

La res. 1325 y los derechos de las mujeres: una agenda para una incidencia política transformadora

Rosa Belén Agirregomezkorta

Directora del Centro de Estudios e Investigación sobre Mujeres (CEIM)

1. Inicio y Presentación

Antes de comenzar quisiera agradecer a la organización y las entidades y personas que están haciendo posible este encuentro y que han sido tan amables como para invitarme a compartir algunas reflexiones y experiencias.

Se trata de un año muy activo en cuanto a negociaciones y reuniones regionales e internacionales ya que en 2020 se cumplirán 25 años desde que la Plataforma de Acción de Beijing estableció medidas y estrategias para eliminar las barreras sistémicas que impiden la participación igualitaria de las mujeres en todas las esferas de la vida, ya sea en público o en privado, prestando especial atención a 12 áreas de especial preocupación entre las que se encuentran la pobreza, la educación, la salud, la violencia, los conflictos armados, la economía, el poder y la toma de decisiones, mecanismos institucionales para la erradicación de las desigualdades, los derechos humanos, el papel de los medios de comunicación, el medio ambiente, y las niñas. Y estamos en la fase preparatoria de Beijing+25.

Y, por otro lado, en 2020 se cumplirán 20 años de la aprobación de la Res. 1325 sobre “Mujeres, Paz y Seguridad” sobre la que hemos estado debatiendo en estas jornadas.

Y no es baladí recordar que estos instrumentos fueron aprobados en un contexto favorable a la creación de un marco para la protección de las mujeres, tanto en situaciones de conflicto armado como en contextos de paz. Actualmente el escenario es otro, bastante diferente, y ello afecta tanto a los contenidos de esas

agendas como a las reinterpretaciones y narrativas, así como en la incidencia, el papel y la participación de las organizaciones sociales en los procesos y espacios políticos.

Y aunque en esta presentación me centraré más en la IP dirigida a la clase política e instituciones, no quiero dejar de apuntar que también se hace otra Incidencia Política desde nuestras casas como ciudadanas y ciudadanos, por ejemplo a través de las Nuevas tecnologías al hilo de estos tiempos tan líquidos y tecnológicos (véase las firmas en webs como Change y Avaaz, para pedir la liberación de activistas, el cambio de las políticas fronterizas en Europa, la presión sobre un gobierno que no cumple con los DDHH, etc.), o como consumidores (campañas de boicot a productos israelíes o a los diamantes de sangre de Liberia, etc.). Eso también es incidencia.

Entonces, la IP no se limita a aquellas actuaciones dirigidas exclusivamente a la clase política, aunque buena parte de las acciones sí se centran en incidir en las agendas políticas públicas y en las clases dirigentes, que son los que toman las decisiones, muchas veces de forma poco transparente.

Hay todo un abanico de formas de incidencia que serán utilizados dependiendo de cómo nuestras capacidades, a quién va dirigido el mensaje y el objetivo último que deseamos conseguir.

2. Definiendo la IP

2.1. ¿Qué es incidencia política y cuál es su objetivo?

De manera general, son muchos y muchas l@s que hacen incidencia y las estrategias varían aunque yo me centraré en las realizadas por y desde las Organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y las ONGs, es decir, desde la sociedad civil organizada, y especialmente aquellas entidades feministas que trabajamos en pro de los derechos de las mujeres.

Una definición estricta de la Incidencia la reduce a la actuación directa de los que tratan de influir en quienes toman las decisiones (legisladores y clase política). Mientras que una visión más amplia incluye todas las acciones y las distintas formas de comunicación, actividades de investigación, etc. dirigidas a informar, apoyar, elaborar, diseñar y modificar políticas. Se trata, en todo caso, de acciones dirigidas a llevar, especialmente ante los poderes políticos, las opiniones e intereses de los colectivos implicados y/o afectados por las decisiones políticas.

En el caso de las OSC, la incidencia comprende la movilización política de la sociedad civil para influir o persuadir a los hacedores de política (un término más amplio que la clase política pues incluye técnic@s y funcionariado), por

lo que se trata de un proceso de influencia de la ciudadanía sobre actores con poder de decisión.

La propia Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000) fue resultado de la presión realizada por organizaciones feministas pacifistas que venían organizándose desde la I Guerra Mundial y se articularon en torno a la Conferencia sobre Mujeres de Beijing (1995).

¿Cuál es el objetivo?

La incidencia política persigue varios objetivos. Las más habituales son:

1. Denunciar violaciones de derechos, situaciones de injusticia e impunidad: por ejemplo, la demanda de mayor acceso a recursos por parte de colectivos excluidos, apertura de zonas seguras y corredores humanitarios, etc.
2. Influir en la agenda política: se trata de visibilizar nuestra causa y reivindicaciones para que sean incluidas, las soluciones en las agendas políticas. Pero al mismo tiempo, este ejercicio:
3. Consolida sociedades más democráticas al posibilitar la participación social en los procesos de toma de decisiones que afectan o pueden afectar a nuestras vidas. La IP, en ese sentido, implica un ejercicio de democracia real, y por otra parte no debemos olvidar que los estados están obligados a facilitar y posibilitar las condiciones para la participación de las OSCs sobre políticas públicas (Agenda de Acción de Accra). Es una herramienta que transforma las relaciones de poder entre las instituciones del Estado y la ciudadanía hacia modelos más democráticos.
4. Además, **ayuda a fortalecer y empoderar a la sociedad civil**: en la medida en que se promueve la articulación y organización de la sociedad, la construcción de alianzas y la formación de liderazgos, contribuimos al fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil en general y de los colectivos con los que trabajamos específicamente.

Otro elemento importante a tener en cuenta es que no toda Incidencia busca la transformación ni abordar las causas de los conflictos, las injusticias y las violaciones de derechos. La mirada feminista posibilita este tipo de abordaje, poniendo el foco en los derechos y teniendo en cuenta las desigualdades de género.

Por eso se demanda realizar análisis de género en todas las intervenciones y políticas puesto que no hay ninguna acción neutra al Género. Si no ponemos atención en esa dimensión podemos acentuar el problema: ser parte del problema y nunca la solución.

De ahí, que lo de ponerse las gafas moradas sea algo más que un slogan; es realmente el medio para abordar la transformación y poder construir sociedades



más justas, tolerantes, equitativas y resilientes, donde la cultura de Paz y la resolución pacífica de los conflictos sea un elemento central.

Por eso a mí me gusta hablar de una Incidencia transformadora, la cual no solo debe Identificar y promover soluciones a los problemas. También requiere que tengamos propuestas concretas para el cambio social.

2.2. ¿Qué tipo de IP hacemos?

Como hemos comentado hay diversas audiencias o grupos meta:

- Estados, agentes y Admón Pública (nacional, local, autonómicos), que son los y donde se toman las decisiones y fijan las políticas.
- Organismos internacionales (NNUU, las instituciones europeas), y
- la Opinión pública, con el objeto de crear un estado de opinión pública favorable a sus demandas.

Las estrategias variarán en función de a quién se dirige la acción:

- Por ejemplo participando en el diseño de políticas, planes programas y estrategias que se realiza continuamente tanto en el marco de NNUU, las instituciones europeas, la OCDE, a nivel estatal y autonómico y local, bien antes de su aprobación parlamentaria, o para su cambio tras su aprobación. Esta participación se realiza a través de reuniones, comisiones, grupos de trabajo y/o la elaboración de posicionamientos y aportaciones a documentos y planes políticos.

Un ejemplo de estas actuaciones es el proceso de elaboración del II Plan de Acción del Gobierno de España para la implementación de la Res. 1325 en la que varias de las personas aquí presentes hemos participado como representantes de la sociedad civil. Otro es la participación en el Grupo de Referencia del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre Explotación y Abuso sexual en contextos humanitarios en la que participo en la actualidad.

Esta es una de las principales limitaciones y demandas: la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración y diseño de las políticas. En el proceso de consultas en el marco de la elaboración del II PAN de Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2023 llevado a cabo en la participación se redujo a consultas informativas puntuales, en las que las organizaciones de mujeres de países en conflicto, verdaderas protagonistas de la construcción de paz de sus entornos, han estado ausentes; y no se permitió nuestra participación y asistencia a las reuniones interministeriales, sino que se nos confinó a un grupo informal. Todo ello a pesar de que en el primer plan se incluía la participación social en el seguimiento del plan como miembro del grupo interministerial a la que tuve ocasión de asistir a varias reuniones.

Se trata, en general, de espacios de consulta creados para dar espacio a la sociedad civil y que podamos realizar aportaciones al documento que los estados, ministerios o departamentos elaboran. En la mayor parte de las veces se reduce a algunas consultas siempre muy ajustadas de tiempo y con la información muy restringida. Se observa mucha desconfianza, de hecho se nos informa que hay estados y ministerios en el caso del IIPAN que no quieren a la sociedad civil en sus reuniones. Hay, en general, poca transparencia y escasa cultura de rendición de cuentas (se envían documentos para hacer aportaciones por eje en navidades para hacer aportes para ayer, etc.; una pensaría que son casualidades, pero que suceda tantas veces, en países y espacios diferentes... ya una empieza a pensar que se trata de estrategias de los mecanismos de poder para controlar la participación).

Asegurar una participación sustantiva requiere facilitar contextos favorables a la participación creando espacios de interlocución y participación real entre los poderes públicos y la sociedad civil. También implica proporcionar apoyo financiero, para asegurar que diversas organizaciones, especialmente aquellas fuera de Madrid, puedan asistir en igualdad con las organizaciones más grandes y burocratizadas, o con presencia en Madrid, así como contar con información y tiempos adecuados que permitan poner en marcha procesos de consulta al interior de las organizaciones y plataformas sociales aliadas. Por eso, la existencia de experiencias como la de los ámbitos estratégicos en el marco del plan de Ciudadanía Global y

Cooperación al desarrollo extremeño son altamente valorados como espacios de trabajo multiactor.

- Otra estrategia es el Uso de Medios de comunicación, movilizaciones, elaboración de informes sombra: para ejercer presión, la denuncia y eliminación o modificación de alguna norma o actuación. Sería el caso de las manifestaciones en contra del ataque a Iraq y la participación de España en aquel acuerdo entre Bush, Blair y Aznar, en lo que se denominó la Guerra contra el Terror o la Guerra contra el Mal. Otro ejemplo, es la publicación en prensa de noticias relacionadas con abusos sexuales y la participación de tropas internacionales, como sucedió en 1998 la existencia de una red de prostitución infantil en Sarajevo controlada por soldados internacionales. En aquella ocasión no se trató de cascos azules, sino de tropas de la OTAN.
- Y otra estrategia clave es la de las Alianzas, necesaria para agendas complejas (por ej., las agendas globales de NNUU... suele ser habitual para hacer fuerza y colocar algún tema en la agenda política). Así, para cumbres internacionales es habitual la generación de alianzas, plataformas entre organizaciones de diversas regiones y continentes para consensuar determinados temas y posicionamientos y acudir a las cumbres con una posición conjunta.

A menudo estas estrategias se entrecruzan y combinan. Es el caso de la plataforma CEDAW sombra España constituida en 2013 por decenas de organizaciones feministas, ONGDs y asociaciones en defensa de los derechos de las mujeres en diversos ámbitos, desde la salud a la educación y la academia, etc.

Esta plataforma se crea con objeto de dar respuesta a las políticas austericidas y el recorte de las políticas sociales y de igualdad que estaban afectando de manera desproporcionada a colectivos excluidos y en situación de vulnerabilidad como la población migrada, refugiada y minorías, y a las mujeres.

Como la política del Gobierno de Rajoy era negar lo obvio y no facilitar datos ni información veraz al tiempo que a nivel europeo e internacional seguían beneficiándose de los logros y éxitos en políticas de igualdad de Zapatero, entonces decidimos que era necesario articularnos y obtener evidencias acerca de los impactos de estos recortes en las mujeres y el incumplimiento de la CEDAW (convención para la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, de obligado cumplimiento para España) aprovechando que al año siguiente le tocaba presentar un informe (los estados presentan cada 4 años un informe dando cuenta del grado de cumplimiento de la Convención).

Uno de los puntos de ese informe era la situación de la cooperación al desarrollo y sus planes en pro de los derechos de las mujeres (siendo uno de los planes estrella el 1er plan de acción nacional para la implementación de la

1325) y la recomendación general nº 19 sobre violencias contra la mujer, y la nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos, conflictos y situaciones post-conflicto que establecen medidas y recomendaciones de obligado cumplimiento para los estados partes, como España.

Esta Recomendación General nº 30 entiende las fases de conflicto y postconflicto de forma integral y no separada ni lineal. Regula las obligaciones extraterritoriales de actores privados, empresas, y públicos operando fuera del país (10) y profundiza en aspectos claves de la Res. 1325 por lo que se complementan como lo reconoce la propia recomendación (apartado C; art. 28) que insta a una aplicación conjunta para garantizar los derechos de las mujeres y la participación significativa de las mismas en procesos relacionados con la prevención, la gestión y la solución de conflictos.

2.3. ¿Qué hemos logrado y qué no hemos logrado con nuestra participación en estos espacios?

Respecto a sus contenidos, en general, el II PAN constituye una oportunidad perdida. Llena de buenas palabras y declaraciones, avanza poco en la puesta en marcha y no se compromete a nada. De hecho, se mantienen muchas de las carencias detectadas en el I PAN: el Plan carece de presupuesto específico e indicadores por lo que sus objetivos difícilmente pueden ser implementados y monitoreados, y no cuenta con una perspectiva de género, a pesar de nuestros requerimientos.

El género, como objetivo y como estrategia, se reduce a la incorporación de más mujeres, especialmente al ejército obviando la necesaria transformación de estructuras y cultura machista que fomentan desigualdades, pobreza e injusticia (económica, política, cultural, social y de género), promotores de violencias.

Otro elemento que más preocupa es su visión militarizada, con una participación predominante del Ministerio de Defensa en la implementación del plan, y la ínfima aportación de ministerios clave en la construcción de paz e igualdad como Educación, Justicia, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, junto a la inclusión de la agenda de prevención de radicalización y consecuente criminalización de determinados colectivos (musulmán) e instrumentalización de las mujeres como estrategia preventiva, obviando políticas socioeconómicas integrales. Así, llama la atención que en un contexto como Ceuta la única actuación para prevenir la radicalización sean actuaciones lideradas por las FFCCSE y ninguna referencia a inversiones socioeconómicas en una de las zonas más pobres y con mayor precariedad de España y de Europa.

Llama la atención, también, la disonancia entre las actuaciones respecto al refugio y al asilo¹ y las declaraciones realizadas en el Plan, que no especifica cómo van a ser resueltas ante medidas de asilo restrictivas ante la imposición de una Europa Fortaleza y la política de expulsiones en caliente en frontera Sur.

No obstante, se incluyó nuestra recomendación de incluir la Coherencia de Políticas y vincular este plan a otros planes relevantes del gobierno (entre ellas la Agenda 2030 y el plan para la implementación de los ODS, el Plan integral para la eliminación de la Trata, así como otros compromisos ratificados por España como la CEDAW (1979), en especial su Recomendación General nº 30, y el Convenio de Estambul (2011), aplicables tanto en situaciones de paz como conflicto. Aunque en ningún caso se concreta cómo se van incluir y reforzar estos marcos evitando las duplicidades, o las cuentas del parchís (comer 1 y contar 2 veces por una misma acción).

Estas limitaciones y carencias no solo afectan al PAN español sino que se repiten en la mayor parte de PANs, y pocas de ellas llegan realmente a:

- Atender las diferenciadas necesidades de protección de las mujeres en los conflictos y postconflictos, incluyendo a las refugiadas: un ejemplo es las graves carencias de los centros de refugio instalados en suelo europeo con la llegada de personas refugiadas de Siria, en los que no se cumplían siquiera mínimamente las lecciones aprendidas de décadas pasadas: luz, baños separados para mujeres y hombres, centros de atención por violencia de género y atención sexual y reproductiva, etc.
- Finalizar con la impunidad, incluyendo la de los delitos de violencia de género en su definición amplia del Convenio de Estambul y la CEDAW.
- Adoptar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de paz y en los procesos de posconflicto, incluidos durante los acuerdos de paz.
- Incorporar formación sensible al género sustantiva, no una charlita de 1 hora o 2 horas, a las misiones de paz y diplomáticas desplegadas.

La única dimensión que los estados se apresuran a cumplir es el incremento de las mujeres especialmente en las fuerzas y cuerpos de seguridad, ejércitos, policías desplegados en el terreno. Supone, por tanto, una visión muy reducida e incompleta de la resolución 1325 y con un fin muy utilitarista que beneficia a una visión centrada en la seguridad y una “militarización con rostro humano” que no responde a la visión pacifista y promotora de cultura de paz e igualitaria de la Res 1325.

1 Ver Informe de seguimiento de las observaciones finales del Comité CEDAW en el examen del Estado Español (julio 2015).

La aplicación conjunta de la CEDAW y el Convenio de Estambul con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad resulta de gran interés especialmente en lo que se refiere a la lucha contra la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia sexual, y hacia ahí vamos las org en nuestras demandas. Los abusos sexuales y violaciones junto a la explotación sexual han permanecido bastante impunes, tanto los cometidos en los países en conflicto como los perpetrados por fuerzas de paz como cascos azules, personal humanitario de NNUU o de ONGs. Ya desde los años 90, la ONU lidia con varias acusaciones por violaciones perpetradas por los cascos azules, o trabajadores humanitarios de ACNUR durante el despliegue de misiones de paz en Kosovo, Camboya, Liberia, Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo o Haití. Solo en 2015 la organización reconoció 69 casos de abusos sexuales cometidos por sus fuerzas armadas. La cultura del silencio es la que impera y como los soldados solo son juzgados por sus estados, la mayor parte de las veces estos delitos quedan impunes. Y no se trata solo de ataques a mujeres de los países en los que se despliegan. El documental “la guerra invisible” analizó los casos de violaciones y abusos dentro del Ejército de EEUU (2010) y estimaba que se habían producido 20.000 ataques sexuales dentro del Ejército Americano, y mientras que se expulsaba y penalizaba a las víctimas los agresores eran promovidos. Este documental fue la base de posteriores iniciativas legislativas.

Solo tras el estallido del escándalo de abusos y explotación sexual cometida por un alto directivo de una conocida ONGD en Haití, Reino Unido promueve una iniciativa dentro del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE dirigida a elaborar una directrices sobre Explotación y Abuso Sexual en contextos humanitarios, olvidando o no queriendo recordar que ya existen varias directrices del IASC, de NNUU, así como normas vinculantes como la ya mencionada CEDAW, el Convenio de Estambul y la propia Res. 1325 y subsiguientes resoluciones como la 1820 (2008) y 1888 (2009) normas específicas para luchar contra la violencia sexual. Y el problema sigue siendo la impunidad y falta de aplicación de las leyes y resoluciones.

Diez años más tarde los estados están reuniéndose para elaborar otro documento mientras no aplican los compromisos adoptados. Lluve sobre mojado, y así seguimos entreteniéndonos, tal y como no nos cansamos de denunciar las organizaciones feministas: haciendo como si hiciéramos para mantener las cosas igual y no cambiar nada.

Pero no solo va de demandar más recursos y participación. La batalla por el discurso y el enfoque es fundamental.

En la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín del 4 al 15 de septiembre de 1995, se definen los conflictos armados y sus impactos sobre las mujeres como uno de las esferas de especial

preocupación (no olvidemos que los conflictos de BiH y Rwanda eran muy difundidos en TV).

Esta será la antesala de la Res. 1325 y de la conformación de una visión feminista de los conflictos y su resolución, la Paz y la Seguridad.

En la Declaración y la Plataforma de Beijing se identifican las diversas violencias cometidas contra las mujeres durante los conflictos armados, pero también se refiere al recurso al miedo y la inseguridad, de la violencia en general, contra las mujeres como mecanismos para someter a las mujeres. La visión de los conflictos y la seguridad resulta, pues, más amplia que la resultante de enfoques militarizados, o la equivalencia de la paz como un estado de ausencia de guerras.

La Paz, en su acepción más amplia, implica la existencia de condiciones en las que se pueden desarrollar vidas dignas, con oportunidades laborales, libertad para elegir qué futuro se desea, incluidas las mujeres, libertad para estudiar, elecciones libres y democráticas, medios de comunicación independientes, etc.

El concepto de Seguridad Humana planteado en la década de los 90 ofrecía un marco que nosotras reclamamos. La Seguridad Humana requiere de 3 condiciones:

- disfrutar de un Desarrollo Humano sostenible en igualdad para todas las personas en todos los rincones del mundo;
- la ausencia de violencia y temor y amenazas (Paz); y
- el disfrute pleno y respeto de los DDHH.

En palabras del PNUD, programa de NNUU para el Desarrollo en su Informe Desarrollo Humano de 1994, es:

“En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.”

Por ello, esta agenda MPS solo puede ser abordada y complementada con otros marcos específicos de género, como la CEDAW y la declaración y plataforma de acción de Beijing que añaden diagnósticos y marcos que analizan las diversas violencias y discriminaciones contra las mujeres, y adoptar medidas contra los perpetradores. De hecho, la agenda 2030 y los ODS ofrecen un marco y mirada en esa línea; en palabras del PNUD: “Los altos niveles de violencia armada e inseguridad tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país, afectan el crecimiento económico y resultan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones. La violencia sexual, los delitos, la explotación y la tortura también son fenómenos generalizados donde existen conflictos o no hay Estado de derecho y los países deben tomar medidas para

proteger a los sectores que corren más riesgos. Los ODS buscan reducir sustancialmente todas las formas de violencia...”²

Agendas de interés a corto plazo en las que se aprecian las diversas modalidades de IP: participación en eventos, alianzas, estudio de casos y evidencias, posicionamientos, y los informes sombra.

9 al 18 Julio Nueva York: se celebra el Foro político de alto nivel en NY, en la sede de NNUU, que durará 8 días, en los que se incluyen 3 días de reuniones ministeriales y jefes de estado del 16 al 18.

La temática se centra en “Empoderando a las personas y asegurando la inclusión y equidad”. Entre los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) a debatir está el ODS 16 sobre la promoción de la Paz y sociedades inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de justicia para todas las personas y la construcción de instituciones efectivas, inclusivas y “accountable”, esto es, que rinden cuentas a todos los niveles.

Aprovechando este evento, se celebra también durante el fin de semana del 13 y 14 de julio la reunión de alto nivel (SLM) de la Alianza Global para Eficacia del Desarrollo (GPEDC) conformada por donantes, países, gobiernos autonómicos y locales, fundaciones y sociedad civil, donde se abordarán la implementación efectiva de los los ODS, incluido el 16, y la aplicación de la agenda de eficacia del desarrollo en contextos de países frágiles y en conflicto.

14-15 September 2017: reunión en París del CAD (Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

Octubre 2019, Ginebra: lunes 28 Octubre 2019. Ginebra: un encuentro de OSCs donde consensuar aportaciones al encuentro oficial, del 29 al 30 de octubre, organizado por UNECE, la oficina de NNUU para la región europea en sus preparativo a Beijing+25. ■



2 (<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>, accedido el 27/06/2019).