



Octubre de 2019

Mujeres, paz y seguridad: aplicación, retos y límites en Palestina

Mujeres, paz y seguridad: aplicación, retos y límites en Palestina

Autora: Pamela Urrutia Arestizábal
Octubre de 2019
Escola de Cultura de Pau - Associació Hèlia

Esta guía se complementa con otro informe titulado *Ocupación, conflicto y patriarcado: Impactos en las mujeres palestinas*. Ambas publicaciones se han realizado en el marco del proyecto “Implicando a toda la comunidad en la lucha contra las violencias machistas y la garantía de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres palestinas en Hebrón, Qalqilia y Tubas (Cisjordania, Palestina)”, liderado por Associació HÈLIA y financiado por la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD).

Con la colaboración de:



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**



**Generalitat
de Catalunya**

Los contenidos de este informe pueden ser libremente reproducidos y difundidos, siempre que se cite adecuadamente. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja necesariamente la opinión de la ACCD.

Mujeres, paz y seguridad: aplicación, retos y límites en Palestina

La aprobación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad por parte del Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2000 supuso un punto de inflexión para la integración de la perspectiva de género en la agenda internacional sobre paz y seguridad. La resolución reconoce, por un lado, los impactos específicos y desproporcionados de los conflictos armados en las mujeres y las niñas y, por otro, constata el papel determinante que las mujeres pueden y deben desempeñar en la prevención y resolución de conflictos, en las negociaciones de paz y en todos los ámbitos vinculados a la construcción de la paz. En esta línea, la resolución subraya la importancia de una participación igualitaria de las mujeres en todas las actividades vinculadas al mantenimiento y promoción de la paz y seguridad y establece, por primera vez, un marco político y legal para que mujeres de todo el mundo puedan reivindicar un espacio para hacer oír su voz en estos ámbitos (Anderlini 2007). De obligado cumplimiento para los Estados miembros de la ONU, la resolución fue el resultado de un trabajo de largo aliento de organizaciones de la sociedad civil y tiene como precedentes relevantes dos instrumentos del marco normativo y político sobre igualdad de género y derechos de las mujeres: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada en 1979 –que reconoce que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales contribuyen a la plena igualdad entre hombres y mujeres– y la Plataforma de Acción de Beijing, puesta en marcha en 1995 –que identificó la cuestión de las mujeres y los conflictos armados como uno de sus ámbitos de especial preocupación.¹

La resolución 1325 dio paso a la aprobación de otra serie de resoluciones –ocho hasta la fecha– que en la actualidad conforman lo que se conoce como agenda sobre mujeres, paz y seguridad.² En términos generales, estas resoluciones han desarrollado aspectos de la resolución 1325 y reforzado los mecanismos para su supervisión e implementación, convirtiendo a la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en un programa de acción para la propia ONU, gobiernos y sociedad civil. Sin embargo, casi dos décadas después de la aprobación de la resolución 1325 aún no es posible hacer un balance en clave positiva. Si bien se identifican algunos avances, persisten aún múltiples retos para la puesta en práctica de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad a nivel global. Diversos informes, entre ellos varios elaborados con motivo del 15º aniversario de la resolución 1325, constataron los diversos desafíos existentes debido a la gran distancia entre los compromisos asumidos y la realidad.³ Algunas de las críticas han advertido, entre otros temas, sobre la burocratización de la agenda, su cooptación por el militarismo –que la ha utilizado principalmente para aumentar el número de mujeres en los cuerpos armados– y la necesidad de adoptar enfoques más integrales que permitan aplicar una perspectiva de género que ponga en cuestión los roles de los hombres, las masculinidades violentas y las

1. Para más información, véase la guía rápida “Resolució 1325 sobre dones, pau i seguretat” disponible (en catalán) en la web Dones, pau i seguretat: <http://donespauseguretat.cat/>

2. Resoluciones del Consejo de Seguridad 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015). Teniendo en cuenta los planteamientos que enfatizan la necesidad de aplicar la perspectiva de género de manera más integral, atendiendo a la diversidad de roles, expectativas, experiencias y prioridades en temas de paz y conflictos, diversos actores que trabajan en este ámbito utilizan la expresión “género, paz y seguridad” (en el entendido de que “género” no es equiparable a “mujeres”). En este informe, se utiliza la denominación agenda sobre “mujeres, paz y seguridad” por ser la de uso más extendido cuando se hace referencia al conjunto de resoluciones aprobadas por Naciones Unidas en este ámbito. A la hora de abordar este tema, algunas organizaciones como el Departamento de Asuntos Políticos (DPA, por sus siglas en inglés) se han decantado por usar la doble variante: “género/mujeres, paz y seguridad”.

3. Véase Radika Comaraswamy, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Security Council Resolution 1325*, UN Women, 2015.

relaciones entre militarismo, patriarcado y conflictos armados (Vilellas 2015). Otros cuestionamientos han resaltado que el marco aportado por la agenda sobre mujeres, paz y seguridad no ha modificado el enfoque sobre la seguridad tradicional, desaprovechando el potencial transformador con el que se gestó la agenda originalmente de la mano de la sociedad civil (Swaine 2019). Los balances también han destacado que persiste la marginación de las mujeres en ámbitos como los espacios formales de negociación, a pesar de lo dispuesto por la agenda sobre mujeres, paz y seguridad; de las evidencias de estudios recientes que confirman que su participación es positiva para el éxito, la efectividad y la sostenibilidad de los esfuerzos por la paz (Coomaraswamy 2015; Paffenholz et. al 2015); y de que debería resultar obvio que, por una cuestión de derechos fundamentales, las mujeres – que representan la mitad de la población– tienen que tener un papel significativo en todos los espacios de decisión.

La aplicación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad parece de especial pertinencia en un contexto como el de Palestina, donde las mujeres afrontan múltiples violencias como resultado de las políticas de la ocupación israelí y de un conflicto de larga duración que entraña innumerables violaciones a los derechos humanos para la población palestina, con consecuencias específicas y desproporcionadas sobre mujeres y niñas.⁴ Un contexto donde es imprescindible, por tanto, tener en consideración las voces de las mujeres para abordar cuestiones clave relativas a la paz y la seguridad. En este escenario, ¿cómo se ha aplicado la agenda de género, paz y seguridad en Palestina?, ¿cuáles son los principales logros y desafíos que persisten para su implementación? Esta guía pretende ofrecer una aproximación a la situación de la agenda sobre género, paz y seguridad en Palestina, abordando cuestiones como su acogida e

implementación en el contexto palestino, el desarrollo del Plan de Acción Nacional para la Implementación de la resolución 1325 y los retos y límites que persisten para la puesta en práctica de la agenda, en especial en lo referente a una participación significativa de mujeres en las negociaciones de paz y los esfuerzos hacia una reconciliación intrapalestina.

La resolución 1325 en Palestina

La recepción y acogida a la resolución 1325 en Palestina se inscribe en un contexto más general de desconfianza y recelos por parte de la población palestina hacia la comunidad internacional debido a la falta de compromiso y mecanismos para desafiar y poner fin a décadas de ocupación israelí; así como para hacer cumplir resoluciones internacionales, disposiciones del derecho internacional humanitario y normas internacionales de derechos humanos en Palestina.⁵ En el caso específico de la resolución 1325, cabe tener en cuenta además que la resolución fue aprobada en 2000, año de la Segunda Intifada, un período especialmente crítico a partir del cual se agravaron los retos para la población palestina y para las mujeres en particular. En este escenario, diversas voces coinciden en identificar lo que consideran una debilidad o carencia de la resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en lo que respecta a Palestina, al no incorporar de manera específica el tema de la ocupación de modo que refleje sus repercusiones en las mujeres y niñas palestinas. En esta línea, desde el feminismo pacifista algunas voces destacan que “mujeres palestinas consideran que la agenda sobre mujeres, paz y seguridad no ha sido enteramente inclusiva de la ocupación y sus impactos desproporcionados en las mujeres que viven bajo este sistema, ya sea en Cisjordania o en la Franja de Gaza,

La aprobación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad por parte del Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2000 supuso un punto de inflexión para la integración de la perspectiva de género en la agenda internacional sobre paz y seguridad

4. Véase el primer informe publicado en el marco de este proyecto, titulado *Ocupación, conflicto y patriarcado: Impactos en las mujeres palestinas*, disponible en la web de la Escola de Cultura de Pau: <https://escolapau.uab.cat/informes-2/impactos-mujeres-palestinas/>.

5. Incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos y las Convenciones de Ginebra, resoluciones emblemáticas como la 194 de la Asamblea General sobre el derecho a retorno de la población refugiada palestina (1948), la resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU (1967) sobre el retiro de los territorios ocupados, las resoluciones que condenan la anexión ilegal de Jerusalén por parte de Israel o, más recientemente, la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 2334 que condena los asentamientos israelíes (2016), entre otras. Respecto a las vulneraciones de derechos humanos, en su más reciente pronunciamiento (22 de marzo de 2019) sobre la situación en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU expresaba su preocupación “porque Israel, como potencia ocupante, sigue cometiendo vulneraciones del derecho internacional humanitario y violaciones sistemáticas de los derechos humanos del pueblo palestino, como las resultantes del uso excesivo de la fuerza y las operaciones militares que causan la muerte y lesiones a civiles palestinos, entre ellos niños y mujeres, así como a manifestantes no violentos y pacíficos y a periodistas, incluso utilizando fuego real; la detención arbitraria de palestinos, algunos de los cuales han estado reclusos durante décadas; el empleo de castigos colectivos; el cierre de zonas; la confiscación de tierras; la construcción y ampliación de asentamientos; la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado que se aparta de la línea del Armisticio de 1949; el desplazamiento forzoso de civiles, incluidas comunidades beduinas; las políticas y prácticas que discriminan y afectan desproporcionadamente a la población palestina en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental; la distribución discriminatoria de los recursos hídricos entre los colonos israelíes, que residen ilegalmente en el Territorio Palestino Ocupado, y la población palestina de ese Territorio; la vulneración del derecho fundamental a una vivienda adecuada, que es un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; la revocación de permisos de residencia de palestinos de Jerusalén Oriental y su expulsión de la ciudad; la destrucción de bienes e infraestructura, como viviendas de palestinos; la obstaculización de la asistencia humanitaria y la destrucción, entre otras cosas, de estructuras proporcionadas en el marco de la asistencia humanitaria, contribuyendo a un ambiente coercitivo que conduce a las traslado forzado de civiles palestinos en el Territorio Ocupado Palestino, incluyendo cuando se aplica como un acto de castigo colectivo en contravención del derecho internacional humanitario; incidentes de acoso y ataques a estudiantes y a instalaciones educativas por parte de colonos israelíes y como resultado de acciones militares de Israel; así como otro tipo de acciones destinadas a cambiar el estatus legal, la naturaleza geográfica y la composición del Territorio Ocupado Palestino, incluido Jerusalén Oriental”.

así como las consecuencias y cargas que supone para las mujeres palestinas que tienen ciudadanía israelí”.⁶

Esta percepción ha llevado a algunas activistas a considerar irrelevante la resolución 1325 y subsiguientes resoluciones para el caso palestino debido a las singularidades del contexto. Desde su punto de vista, la agenda sobre mujeres, paz y seguridad no tiene utilidad porque la situación que vive Palestina no puede calificarse como conflicto o post-conflicto, porque Palestina no ha conseguido erigirse como un Estado en plenas funciones y porque muchas de las necesidades y prioridades de las mujeres palestinas en materia de derechos económicos y sociales no están recogidas en esta agenda (Rayman, Izen y Parker 2016). Algunas autoras han planteado incluso que en el contexto palestino la Resolución 1325 sería utilizada para “disciplinar” –más que para fortalecer– el activismo político de las mujeres dentro de una determinada agenda internacional de paz feminista (Richter Devroe 2011). Sin embargo, otras voces palestinas han defendido que la resolución y la agenda son útiles para hacer frente a las diversas formas de opresión que padecen las mujeres palestinas, ya que ofrecen un marco tanto para la lucha contra la ocupación israelí como para la lucha social contra el patriarcado y por el pleno disfrute de derechos de las mujeres palestinas. En esta línea, se considera positivo que la agenda constituya una herramienta internacional y ofrezca un lenguaje común a nivel global para abordar los temas relativos al género, la paz y la seguridad, y se reconoce que en términos generales la resolución 1325 conecta con las preocupaciones y retos que afrontan las mujeres palestinas (Rayman, Izen y Parker 2016, MIFTAH 2017). En un contexto en que el término “paz” puede ser entendido por algunos sectores como “rendición” o “concesiones”, organizaciones palestinas han valorado positivamente que en la resolución 1325 la idea de paz esté asociada a cuestiones como estado de derecho, justicia social e igualdad de oportunidades (MIFTAH 2018).

Sin dejar de insistir en las carencias de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad para recoger las particularidades del caso palestino –organizaciones de mujeres palestinas criticaron, por ejemplo, que el informe global por el 15° aniversario de la resolución 1325 realizado por la ONU no incluyera referencias a la realidad de las mujeres palestinas bajo la ocupación (MIFTAH 2017)–, diversos actores palestinos han incorporado la resolución 1325 en sus discursos y agendas y se

han involucrado en su implementación en las últimas dos décadas. “La resolución 1325 hace referencia a situaciones de conflicto. Tuvimos una discusión interna sobre cómo podíamos describir la situación, si podíamos describirla como como conflicto (...) Tratamos de analizar la situación asumiendo que vivimos en un conflicto prolongado y, por tanto, que nuestra situación y las violaciones impuestas por la ocupación pueden ser cubiertas por la resolución 1325 (...) En cierta medida las palestinas no estamos “felices” con la resolución. Pensamos que no aplica realmente a la situación de las mujeres bajo la ocupación, pero hemos tratado de analizarla más allá y, bajo el componente de rendición de cuentas, encontrar maneras de hacer a Israel responsable” reconocen desde el Women’s Center for Legal Aid and Counselling (WCLAC), organización con una extensa trayectoria de documentación y denuncia de las violaciones de la ocupación desde una perspectiva de género.⁷ Otras voces palestinas coinciden: “El movimiento de mujeres acordó cómo utilizar la resolución para exigir a Israel una rendición de cuentas por todas las vulneraciones contra las mujeres palestinas (...) Luego también se ha promovido e influido en la adopción de esta resolución en el contexto del gobierno, planteando de qué manera el gobierno palestino podía utilizarla o ser responsabilizado por ella, y en cómo conectar la resolución con reformas legales con la intención de proteger los derechos de las mujeres y combatir la violencia en el ámbito doméstico”.⁸

Uno de los primeros pasos fue, por tanto, adaptar la resolución al contexto palestino y reconocerla como un instrumento útil para exigir responsabilidades a Israel por la ocupación. En este sentido, cabe recordar que a pesar de las críticas a la comunidad internacional por su falta de implicación en el fin de la ocupación israelí, autoridades y actores sociales palestinos han optado por estrategias de internacionalización del conflicto, uso de instrumentos internacionales y denuncia de la ocupación israelí en foros internacionales con la intención de visibilizar sus demandas y sortear –al menos parcialmente– la profunda asimetría de poder frente a Israel. “A pesar de la ausencia de logros significativos a nivel internacional, recurrir a la comunidad internacional todavía es considerada como una de las principales estrategias de la lucha palestina, incluyendo la lucha de las mujeres palestinas” (MIFTAH 2017).

En este escenario, algunos análisis han puesto de relieve la manera en que organizaciones de mujeres

Activistas palestinas consideran que la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad no ha recogido de manera adecuada el fenómeno de la ocupación y sus impactos desproporcionados en las mujeres y niñas palestinas

6. Entrevista con Laila Alodaat, directora del Programa MENA (Medio Oriente y Norte de África,) de la Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF), 30 de agosto de 2019.

7. Entrevista con Amal Abusour, directora de Programas, Women’s Center for Legal Aid and Counselling (WCLAC), 10 de septiembre de 2019.

8. Entrevista con Riham al Faqih, directora de Desarrollo y Comunicación, y Lamis Shuaibi, directora de Programas de la Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy (MIFTAH), 19 de septiembre de 2019.

han incorporado la resolución 1325 en su trabajo y en la definición de sus estrategias. Un ejemplo recurrente en la literatura sobre este tema es la experiencia de la International Women's Commission (IWC), creada en 2005 por palestinas e israelíes con el apoyo de UNIFEM con el propósito de garantizar la implementación de la resolución 1325 y asegurar una capacidad de influencia de las mujeres en cualquier negociación de paz entre israelíes y palestinos (Farr 2011). Con la intención de ganar en visibilidad y reconocimiento, mujeres de la élite social y política palestina e israelí que ya estaban conectadas e involucradas en iniciativas de paz desde los 80 optaron por utilizar el lenguaje de la resolución para construir un espacio que promoviera una solución justa y sostenible basada en dos Estados (Anderlini 2007, Farr 2011). La comisión tuvo un carácter tripartito, ya que también incorporó a destacadas lideresas internacionales, y se esforzó por introducir una perspectiva de género y feminista, por defender los derechos de las mujeres y por incrementar su participación en espacios de negociación formales e informales. En 2007, en el marco de la Conferencia de Annápolis –convocada oficialmente con la intención de reactivar el proceso de paz entre palestinos e israelíes– la IWC hizo lobby con la intención de conseguir un asiento en el encuentro. Pese a sus demandas y a las gestiones de altos cargos de UNIFEM, no consiguieron representación en la conferencia (Benett 2018).

La IWC acabó disolviéndose años después, en 2011, por las profundas diferencias entre las representantes israelíes y palestinas. Las dificultades para encontrar un territorio común en el seno de la IWC se agravaron ante la brutalidad de algunas acciones israelíes, en especial tras la operación Cast Lead en Gaza que en 2008 provocó la muerte a 1.400 personas palestinas, en su mayoría civiles. Sin embargo, en el distanciamiento también influyeron las dispares interpretaciones sobre la resolución 1325. Richter Devroe (2012) destaca en su análisis sobre este caso que “las integrantes palestinas de la IWC enfrentaron serios problemas para desafiar la interpretación *mainstream* de las israelíes y una estrecha lectura feminista de la 1325. No fueron capaces de hacer prevalecer sus interpretaciones de la 1325 desde una perspectiva de derechos en tres ámbitos principales: participación, protección y empoderamiento”. La autora destaca que se priorizó el “acceso a” por sobre un enfoque comprometido con la “transformación de” un estatus quo desigual y que el género no fue suficiente para sortear la división más importante –“ocupantes y ocupadas”– entre israelíes y palestinas, por lo que la dicotomía de experiencias y posiciones acabaron siendo un serio obstáculo para la IWC.

Más allá de iniciativas entre palestinas e israelíes como la de la IWC, otras entidades palestinas han

incorporado la 1325 en su quehacer. Organizaciones como la Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy, MIFTAH por sus siglas en inglés –no es una iniciativa exclusivamente de mujeres, pero tiene una amplia trayectoria en temas de empoderamiento y promoción de la participación política de las mujeres palestinas (Farr 2011)– han desarrollado un extenso trabajo en el ámbito de género, paz y seguridad en Palestina. En el caso de MIFTAH éste ha incluido la elaboración de materiales para dar ideas a las mujeres sobre cómo incorporar la resolución 1325 en su trabajo, la promoción de espacios para debatir e identificar las prioridades en la implementación de la resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad desde la perspectiva palestina y la realización de evaluaciones sobre su puesta en práctica, entre otras actividades. En un informe publicado en 2018 MIFTAH identificó tres fases en la implementación

de la resolución 1325 en Palestina. Una primera, que va de 2000 a 2009, centrada en el conocimiento de la resolución y las reflexiones sobre su aplicabilidad al contexto palestino; una segunda, de 2010 a 2012, asociada al inicio de acciones organizadas, referidas a la creación de redes y coaliciones y al trabajo de documentación de abusos para la rendición de cuentas; y una tercera, de 2012 a 2018, más focalizada en la construcción de alianzas y trabajo a nivel oficial, incluyendo el establecimiento de un comité de alto nivel para la implementación de la resolución 1325, la formulación de una estrategia a nivel nacional y actividades a nivel regional e internacional. Uno de los hitos de esta última fase, y del proceso de aplicación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en Palestina, ha sido la aprobación del Plan de Acción Nacional para la Implementación de la resolución 1325.

El Plan de Acción Nacional palestino

Los Planes de Acción Nacional (PAN) son instrumentos que adoptan los Estados/gobiernos permiten articular de manera específica a nivel nacional los compromisos adquiridos en el marco de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, a través del desarrollo de estrategias, políticas y medidas concretas, con el propósito de facilitar su implementación en cada Estado. Estos planes deben diseñarse y llevarse a cabo idealmente con una participación sustantiva de la sociedad civil; definir claramente objetivos, responsabilidades y un calendario de aplicación; contar con recursos que permitan su implementación efectiva y contemplar mecanismos de seguimiento claros para facilitar la evaluación de su puesta en práctica y la rendición de cuentas. En términos de contenido, se plantea que los NAP se desarrollen teniendo en cuenta cuatro ejes de acción de la agenda WPS: Prevención, Protección, Participación

Recurrir a la comunidad internacional todavía es considerada como una de las principales estrategias de la causa palestina, incluyendo en lo referido a la lucha de las mujeres

y Socorro y Recuperación.⁹ Hasta mediados de 2019, un total de 81 Estados (42% de los Estados miembros de la ONU) había desarrollado un PAN sobre género, paz y seguridad y en algunos casos ya estaban vigentes segundas o terceras generaciones de estos planes.¹⁰

La región árabe se ha incorporado muy recientemente a este grupo de países: no fue hasta 2014 que Iraq se convirtió en el primer Estado de la zona en aprobar un PAN, seguido de Palestina, que a finales de 2016 lanzó su plan para el período 2017-2019. Posteriormente, Jordania puso en marcha su plan (2018-2021), Túnez aprobó el suyo en 2018 y el de Líbano estaba aún en proceso de elaboración en 2019. En 2015, la Liga Árabe también aprobó un Plan de Acción Regional para la implementación de la resolución 1325. Algunos estudios constatan que existe cierto escepticismo en la región sobre la utilidad de estos planes, ya sea por la posibilidad de que se conviertan tan solo en una declaración de intenciones si no se comprometen los procedimientos adecuados para su desarrollo o porque se considera que en determinados países el contexto de conflicto reduce las posibilidades de dar prioridad a un plan de esta naturaleza (Fellin 2018). Algunos análisis, sin embargo, defienden el impacto positivo de este tipo de planes. Según datos de Inclusive Security, los países que han adoptado PAN se habían vuelto más pacíficos y habían visto reducidos sus niveles de desigualdad de género (Holt Ivry y Jacevi 2017). También se ha destacado que los PAN pueden constituir herramientas útiles para las organizaciones locales de mujeres, al ofrecer la posibilidad de implicarse en la elaboración, implementación y seguimiento de los planes y abrir espacios de diálogo con sus respectivos gobiernos en materia de conflictos y paz desde una perspectiva de género (Mesa 2016).

En el caso de Palestina, el desarrollo del PAN estuvo coordinado por un comité nacional de alto nivel – Higher National Committee for the Implementation of resolución 1325– creado en 2012 por el gabinete palestino. Liderado por el Ministerio de Asuntos de la Mujer, este comité incluyó a actores gubernamentales y de la sociedad civil–representantes de diversos ministerios, la oficina nacional de estadísticas, el General Union of Palestinian Women (GUPW)¹¹ y ONGs como WCLAC, A-Haq o MIFTAH– que mantuvieron una serie de consultas sobre aspectos relevantes para el plan.¹² El PAN estuvo precedido por la aprobación en 2015 de un documento estratégico para la implementación

de la resolución 1325 e integra también las directrices de un documento marco sobre género, paz y seguridad diseñado en 2015 por una coalición integrada solo por organizaciones de la sociedad civil –National Coalition for Implementing UNSCR 1325. El proceso de elaboración del PAN –que contó con el apoyo técnico y financiero de ONU Mujeres, UNFPA, ESCWA y la Unión Europea, entre otros– desembocó así en un documento que establece tres objetivos estratégicos en los ámbitos de protección, rendición de cuentas y participación. Así, el primer objetivo del PAN es fortalecer la protección de las mujeres y niñas palestinas, principalmente de vulneraciones resultantes de la ocupación israelí; el segundo es hacer a la ocupación israelí responsable de las vulneraciones contra las mujeres y niñas palestinas; y el tercero pretende mejorar la participación de las mujeres palestinas en procesos de toma de decisiones en el ámbito local e internacional.

Palestina fue el segundo país de la región árabe en aprobar un Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325

Una de las singularidades del plan es, por tanto, el intento por afrontar los impactos de la ocupación. En este sentido, organizaciones de mujeres implicadas en el proceso de formulación del plan valoran que el documento recoja esta realidad y permita abordar la rendición de cuentas desde una doble dimensión. Por un lado, visibilizando las obligaciones de Israel como potencia ocupante y las formas en que la ocupación condiciona directamente e indirectamente las vidas de las mujeres y niñas palestinas; pero también ofreciendo la oportunidad de focalizarse en políticas de responsabilidad de las autoridades palestinas, por ejemplo en lo relativo a los servicios a mujeres afectadas por violencia de género en el contexto del conflicto.¹³ Representantes de la sociedad civil también valoran positivamente el proceso participativo que permitió el desarrollo del plan, las alianzas que se establecieron entre actores gubernamentales y de la sociedad civil y el hecho de que tanto el comité conjunto como el integrado exclusivamente por organizaciones de la sociedad civil estén involucrados en su seguimiento. Adicionalmente, se pone en valor el hecho de que Palestina haya sido pionera en el trabajo en torno a la resolución 1325 en comparación con otros países de la región (MIFTAH 2018).

Sin embargo, a la hora de valorar su implementación hay voces críticas que apuntan a un déficit de compromiso político y económico oficial para su ejecución. Así, por ejemplo, aunque durante el proceso de elaboración se estimaron los costes del plan finalmente éstos no

9. Para más información, véase la guía rápida “Plans d’Acció Nacional sobre dones, pau i seguretat” en la web Dones, pau i seguretat: <http://donespauseguretat.cat/>

10. Datos disponibles hasta agosto de 2019, Peacewomen, (consultado el 12 de septiembre de 2019).

11. La GUPW fue establecida en 1965 como un ente dentro de la OLP.

12. Para más detalles sobre la metodología de trabajo utilizada para la elaboración del plan y sus contenidos, véase el propio texto del PAN palestino: *The National Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 Women, Peace and Security, Palestine 2017-2019*, disponible en https://www.peacewomen.org/sites/default/files/170515PIn_MoWA_e.pdf

13. Entrevista Amal Abusrour, WCLAC, 10 de septiembre de 2019.

se incluyeron en el documento y desde la sociedad civil se alerta de que existen serios problemas por la falta de recursos asignados para su puesta en práctica (MIFTAH 2018)¹⁴. En este contexto, algunas voces subrayan que son principalmente las organizaciones de la sociedad civil las que están tomando la responsabilidad de su implementación (por ejemplo, en lo que respecta a la documentación de los abusos de la ocupación y la presentación de evidencias ante organismos internacionales para facilitar la rendición de cuentas de Israel). Desde una perspectiva comparada, otros análisis también han constatado que los NAP de la región se focalizan principalmente en necesidades y prioridades institucionales, por sobre las necesidades estratégicas y prácticas de mujeres y niñas. En el caso de Palestina, las medidas de su plan de acción se centran en un 51% en necesidades y prioridades institucionales, 30% en necesidades estratégicas y 19% en necesidades prácticas de mujeres y niñas (Swaine 2018). El plan se diseñó para el período 2017-2019, por lo que aún se encuentra en fase de implementación y están pendientes las evaluaciones finales de su ejecución e impacto, pero organizaciones involucradas en su desarrollo confirman que se prevé una segunda edición del plan con objetivos estratégicos similares a los del primer PAN.¹⁵

El Plan de Acción palestino para la implementación de la resolución 1325 intenta hacer responsable a Israel de los impactos de la ocupación, pero también se focaliza en políticas de responsabilidad de las autoridades palestinas

un mensaje ante el Consejo de Seguridad de la ONU enfatizó la dimensión de género de la ocupación y de la crisis humanitaria resultante, constató cómo éstas exacerban las desigualdades de género preexistentes y refuerzan las estructuras patriarcales de la sociedad palestina, alertó sobre cómo la violencia en la esfera pública deriva en incrementos de violencia en el ámbito privado y denunció que las condiciones creadas por la ocupación repercutían sustantivamente en el acceso de las mujeres palestinas a la justicia y a los medios de vida¹⁶. Esta realidad se sustenta y se ha visto agravada por la persistencia de Israel en sus políticas de hechos consumados en un clima de impunidad, agravada por un contexto internacional en el que actores clave –como el EEUU de Donald Trump– se muestran explícitamente favorables a sus narrativas e intereses. En este escenario, voces palestinas subrayan que una de las

principales preocupaciones respecto a la resolución 1325, compartida por otras organizaciones de mujeres a nivel internacional, tiene que ver con su incapacidad de hacer responsables a los perpetradores de violaciones de derechos humanos a pesar de las evidencias.¹⁷ Estas dificultades de aplicación o *enforcement* son especialmente señaladas por algunas autoras en el caso de la resolución 1325 debido a su dependencia de la buena voluntad de los Estados miembro de la ONU para su implementación (Richter-Devroe, 2012).¹⁸

Retos y límites de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en Palestina

Desde la perspectiva de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, son innegables los numerosos e ingentes retos que persisten en Palestina si se tiene en cuenta la realidad crónica de violencias múltiples que afrontan las mujeres y niñas palestinas en su vida cotidiana como resultado de las políticas de ocupación israelí – violencia indiscriminada, segregación, discriminación, régimen de apartheid, vulneraciones sistemáticas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, entre otras prácticas– que determinan impactos directos e indirectos, desproporcionados y específicos en las mujeres palestinas, condicionados también por el contexto patriarcal. Mujeres palestinas han denunciado esta realidad en foros internacionales. En 2018, en el marco del debate abierto sobre mujeres, paz y seguridad, la primera activista palestina en dirigir

Otro de los ejes clave donde se identifican persistentes desafíos es el ámbito de la participación. Estudios y personas expertas han subrayado que, pese a ser un componente clave de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, la participación sustantiva de mujeres en negociaciones de paz y resolución de conflictos es una de las áreas en las que se han registrado menos avances y en las que hay más riesgos de regresiones. Algunos de los principales factores que limitarían los progresos en esta área serían el sistema patriarcal y las persistentes desigualdades de género, la reducción del espacio político, y el limitado reconocimiento a las experiencias y conocimientos de las mujeres, entre otros factores (Coomaraswamy, 2015; UN Women, 2018). Activistas palestinas han denunciado activamente esta exclusión. En su alocución ante el Consejo de Seguridad de la ONU, Randa Siniora planteaba que “aunque las mujeres han estado en primera línea del movimiento de liberación palestino y la Autoridad Palestina trabajó con

14. Ibid.

15. Entrevista con Riham al Faqih, directora de Desarrollo y Comunicación, y Lamis Shuaibi, directora de Programas de la Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy (MIFTAH), 19 de septiembre de 2019.

16. Véase el primer informe publicado en el marco de este proyecto, titulado *Ocupación, conflicto y patriarcado: Impactos en las mujeres palestinas*, disponible en la web de la Escola de Cultura de Pau: <https://escolapau.uab.cat/informes-2/impactos-mujeres-palestinas/>

17. Entrevista con Riham al Faqih y Lamis Shuaibi, MIFTAH, 19 de septiembre de 2019.

18. Cabe apuntar que Israel ha declarado su compromiso con los principios de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y ha convertido partes de la resolución 1325 –referidas a la participación de mujeres en espacios de decisión, incluidos los procesos de paz– en ley, pero no ha desarrollado un plan de acción en este ámbito. Para más información véase Fellin 2018.

mujeres de la sociedad civil para crear el Plan de Acción Nacional para la 1325, pocas han estado representadas en las conversaciones de paz. Las mujeres han estado infrarrepresentadas tanto como negociadoras oficiales como en los equipos de asesoría técnica, a pesar de la evidencia de que a menudo han sido cruciales para trabajar trascendiendo las divisiones políticas, para construir apoyo de base para la paz y para aportar experiencia esencial en el ámbito de derechos humanos o en temas como la salud o el acceso a recursos” (WILPF 2018).¹⁹ La marginación de las mujeres palestinas de los espacios formales se ha observado tanto en las negociaciones con Israel como en las iniciativas de reconciliación intra-palestina tendientes a superar la fractura entre Hamas y Fatah.

En lo referente a las negociaciones entre palestinos e israelíes, desde el feminismo pacifista internacional se destaca que si bien hubo varias mujeres en la delegación palestina en reuniones clave del proceso de paz a principios de los noventa, su participación ha decrecido y desde entonces no ha habido presencia destacada de mujeres al más alto nivel.²⁰ Según MIFTAH (2018), durante las negociaciones de paz el número de mujeres en las sucesivas delegaciones nunca ha sido superior a una. Las negociaciones se encuentran bloqueadas desde hace años,²¹ pero uno de los últimos intentos por reactivarlas durante el mandato de Barak Obama no contó con presencia de mujeres palestinas. Las seis rondas de las denominadas “conversaciones de proximidad” (sin contacto directo entre las partes) se celebraron sin la presencia de representantes palestinas (Farr 2011). Cabe destacar que la falta de participación significativa de mujeres palestinas en los espacios formales se ha producido, como en tantos otros contextos, pese a que han estado involucradas durante décadas en el trabajo por la paz a través de vías y espacios no oficiales.

Por lo que respecta a las negociaciones para la reconciliación intra-palestina, las mujeres tampoco han sido incluidas de manera relevante en los diversos intentos por sortear el conflicto y la división política desde 2005. Así, por ejemplo, teniendo en cuenta solo la presencia de mujeres –que no siempre es un factor que equivale a una presencia significativa o a una voz con mirada feminista–, solo dos mujeres participaron

en las conversaciones por la unidad mantenidas en El Cairo en 2011, aunque no en posiciones de liderazgo (Farr 2011). Los datos de MIFTAH, de hecho, destacan que no ha habido mujeres en las delegaciones para la reconciliación nacional a excepción del encuentro que desembocó en el acuerdo de 2017 en el que participaron cuatro mujeres de tres partidos políticos. Tampoco ha habido presencia relevante de mujeres en los comités técnicos establecidos para implementar los acuerdos de reconciliación (Van Levyveld y Al Kafarna 2018).

En este contexto, algunos análisis han puesto de relieve que entre las causas de esta marginación están los estereotipos de género que imperan en la sociedad palestina y que, en la práctica, limitan la participación de las mujeres en espacios de poder y decisión.²² Un estudio reciente sobre las relaciones de género en Palestina constató la extendida creencia de que el principal rol de la mujer es el cuidado del hogar. Y aunque una parte importante de la población cree que las mujeres deberían tener una mayor representación entre las autoridades políticas –59% de las mujeres y 42% de los hombres coinciden con esta afirmación–, la mayoría de hombres y mujeres considera que “las mujeres son demasiado emocionales para ser líderes” (UN Women y Promundo 2017). Así, la presencia de mujeres sigue siendo limitada en áreas como la diplomacia o la justicia.²³

Adicionalmente, es imperativo tener en cuenta el impacto de las políticas de la ocupación israelí y los múltiples obstáculos que crea para el trabajo conjunto de mujeres palestinas. De acuerdo a un estudio sobre participación política en el contexto de la resolución 1325, el 72,9% de las mujeres consultadas manifestaba que los puestos de control y las políticas de separación impuestas por la ocupación habían llevado a una disminución significativa de las interacciones entre el movimiento feminista en Palestina.²⁴ En este sentido, y por lo que respecta a la reconciliación intra-palestina, mujeres activistas de Gaza y Cisjordania han desplegado diversas estrategias para sortear estas dificultades y mantener el contacto, impulsando diversas iniciativas informales para favorecer la unidad entre las fuerzas políticas palestinas. Así, por ejemplo, durante dos años, entre 2012 y 2014, las mujeres de Gaza promovieron manifestaciones semanales ante la sede del Consejo Legislativo Palestino para

La marginación de las mujeres palestinas de los espacios formales se ha observado tanto en las negociaciones con Israel como en las iniciativas de reconciliación intra-palestina tendientes a superar la fractura entre Hamas y Fatah

19. La declaración fue hecha por Randa Siniara, directora general de la organización palestina Women’s Center for Legal Aid and Counseling (WCLAC), en nombre del Working Group on Women, Peace and Security en el debate abierto sobre género, paz y seguridad en el Consejo de Seguridad de la ONU el 25 de octubre de 2018.

20. PeaceWomen, “Country/region profile of: Palestine”, consultado el 23 de agosto de 2019.

21. Para una información detallada sobre la evolución reciente de las negociaciones entre israelíes y palestinos véase las ediciones 2018 y 2019 de Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria.

22. Ibid.

23. Según datos mencionados en un estudio de la organización palestina MIFTAH publicado en 2018, el porcentaje de mujeres en el cuerpo diplomático palestino era de 5,8%. En 2017, el porcentaje de mujeres juezas era de 17%, en 2014 las mujeres abogadas representaban un 20% de los profesionales en esta área y solo había 16 mujeres entre los 124 fiscales (MIFTAH 2018).

24. *The Status of Political Participation among Palestinian Women Under UNSCR 1325* (en árabe) citado en Willemijn van Levyveld y Wafaa Al Kafarna, 2018.

interpelar a las fuerzas políticas a trabajar por la unidad. Las protestas fueron promovidas por la General Union of Palestinian Women in Gaza, organizaciones de mujeres y algunos representantes políticos enfrentaron la reticencia de las autoridades de Gaza y derivaron en detenciones de algunas de las participantes (Van Levyveld y Al Kafarna 2018). A todo lo expuesto se suman las afectaciones para la participación política de las mujeres derivadas del bloqueo político y legislativo y de la ausencia de elecciones generales palestinas desde 2006. De los 132 integrantes del Consejo Legislativo Palestino, solo 17 son mujeres.²⁵

Ante esta situación, organizaciones como MIFTAH (2017) han planteado la relevancia de continuar trabajando en el plano interno: “A pesar de que las mujeres palestinas han conseguido avances en el plano de la representación política (...), el mayor reto continúa siendo la falta de representación en la reconciliación nacional y la no inclusión de mujeres líderes en los equipos de negociación (...) La seguridad interna no puede ser separada de los temas de seguridad relacionados con la ocupación” (MIFTAH 2017). Asimismo, voces palestinas recuerdan que las autoridades palestinas han hecho promesas que hasta ahora no se han convertido en compromiso firme y en la ratificación de reformas de la ley de estatus personal y familiar y del código penal para fortalecer la protección de los derechos de las mujeres. En este sentido, cabe constatar que existe cierta preocupación respecto a que un proceso de reconciliación pueda suponer un retroceso en los derechos para las mujeres (Kvinna till Kvinna 2014).

Más allá de los retos enunciados hasta ahora, principalmente en materia de protección y participación de las mujeres palestinas, analistas, voces del feminismo pacifista internacional y representantes de organizaciones palestinas identifican otra serie de asuntos a tener en cuenta de cara a valorar la implementación de la UNCR 1325 en Palestina. Entre ellas, cuestiones vinculadas al nivel de conocimiento y conexión de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad con las preocupaciones más cotidianas y prioritarias de las mujeres palestinas; la necesidad de abordar los compromisos en materia de género, paz y seguridad en consonancia con otros marcos normativos; la existencia de retos específicos determinados por el contexto palestino y la necesidad de fortalecer los compromisos

internacionales en materia de agenda mujeres, paz y seguridad en lo que respecta a Palestina.

Respecto al nivel de conocimiento y utilización de la resolución 1325 y la agenda sobre género, paz y seguridad, existen matices a la hora de valorar hasta qué punto se ha asimilado en Palestina. Algunas voces destacan que su uso está principalmente focalizado en las élites y en organizaciones que trabajan temas de género, paz y seguridad, y que fuera de estos ámbitos su conocimiento aún es limitado. Esta percepción coincide con algunas valoraciones más generales sobre la agenda sobre mujeres, paz y seguridad a nivel global que apuntan a una limitada apropiación a nivel de bases.

En esta línea, por tanto, se plantea el reto de conectar esta agenda internacional con los desafíos cotidianos de las mujeres palestinas, que mayoritariamente tienen que ver con la supervivencia diaria. También se pone de relieve que muchas organizaciones de la sociedad civil palestina, incluidas las de mujeres, tienen entre sus principales prioridades el dar apoyo a necesidades básicas de las mujeres, por ejemplo, en materia de salud física y mental o asistencia legal en casos de violencia de género, y que ello compromete sus capacidades para dedicar esfuerzos a otras actividades de carácter más político. De hecho, algunas autoras han llamado la atención sobre lo que califican como un fenómeno de “ONGización” y “despolitización” de las organizaciones de mujeres palestinas en la fase post-Oslo (Farr 2010).²⁶ Ante este escenario, algunas activistas subrayan la importancia de promover el conocimiento de la resolución 1325 y su utilidad en el contexto palestino (Reyman, Izan y Parker 2016).²⁷ Otras insisten en su convencimiento de que las mujeres no solo tienen que influir en las agendas políticas sino tener una participación más efectiva en los espacios de decisión.²⁸

Paralelamente, y coincidiendo con otras reflexiones a nivel global para una implementación más efectiva e integral de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, se reconoce la importancia de su puesta en práctica en coordinación con otros marcos normativos de derechos humanos e igualdad de género, entre ellos y de manera especial con la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). La CEDAW –a la que Palestina se adhirió en 2014 y de la que también forma

Mujeres palestinas han llamado la atención sobre las dificultades que las políticas de la ocupación israelí imponen para las interacciones del movimiento feminista en Palestina

25. Pese a las limitaciones expuestas, cabe mencionar que debido a la presión de organizaciones de mujeres palestinas se han conseguido algunos avances recientes, como el establecimiento de una cuota de 20% en los comicios municipales o el dictamen de algunos decretos presidenciales por parte de la AP en temas de violencia y equidad de género, entre ellas la aprobación sin reservas de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

26. Algunas autoras han destacado que en la fase posterior a los acuerdos de Oslo las organizaciones de mujeres se han convertido en entes más difusos en términos políticos. “Ya no identifican como su preocupación prioritaria la participación en el movimiento de liberación palestino con la promoción de la igualdad de las mujeres en el centro de su lucha. En vez de eso, se focalizan más en intervenciones de supervivencia dedicadas a aliviar los sufrimientos de las mujeres a las que atienden y operan dentro de los marcos de los donantes. El resultado es que su agenda es a la vez menos local y menos explícitamente política” (Farr 2010).

27. Entrevista con Hala Riziq, activista feminista de Gaza, 16 de septiembre de 2019.

28. Entrevista con Amal Abusrouf, directora de Programas de WCLAC, 10 de septiembre de 2019.

parte Israel–, es valorada como una buena base para abordar las desigualdades institucionales y poner de relevancia el control patriarcal de las instituciones.²⁹

Esta convención es también de particular relevancia en el contexto palestino teniendo en cuenta que la “recomendación 30” de este tratado, aprobada en 2013, subraya la aplicabilidad de la convención en una amplia variedad de contextos afectados por conflictos y crisis políticas y hace una mención explícita a las situaciones de las mujeres en contextos de ocupación (Swaine and O’Rourke 2015). La Recomendación 30 sobre Mujeres en Prevención de Conflictos, Conflictos y Situaciones Post-Conflicto también enfatiza las conexiones de la CEDAW con las resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU. De manera conjunta constituyen un marco más sustantivo para asegurar que la igualdad de género forma parte integral de la prevención de conflictos, la construcción de paz, la reconstrucción post-bélica y la rendición de cuentas (Swaine and O’Rourke 2015). Una aproximación que incluya estos múltiples instrumentos, por tanto, es considerada como una vía útil para adaptarse a las singularidades del contexto palestino (MIFTAH 2017 y 2018). Entre estos instrumentos cabe considerar también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – en particular los que hacen referencia a la igualdad de género y la necesidad de paz y justicia –, en la medida que también ofrecen un marco que permite visibilizar las graves vulneraciones cometidas en Palestina pese a los compromisos definidos a nivel global.³⁰

Algunas voces destacan también la necesidad de tomar consciencia de algunos retos para la implementación de la resolución 1325 vinculados a las complejidades del contexto. Por ejemplo, las dificultades derivadas de las múltiples realidades que enfrentan las mujeres y niñas palestinas como resultado de las políticas represivas, de discriminación, segregación y apartheid impuestas por la ocupación israelí en Gaza, Cisjordania o Jerusalén, que determinan una amplia variedad de necesidades y prioridades en materia de paz y seguridad y dificultan los esfuerzos de las activistas por articular una agenda unificada (Richter Devroe 2011). También se menciona el singular estatus de Palestina en la ONU; o las limitaciones asociadas a que Palestina no haya podido constituirse como un Estado y que a nivel institucional no sea plenamente

Activistas palestinas destacan la importancia de promover el conocimiento de la resolución 1325 y su utilidad en el contexto palestino

Activistas y académicas feministas plantean la relevancia de poner en práctica la resolución 1325 en coordinación con otros marcos normativos de derechos humanos e igualdad de género, entre ellos la CEDAW y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

funcional. Estas consideraciones parecen pertinentes a la hora de plantearse preguntas como ¿qué capacidad real tiene la AP para poner en práctica la 1325 y garantizar aspectos como la protección de las mujeres palestinas?, o ¿de qué participación hablamos cuando las instituciones no están activas, la población palestina no vota desde hace años y el contexto es de ocupación?

Más allá de estos condicionantes, diversas voces constatan también que organizaciones feministas y que trabajan por los derechos de las mujeres palestinas continúan teniendo que hacer frente a falta de voluntad política para cumplir con los compromisos adquiridos y a discursos y prácticas que pretenden relegar a un segundo plano la lucha por la igualdad. En este sentido, activistas reconocen el peso de las narrativas que sitúan en primer lugar la lucha contra la ocupación, que en ocasiones tachan de “egoístas” a las iniciativas que pretenden que la lucha por los derechos e igualdad de las mujeres se desarrolle en paralelo o que incluso motivan calificativos de “traición” a quienes manifiestan opiniones críticas hacia las autoridades palestinas. Por tanto, se plantea que aún hay trabajo por hacer para que se entienda que la cuestión nacional y los esfuerzos contra la ocupación deberían estar indisolublemente ligados a la equidad y para concienciar y comprometer a los hombres en la implementación de la resolución 1325 y en el desafío a las normas del sistema patriarcal en Palestina (Reyman, Izan y Parker 2016). Al mismo tiempo, mujeres activistas y académicas feministas insisten en que los esfuerzos por los derechos de las mujeres

y por la igualdad de género no pueden abordarse de manera independiente de la agenda política palestina. Es decir, que los derechos y el empoderamiento de las mujeres palestinas no pueden reivindicarse de manera aislada, ignorando los impactos de la ocupación y el conflicto en el estatus social, educacional, económico y legal de las mujeres palestinas. (Richter Devroe 2011, 2012) En esta línea, se ha planteado que una interpretación de la 1325 desde una perspectiva de derechos y que reconozca las causas históricas y políticas del conflicto tiene potencial para fortalecer –y no “disciplinar”, como se ha criticado– la causa de las mujeres palestinas (Richter

Devroe 2011). Cabe destacar que, en este contexto, evaluaciones de las propias organizaciones palestinas han identificado el reto de intensificar la colaboración entre los diferentes actores palestinos que trabajan

29. Entrevista con Vanessa Farr, consultora y experta internacional en género, paz y seguridad, 5 de septiembre de 2019.

30. El ODS 5 sobre “igualdad de género” subraya la importancia de poner fin a todas las formas de discriminación contra mujeres y niñas y el ODS 16 hace referencia a la necesidad de “paz, justicia e Instituciones sólidas”.

en el ámbito de mujeres, paz y seguridad con el fin de potenciar acciones y proyectar un mensaje más unificado a nivel internacional (MIFTAH 2018).

Ante este escenario y conjunto de variables, diversas voces plantean la necesidad de que la comunidad internacional contribuya de manera más significativa a la implementación de las diversas resoluciones y compromisos internacionales aplicables a Palestina, incluyendo la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad. De manera especial, y también considerando la crítica situación económica del gobierno palestino, se menciona la importancia de continuar dando apoyo a actividades que contribuyan a la rendición de cuentas y al monitoreo de los derechos de las mujeres, teniendo en cuenta además el enorme trabajo que diversas organizaciones de la sociedad civil, y de manera destacada entidades de mujeres, han desarrollado en materia de documentación y denuncia de las vulneraciones de derechos y violencias que afectan a las mujeres y niñas palestinas y sus esfuerzos por visibilizar los impactos de género de la ocupación en el marco de la resolución 1325. Paralelamente, se insiste en la necesidad e importancia de que la ocupación sea reconocida por lo que es dentro de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y que también sea abordada en el marco de los compromisos en esta materia por parte de otros países. Así, por ejemplo, “se debería tener en cuenta el impacto de las transferencias de armas a Israel y las consecuencias específicas que tienen en las mujeres palestinas”.³¹

Pese a que muchas de las reflexiones podrían condicionar una evaluación negativa o escéptica, diversas voces palestinas coinciden en poner en valor el trabajo realizado en el ámbito de mujeres, paz y seguridad en los últimos años, conscientes de que en ocasiones las dinámicas llevan a una evolución no lineal y a “dar un paso adelante y dos atrás”. En positivo se destacan como progresos el trabajo en coalición y el desarrollo del PAN, el establecimiento de redes, las interpelaciones a los partidos políticos, el aporte en la visibilización y sensibilización sobre las diferentes violencias que afectan a las mujeres, el extenso trabajo en la documentación de abusos y las grandes capacidades que continúan exhibiendo las mujeres palestinas comprometidas en este ámbito. Como constataba una activista feminista de Gaza, el tema ha entrado en la agenda: “Hay un progreso, incluso si es

muy lento (...) Al menos hemos llamado a la puerta y ahora la puerta comienza a abrirse”.³²

Reflexiones finales

A poco de cumplirse veinte años de la aprobación de la resolución 1325, el caso de Palestina ilustra los retos y complejidades en la implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad; pero, a la vez, permite visualizar los usos de este marco internacional y la importancia de conectarlo con otros instrumentos internacionales de derechos humanos y equidad de género para avanzar de una manera más sustantiva y decisiva en la protección y promoción de los derechos de las mujeres. A pesar de los reparos y dudas sobre la aplicabilidad de la resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en Palestina –que en algunos sectores persisten–, diversos actores palestinos han optado por respaldar su mandato y promover su implementación desde una perspectiva que recoja las singularidades del contexto palestino. Esto ha supuesto –como queda plasmado en las prioridades estratégicas del Plan de Acción Nacional palestino– poner el foco en los impactos de la ocupación israelí en las mujeres y las niñas palestinas, pero también subrayar la relevancia de la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión y en las iniciativas de paz y reconciliación internas. En la práctica, sin embargo, persisten las dificultades para proteger y garantizar los derechos de las mujeres y las niñas palestinas en un contexto caracterizado por las múltiples violencias de la ocupación y con escasas perspectivas de conseguir una admisión de responsabilidades y rendición

de cuentas por parte de Israel. En términos generales se mantiene también la marginación de las mujeres de espacios de decisión clave para la paz, la seguridad y la reconciliación en Palestina. Sin dejar de reconocer estas dificultades y los temas pendientes, diversas voces palestinas ponen en valor lo que consideran como avances y el trabajo desarrollado hasta ahora en materia de mujeres, paz y seguridad, apuestan por fortalecer los lazos entre organizaciones para reforzar el trabajo colectivo y resaltan la necesidad de que la comunidad internacional profundice los compromisos en este ámbito, en particular a través del apoyo a las agendas y organizaciones en terreno que buscan proteger, promover y garantizar los derechos de las mujeres y niñas palestinas.

Diversas voces palestinas valoran positivamente el trabajo realizado en el ámbito de mujeres, paz y seguridad y destacan el trabajo en coalición y el desarrollo del PAN, el establecimiento de redes, la sensibilización sobre las diferentes violencias que afectan a las mujeres o el extenso trabajo en la documentación de abusos, entre otros temas

31. Entrevista con Laila Alodaat, directora del Programa MENA (Medio Oriente y Norte de África,) de la Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), 30 de agosto de 2019.

32. Entrevista con Hala Riziq, activista feminista de Gaza, 16 de septiembre de 2019.

Referencias bibliográficas:

- Anderlini, S. 2007, *Women Building Peace – What They Do, Why It Matters*, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Bennet, A. 2018, “Gender and Feminism in the Israeli Peace Movement” en Seema Shekawat (ed) *Gender, Conflict, Peace and UNSCR 1325*, Lexington Books, Londres.
- Comaraswamy, R. 2015, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Security Council Resolution 1325*, UN Women, 2015.
- Farr, V. 2011, “UNSCR 1325 and Women’s Peace Activism in the Occupied Palestinian Territory”, *International Feminist Journal of Politics*, 13:4, pp. XXX
- Fellin, I. 2018, *The Women, Peace and Security Agenda: Challenges and Opportunities for the OSCE Mediterranean Partners for Cooperation*, Document IAI 18, Istituto Affari Internazionali, 22 de septiembre.
- Holt-Ivry, O. y Jacevi, M. 2017, “How to Include Women in the Peace and Security Agenda”, *News Deeply*, 27 de noviembre.
- Human Rights Council 2019, *Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 March 2019. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, A/HRC/RES/40/23*, 16 de abril de 2019.
- Kvinna till Kvinna 2014, “Palestine Country Assessment”, *Country Assessments for the MENA Region. Final Report*.
- Mesa, M. 2016, “XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad” en *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, Madrid: CEIPAZ.
- MIFTAH 2018, *Timeline Report on the Implementation of the UNSCR 1325*, MIFTAH, Jerusalén - Ramallah.
- 2017, *A Vision for Palestinian Women’s Right Organizations based on the Global Study on the Implementation of United Nations Resolution (UNSCR) 1325*, MIFTAH, Jerusalén - Ramallah.
- Paffenholz, T. et al. 2015, *Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation*, Graduate Institute Geneva, Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, Ginebra.
- Peacewomen, *The National Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 Women, Peace and Security, Palestine 2017-2019*.
- “Country/region profile of: Palestine” (consultado el 23 de agosto de 2019).
- Rayman, P. Izen, S. y Parker, E. 2016, *UNSCR 1325 in the Middle East and North Africa*, Special Report 388, United States Institute of Peace (USIP), Washington D.C.
- Richter-Devroe, S. 2012, “UNSCR 1325 in Palestine: Strengthening or Disciplining Women’s Peace Activism?”, *E-International Relations*, 28 de diciembre.
- 2011, *Gender Equality and Women’s Rights in Palestinian Territories*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen’s Rights and Constitutional Affairs, Parlamento Europeo, PE 453.212, Octubre, Bruselas.
- Swaine, E. 2018, *Balancing Priorities: Lessons from Iraq, Jordan and Palestine for NAP-1325 Drafting Teams*, UN Women.
- Swaine, A. 2019, “Pursuing gender security” en Sara E. Davis y Jacquie True, *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford University Press, pp. 764-768.
- Swaine, A. y O’Rourke, C. 2015, *Guidebook on CEDAW general recommendation no. 30 and the UN Security Council resolutions on women, peace and security*, UN Women, Nueva York.

UN WOMEN 2018, *Women's Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements. Report of the Expert Group Meeting*, 16-17 mayo, Nueva York.

UN Women y Promundo 2017, "Palestine" en *Understanding Masculinities: International Men and Gender Equality Survey (IMAGES) – Middle East and North Africa*. XXX

Van Levyveld, W. y Al Kafarna, W. 2018, *Women's Participation in the Reconciliation Process. Perspectives from Gaza*, UNDP, marzo.

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

Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) 2018, *Statement by Randa Siniora, First Palestinian Woman Activist to Brief UN Security Council*, 25 de octubre.

ENTREVISTAS

Amal Abusrour, directora de Programas, Women's Center for Legal Aid and Counselling (WCLAC), 10 de septiembre de 2019.

Laila Alodaat, directora del Programa MENA (Medio Oriente y Norte de África,) de la Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), 30 de agosto de 2019.

Hala Riziq, activista feminista de Gaza, 16 de septiembre de 2019.

Vanessa Farr, consultora y experta internacional en género, paz y seguridad, 5 de septiembre de 2019.

Riham al Faqih, directora de Desarrollo y Comunicación, y **Lamis Shuaibi**, directora de Programas de la Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy (MIFTAH), 19 de septiembre de 2019.

Hanan Abu Gosh, Health Work Committees (HWC), febrero de 2019.