourse as practice*. London: Zed, 2008.

17 HAGEN, 2016b, Op. cit.

18 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, Victor Madrigal-Borloz. The Law of Inclusion. A/HRC/47/27. June 3, 2021. Retrieved from: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/123/16/PDF/G2112316.pdf?OpenElement>.

19 O'ROURKE, Catherine & SWAINE, Aisling. Heading to twenty: perils and promises of WPS Resolution 2493. LSE Women, Peace and Security blog. November 29, 2019. Recuperado de: <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2019/11/12/heading-to-twenty-perils-and-promises-of-wps-resolution-2493/>

20 Estos tres pasos incluyen acordar reuniones con actores relevantes en el camino hacia la conmemoración de los 20 años de la Resolución 1325 para revisar la implementación de la agenda MPS, identificando “pasos prácticos y medibles” para la implementación completa de la agenda y poderle reportar al Consejo este progreso durante su debate abierto anual. Ver: UNSCR 2493 (2019)

21 O'ROURKE & SWAINE, Op. cit.

22 Mientras que la primera reconoce que “las mujeres y niñas que son particularmente vulnerables o menos privilegiadas pueden tener un mayor riesgo de sufrir violencia o de ser amenazadas”, la segunda hace un llamado a los Enviados Especiales del Secretario General y a los Representantes Especiales de misiones de la ONU para que den cuenta de estos grupos marginalizados en sus consultas con la sociedad civil.

23 En la historia tanto la academia como el trabajo de derechos humanos en este tipo de crisis ha olvidado a las personas y comunidades LGBT, haciendo que ellos, sus vidas y sus necesidades sean invisibles. Adicionalmente, no solo la homosexualidad sigue siendo un delito en 69 países, sino que incluso países con gran protección por los derechos LGBT siguen sin reportar, ni intervenir de manera adecuada, la violencia contra esta población. De esta manera las personas LGBT usualmente viven en contextos extremadamente adversos desde un punto de vista político en los que la invisibilidad es una condición para la supervivencia. Los grupos LGBT deben operar de manera discreta o incluso clandestina y las personas LGBT son obligadas a ocultar sus orientaciones sexuales e identidades de género. Para mayor información sobre la criminalización de la homosexualidad, ver: INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX ASSOCIATION (ILGA WORLD). ILGA World Updates State-Sponsored Homophobia Report: “There’s Progress in Times of Uncertainty.” December 15, 2020. Recuperado de: <https://ilga.org/ilga-world-releases-state-sponsored-homophobia-december-2020-update>.

24 Ver: ARCHIVO HISTÓRICO DE LA POLICÍA NACIONAL (AHPN). La criminalización de la población LGBTI en los registros policiales 1960-1990. Ciudad de Guatemala: 2018. Retrieved from: <https://defendersproject.org/tag/informe/>; ASHE, Fidelma. Reimagining Inclusive Security in Peace Processes: LGB&T Perspectives. Political Settlements Research Programme (PSRP). University of Edinburgh. Edinburgh: 2018. Retrieved from: [https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/12/2018\\_PSRP\\_Gender-Report.pdf](https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/12/2018_PSRP_Gender-Report.pdf); INTERNATIONAL ALERT. When merely existing is a risk. Sexual and gender minorities in conflict, displacement, and peacebuilding. 2017. OUTRIGHT ACTION INTERNATIONAL. When Coming Out is a Death Sentence. Persecution of LGBT Iraqis. New York: 2014. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/58c2ba784.html>; WORLD BANK GROUP. Sexual Orientation & Gender Identity in Contexts Affected by Fragility, Conflict, and Violence. Discussion Paper. Washington DC: 2020.

25 Este es el caso del discurso de la “ideología de género”, que fue diseñado y reproducido por grupos políticos antiderechos durante el 2016, en la campaña política en contra de la aprobación generalizada del plebiscito.

26 Esta coalición consiste de dos organizaciones internacionales y dos organizaciones iraquíes: MADRE y OutRight Action International, y Organization for Women’s Freedom in Iraq (OWFI) y IraQueer. Mientras que MADRE y OWFI son organizaciones de derechos de mujeres, OutRight y IraQueer son organizaciones de derechos LGBT. Una descripción detallada pero no exhaustiva de su incidencia común puede encontrarse en los siguientes artículos: DAVIS, Lisa & STERN, Jessica. WPS and LGBTI Rights. En: The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security. New York: Oxford University Press, 2018

27 HAGEN, 2019, Op. cit.

28 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Report of the Secretary-General on women and peace and security. S/2013/525. September 4, 2013. Recuperado de: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2013\\_525.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_525.pdf).

29 CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. S/2016/822. 29 de septiembre de 2016, p. 12. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/302/46/PDF/N1630246.pdf?OpenElement>.

30 DAVIS & STERN, Op. cit., p. 9.

31 Ver: O'ROURKE, Catherine & SWAINE, Aisling. WPS and CEDAW, Optional Protocol, and General Recommendations. En: The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security. New York: Oxford University Press, 2018.

32 Las organizaciones Colombia Diversa, GAAT, Círculo de Estudios, Caribe Afirmativo, entre otras, han producido informes documentando y analizando la violencia padecida por personas LGBT en contextos cotidianos y del conflicto armado. Por parte del Estado, los informes del Centro Nacional de Memoria Histórica han sido pioneros y contienen complejas demostraciones y explicaciones de la violencia perpetrada contra personas LGBT. Desde las voces académicas vale la pena resaltar a María Mercedes Gómez, Julieta Lemaitre, José Fernando Serrano, María Daniela Díaz, Alanis Bello, entre otras.

33 El acrónimo “LGBTI”, que se refiere personas a lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, es el utilizado en el Registro Único de Víctimas. Este artículo también utilizará el acrónimo en relación con el Acuerdo de Paz del 2016 ya que en este documento también utiliza este acrónimo en vez del acrónimo «LGBT». Aunque esta puede parecer una práctica más incluyente a primera vista, no hay organización intersex en Colombia y los esfuerzos de implementación no han dado cuenta de las personas intersexuales hasta este momento.

34 Dada la ausencia generalizada de estadísticas sobre personas intersexuales, también es poco probable que el Gobierno tenga información sobre víctimas intersexuales del conflicto armado en las cantidades en las que existen en el Registro de Víctimas. Por esto es altamente probable que haya confusión conceptual al respecto.

35 Aunque estas son algunas de las deficiencias más alarmantes en materia de datos sobre violencia contra personas LGBT en el conflicto colombiano, también falta mucha investigación al respecto de violencia contra mujeres lesbianas y bisexuales, y contra hombres trans y sobre violencia por parte de ciertos grupos armados.

36 COLOMBIA DIVERSA, ¿Quién nos va a contar? 2020b.

37 er el reportaje sobre esta hazaña aquí: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/victimas-lgbti/>

38 Ver: Más que Cifras, 2020. Disponible en: <https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2021/03/Mas-que-cifras.pdf>

39 Ver: <https://verdadabierta.com/la-lucha-de-la-comunidad-lgbt-para-abrirse-espacio-en-la-jep/>

# CONCLUSIÓN



LINDA CABRERA

Los artículos de este libro nutren numerosas reflexiones y análisis que definitivamente nos abren. Al leerlos surge la idea de que esto es muy peligroso, porque fácilmente de aquí sale una agenda para transformar radicalmente el mundo. Por supuesto, lo digo en el mejor de los sentidos de “lo peligroso”, que es confabular y planear transformaciones radicales, importantes, necesarias y urgentes para nuestras sociedades. Creo que de todos los artículos surgen conclusiones sobre, al menos, tres ideas. En primer lugar, en todos se han planteado relecturas críticas de conceptos, de planteamientos, de políticas, de mandatos, que son retadoras para el sistema. En segundo lugar, todas las autoras han hecho un llamado al análisis de problemas estructurales de violencia y discriminación, tanto para las mujeres como para las personas LGBT. Este es un llamado al análisis y a no perder de vista esa mirada feminista sobre los problemas estructurales que no se solucionan con paliativos sino con una mirada integradora. En tercer lugar, queda una reflexión suspendida en el aire sobre el mandato de mujeres, paz y seguridad; se trata de una mirada mucho más amplia, creo yo, y contraria a la de limitarse a estudiar unas pocas Resoluciones o sal Consejo de Seguridad.

Es necesario identificar todo el mapa de actorías que están alrededor del mandato de mujeres, paz y seguridad: quiénes intervenimos desde la exigibilidad, desde el uso de estos instrumentos y desde estas categorías para la protección de los derechos. Debemos ahondar en cómo seguir haciéndonos preguntas para alejarnos de las peligrosas idealizaciones y sobre instancias súper poderosas, pues están permeadas de unas visiones, de alguna manera, sesgada. Encontré estas tres conclusiones sobre la relectura, sobre esos problemas estructurales y esa amplitud del mandato de mujeres, paz y seguridad desde las diferentes actorías. Quisiera solamente recrear algunas de ellas para sustentar por qué creo que estas son las tres grandes conclusiones del libro.

Cuando se plantea, por ejemplo, una crítica en el tema de migraciones a los conceptos de *migración neutra*, de *migración mixta*, de lo que se considera *desplazamiento* de esos entornos de inseguridad que no terminan necesariamente en la expulsión, sino que tal vez empiezan con una diversidad de riesgos, de inseguridades más allá del desplazamiento, de la migración en sí. En el artículo de la pandemia debo resaltar el salto radical desde el enfoque de *crisis* al enfoque de la vida

cotidiana, en lo que respecta a ese concepto de mujeres, paz y seguridad. Esto llama a revisar qué es lo que estamos entendiendo por la idea de crisis, y más bien hacer un vuelco al tema de la cotidianidad, para analizar las problemáticas de seguridad interpersonal y rutinaria, que es lo que les preocupa realmente a las mujeres en la vida. En el artículo del problema y la “guerra contra las drogas” se hace evidente la necesidad de hacer una relectura de la política antidrogas, de los lineamientos que maneja el Consejo de Seguridad para atender este problema con un enfoque que proteja efectivamente a mujeres y personas LGBT.

En el artículo sobre las defensoras de derechos humanos salta a la vista la urgencia de ver —de realmente detenerse en— los mayores ataques que sufren las defensoras de la vida y del territorio. Quisiera enfatizar en esto porque es un mensaje sobre cómo poner el foco y cómo llamar la atención sobre una persecución y un ataque a mayor escala contra aquellas que están defendiendo la vida y el territorio. Eso, me parece, es una relectura preciosa en el sentido de llamar la atención sobre realmente en dónde deberían estar los ojos y dónde se deberían identificar los riesgos y, por tanto, adoptar las políticas. En el artículo de las personas LGBT se ha planteado la relectura completa de mujeres, paz y seguridad: aquí se pone a fuego vivo esa presunción esencialista, masculina y binaria que de alguna manera existe en el mandato de mujeres, paz y seguridad.

Entonces, estos artículos son relecturas, son críticas, son una mirada a los temas estructurales (tanto de los que no existían antes de la pandemia, como de los que han existido por varias décadas). Queda expuesta la debilidad que tenía el mandato del Consejo de Seguridad para atender las causas estructurales de la situación de inseguridad de las mujeres y personas LGBT. Esto ofrece una reflexión sobre lo que consideramos *paz*, que es un tema que se ha hablado desde el feminismo: ¿cuándo es que las mujeres vamos a tener paz? Porque la división entre guerra y paz es un debate que se ha masculinizado y vale la pena traerlo con ocasión de la ausencia de paz —algo que definitivamente hemos debatido desde siempre las mujeres— entendiéndolo desde un concepto más amplio.

Así las cosas, estas críticas y miradas novedosas trazan una nueva agenda para nosotras. Cuando las cuatro organizaciones (Sisma, Humanas, Colombia diversa y la Red Nacional de Mujeres) nos planteamos estos artículos no dimensionamos la amplitud del mandato del que se podría hablar. Queríamos llegar aquí y lo logramos de manera adecuada, pero creo que realmente ahora empieza la exploración y el desarrollo mucho más a fondo de todas estas temáticas, de identificar acciones que nos permitan hablar de una manera más compleja sobre el contenido y la exigibilidad del mandato de la Resolución 1325. Esto empieza con cuestionar a instancias como el Consejo de Seguridad, que están marcadas por prácticas patriarcales en la definición de sus decisiones, y pasa por un ejercicio crítico de las resoluciones y del seguimiento que la sociedad civil le hace a estos instrumentos y a su implementación. Este es un buen resultado cuando se habla de problemas contemporáneos: seguir haciéndonos preguntas, seguir buscando nuevas entradas y propuestas sobre estos temas. Las organizaciones nos quedamos con una interesante tarea para continuar y desarrollar estas temáticas, para realmente identificar acciones puntuales que nos permitan llegar a aterrizar tantas otras miradas.

Quiero agradecerle a las personas que nos acompañaron en los eventos de junio y julio de este año en los que estas miradas críticas brotaron y se complementaron, a las instancias de Naciones Unidas, que con paciencia y con cariño han escuchado nuestras críticas que hacen parte del sistema, pero creo que entendemos el sentido de cómo construir un mejor mandato de mujeres, paz y seguridad para las mujeres y personas LGBT. Un problema que nos queda pendiente es el tema de las niñas, pues el mandato de la Resolución 1325 no es solo heteropatriarcal sino también adultocéntrico que nos hace olvidar de las niñas, y en esa interseccionalidad que tanto ansiamos creo que el tema de las niñas nos deja la deuda de dar una respuesta y de tratar de abordar de mejor manera esta temática tan importante. Les agradezco mucho a todas las agencias, a todas las instancias, a todas las organizaciones y personas que han tenido el interés, la resistencia y la paciencia de acompañarnos

