

Quaderns de Construcció de Pau

Procesos de paz con
perspectiva de género.
Inclusividad y
participación

Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Introducción	5
La participación de las mujeres en los procesos de paz	6
Procesos inclusivos, procesos sostenibles	9
¿Acuerdos de paz con perspectiva de género?	11
Conclusiones	13
Bibliografía	14
Escola de Cultura de Pau	16

Introducción

La emergencia de la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad con la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU ha puesto sobre la mesa la necesidad de que todos los esfuerzos de construcción de paz integren de manera efectiva los principios de la igualdad de género. En concreto, en el desarrollo de esta agenda se ha destacado la necesidad de intensificar los esfuerzos para lograr procesos de paz verdaderamente inclusivos desde una perspectiva de género. El impulso a esta agenda ha tenido lugar en un contexto de fuerte desarrollo de los procesos de paz, puesto que el fin de la Guerra Fría conllevó un aumento en la preferencia por la salida negociada a los conflictos armados (Kreutz 2010; Bell & O'Rourke 2010), y en los últimos años la comunidad internacional ha dedicado un importante esfuerzo a promover el diálogo y la mediación como vía destinada a buscar la finalización de las guerras.

Los conflictos armados están profundamente marcados por la dimensión de género. El género tiene una enorme relevancia para entender quiénes intervienen de manera activa en las guerras y también sobre quiénes recaen las consecuencias. Además, desde una perspectiva de género podemos lograr una mejor comprensión de las causas y las dinámicas que caracterizan los conflictos armados (Bjarnegård et al. 2015; Cohn 2015; Sjöberg 2013). Si la violencia armada a gran escala tiene un evidente componente de género, la construcción de la paz también está marcada por esta dimensión (Villellas 2010). Los procesos de paz constituyen un ámbito de la construcción de la paz profundamente masculinizado. Los esfuerzos encaminados a lograr acuerdos de paz que permitan poner fin a los conflictos armados continúan siendo liderados y protagonizados fundamentalmente por hombres y la presencia de mujeres es muy reducida o inexistente. Además, las agendas de construcción de paz también están condicionadas por las dinámicas de género.

La agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad surge fruto de la aprobación por parte del Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2000 de la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y a la adopción en los 15 años posteriores de otras siete resoluciones adicionales sobre esta misma materia.¹ La agenda sobre mujeres, paz y seguridad tiene como objetivo incorporar la igualdad de género al ámbito de la construcción de la paz (Palmiano Federer 2016), reconociendo no solo los impactos específicos de género de los conflictos armados, sino el papel crucial que las mujeres juegan en la construcción de la paz y la importancia de que todos los esfuerzos encaminados en esta dirección tengan en cuenta la dimensión de género.

La resolución 1325 destaca la importancia de que las mujeres “participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad”. Dos resoluciones más del Consejo de Seguridad de la ONU también aprobadas en el marco de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, la 1889 (2009) y la 2122 (2013), están específicamente centradas en la cuestión de la participación. La resolución 2122 de manera específica aborda la cuestión de la capacidad de agencia de las mujeres y su inclusión de manera sustantiva en todos los niveles en los ámbitos de la paz y la seguridad (Shepherd 2014). La resolución 2242, aprobada en el año 2015 coincidiendo con la revisión de alto nivel de 15 años de implementación de la resolución 1325, vuelve a reiterar la importancia de la representación de las mujeres en todos los niveles de decisión y de la inclusión significativa de las mujeres en las delegaciones negociadoras en las conversaciones de paz y a apoyar esta inclusión con recursos financieros y técnicos. Además identifica la importancia de que los mediadores y equipos técnicos cuenten con formación sobre la importancia de la participación de las mujeres.

1. La agenda sobre mujeres, paz y seguridad está integrada por las resoluciones: 1325 (2000), 1820 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015).

Desde la aprobación de la resolución 1325, la agenda mujeres, paz y seguridad ha logrado hacerse un hueco en la agenda internacional sobre paz y seguridad. Sin embargo, más allá de la creciente visibilidad del tema, el balance relativo a los logros alcanzados es muy desigual (Villellas 2016). En lo que respecta al proceso de paz, el Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas identifica la falta de participación de las mujeres como uno de los principales retos pendientes y como uno de los ámbitos en los que se han logrado menos avances (Coomaraswamy 2015). Aunque el estudio se hace eco de los pasos que se han dado —por ejemplo en 2014 en el 75% de los procesos de paz liderados o coliderados por Naciones Unidas había mujeres ocupando posiciones de liderazgo, frente al 36% en 2011—, señala que se trata de primeros logros, más que tendencias consolidadas en materia de participación e inclusión de las mujeres en la construcción de la paz a nivel global.

La participación de las mujeres en los procesos de paz

Preguntar acerca de la participación de las mujeres en los procesos de paz es de enorme relevancia, puesto que a pesar de que se reconoce que la participación de las mujeres y la igualdad de género son elementos esenciales para la construcción de la paz sostenible, la participación de las mujeres en estos procesos es todavía muy reducida y secundaria. Las mujeres se involucran en la construcción de la paz de muy diferentes maneras, algunas de ellas en la esfera política formal y otras más informalmente. Las mujeres se involucran en el ámbito humanitario y el bienestar

social; en la construcción de la paz y la mediación con carácter formal e informal; en la defensa de los derechos humanos; en la promoción de los derechos de las mujeres y la participación política; y en la reconstrucción social y económica, entre otros aspectos (Conciliation Resources 2013). Así pues, la participación en los procesos formales de negociación debe ser entendida en un contexto mucho más amplio de participación, en el que el espacio informal es el que generalmente concentra una mayor presencia de mujeres.

Aunque no existen datos globales cuantitativos sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz, sí hay algunas estimaciones parciales. Un estudio de Naciones Unidas realizado sobre una muestra de 31 procesos de paz que tuvieron lugar entre 1992 y 2011, señaló que un 4% de los signatarios, un 2,4% de los mediadores principales, un 3,7% de los testigos y un 9% de los negociadores eran mujeres (UN Women 2012). Estos datos dan una idea de lo profundamente limitado de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz.

De manera amplia, podemos entender que un proceso de paz es “un intento de unir a las elites políticas y/o militares involucradas en un conflicto en alguna forma de acuerdo mutuo sobre cómo poner fin al conflicto” y un acuerdo de paz serían aquellos “documentos que se producen después de una discusión con algunos o todos los protagonistas de un conflicto con el objetivo de poner fin a un conflicto militar violento” (Bell 2013).

Este punto de partida ya es de enorme relevancia desde una perspectiva de género, puesto que se trata de una concepción muy restrictiva desde

Cuadro 1. Mujeres constructoras de paz en Filipinas

En el mes de marzo de 2014 se llevó a cabo la firma del acuerdo final que puso fin al conflicto armado en Mindanao entre el Gobierno filipino y la guerrilla del MILF. Las mujeres han jugado un papel enormemente relevante en este proceso y han estado presentes en los equipos negociadores en posiciones sustantivas, e incluso de liderazgo en el caso del equipo negociador gubernamental. La firma del acuerdo final la llevó a cabo Miriam Coronel Ferrer, en representación del Gobierno filipino como jefa del equipo negociador gubernamental, lo que representó un hito sin precedentes. En paralelo a la inclusión de varias mujeres en los equipos negociadores, las organizaciones de mujeres de la sociedad civil también han jugado un papel fundamental en la supervisión de la implementación de los diferentes acuerdos alcanzados, incluyendo el acuerdo de alto el fuego. Además, las organizaciones de mujeres de la sociedad civil han trabajado activamente para promover el fin negociado al conflicto armado y la defensa de los derechos humanos durante años. Si bien la participación y la presencia de mujeres en unas negociaciones de paz es un hecho positivo en sí mismo, en el caso de Filipinas, cabe destacar que esta presencia se ha traducido también en el contenido del acuerdo de paz, garantizándose así la presencia de mujeres en los nuevos mecanismos institucionales surgidos del proceso de paz o la inclusión de la perspectiva de género en aspectos económicos mediante planes de desarrollo específicamente destinados a la mejora de las condiciones de vida de las mujeres.

un punto de vista de género tanto en términos de marco temporal, como de quiénes se consideran los actores relevantes y las dinámicas que se establecen entre ellos (Bell 2013; de Alwis et al. 2015). Como señala Bell, generalmente la etiqueta de “proceso de paz” se utiliza para catalogar estos procesos a partir del momento en que los hombres con poder se involucran en las negociaciones (Bell 2004). Por el contrario, miradas más amplias sobre lo que significan los procesos de paz sirven para ilustrar que las mujeres siempre han participado, de igual

manera que han esta presentes en los conflictos armados (Villellas 2015). Así pues, existen toda una serie de retos importantes relacionados con la presencia y la participación, además de otros vinculados a la transformación de los procesos y el contenido de las propias negociaciones de paz.

Los datos disponibles relativos a la presencia de las mujeres en las negociaciones de paz ponen de manifiesto lo reducida de ésta. Así, aunque “hay muy pocos lugares con absolutamente ninguna mujer en

Cuadro 2. Cuando la participación de las mujeres es objeto de disputa

El proceso de negociaciones de paz en Siria ha ilustrado las serias dificultades que las mujeres tienen para participar en los procesos formales de negociación. Durante el proceso de Ginebra II en 2014, en el marco del cual se propició un encuentro entre el régimen sirio y la oposición armada con el auspicio de la comunidad internacional, las mujeres sirias no pudieron participar de manera significativa y sólo estuvieron presentes de manera marginal. Ginebra II estuvo precedido por diferentes iniciativas lideradas por organizaciones de mujeres que reclamaron participar de manera sustantiva en las negociaciones de paz. Aunque ambas delegaciones incluyeron mujeres, la reclamación de inclusión de una tercera parte en representación de la sociedad civil, en la que se garantizara la presencia de mujeres, no tuvo eco oficial, lo que fue objeto de numerosas críticas. Las iniciativas que precedieron a Ginebra II incluyeron un encuentro en Ginebra organizado por ONU Mujeres, una comparecencia ante el Consejo de Seguridad de la ONU de tres mujeres líderes de la sociedad civil, la campaña promovida por varias organizaciones internacionales “Women Lead to Peace” y una cumbre de mujeres por la paz celebrada en Ginebra en paralelo a las negociaciones de paz con la presencia de mujeres sirias, así como de mujeres participantes en otros procesos de paz.

Cabe destacar las diferentes posiciones defendidas con respecto a la presencia de mujeres en las negociaciones de paz, ya que por parte de Naciones Unidas y de algunas organizaciones sirias se defendió la presencia de mujeres en las delegaciones negociadoras y la inclusión de mujeres de la sociedad civil como observadoras de las negociaciones, mientras que otras organizaciones tanto internacionales como sirias reclamaron un espacio propio para la sociedad civil –en el que estarían presentes las mujeres– en la mesa de las negociaciones. Líderes sirias habían pedido explícitamente al Enviado Especial de la ONU y la Liga Árabe, Lakhdar Brahimi, que favoreciera una representación del 30% de mujeres en las conversaciones de paz y algunos países como Noruega, Reino Unido y Holanda se habían mostrado favorables a su presencia. Las organizaciones internacionales que dieron apoyo a estas peticiones (CODEPINK, WILPF, MADRE, Karama y Nobel Women’s Initiative) criticaron el incumplimiento por parte de la comunidad internacional –incluyendo Naciones Unidas– de los compromisos adquiridos en el marco de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, al no garantizar la participación sustantiva de las mujeres. Algunas de las principales exigencias de las organizaciones de mujeres con respecto al proceso negociador hacían referencia a la firma inmediata de un acuerdo de alto el fuego que permitiera el acceso humanitario a la población, la retirada de todos los combatientes extranjeros y el fin de todas las exportaciones de armas a Siria. Las mujeres sirias participantes en los diferentes foros destacaron que el papel que jugaron las mujeres durante las primeras fases de las protestas contra el Gobierno de al-Assad se vio ensombrecido con la escalada de la violencia y la militarización del conflicto y apuntaron a la importancia del fortalecimiento del tejido social durante el conflicto armado, puesto que con anterioridad a la guerra la sociedad civil en Siria era muy débil dado el carácter autoritario y represivo del régimen.

Su participación en las negociaciones habría dotado de contenido uno de los puntos clave acordados en el Comunicado de Ginebra del Grupo de Acción por Siria en junio de 2012 (Ginebra I) –base del diálogo en Ginebra II– que planteaba expresamente la necesidad de que todos los grupos y segmentos de la sociedad siria participaran en el diálogo de paz y que las mujeres debían tener una presencia clave en todos los aspectos de una eventual transición. Ginebra II representó la pérdida de una oportunidad histórica que, además, habría dado una mayor fortaleza y sostenibilidad al proceso negociador.

puestos prominentes en la vida pública y/o política” (Potter 2008) y, por tanto, la participación de las mujeres no debería representar el reto mayúsculo que constituye en la actualidad, los obstáculos que dificultan la participación son numerosos (Villellas et al. 2015). La participación de las mujeres en los procesos casi siempre es objeto de disputa y su inclusión no representa la manera habitual de proceder (Paffenholz et al. 2016). Entre estos impedimentos pueden identificarse cuestiones como las dificultades de acceso general de las mujeres al poder y a las esferas de decisión. Estas dificultades y su reducida relación con los ámbitos de poder son enormemente relevantes en un contexto en el que el protagonismo de los actores con poder es muy grande, y particularmente los actores con poder militar, que generalmente son hombres. El ámbito de la mediación oficial, o *track I* también está muy masculinizado y el conocimiento o *expertise* que se tiene sobre las cuestiones de género es muy limitado. Así por ejemplo, entre las cifras que ilustran esta falta de acceso al poder encontramos que a nivel mundial las mujeres representan únicamente el 18% de los cargos ministeriales y en la mayoría de países para los que existen datos disponibles,

las embajadoras representaban menos del 30% (United Nations 2015), aunque algunos países se alejan mucho de este porcentaje. Por ejemplo, en el año 2015 el porcentaje de mujeres dirigiendo embajadas españolas en el mundo apenas superaba el 8% (Instituto de la Mujer 2015). Entre los representantes de Naciones Unidas en el terreno, en 2013 las mujeres representaban únicamente el 19% de quienes encabezaban misiones en el terreno y en el ámbito específico de las misiones de mantenimiento de la paz, las mujeres representan el 21% de los puestos de liderazgo (United Nations 2015).

Además, persiste una gran resistencia a incluir a las mujeres, arraigada en gran parte en estereotipos que identifican a las mujeres sólo como víctimas, y por tanto, incapaces o con serias dificultades para trascender esta condición. La propia agenda sobre mujeres, paz y seguridad ilustra este sesgo. En la década y media de implementación desde su aprobación, las cuestiones relativas a la participación de las mujeres continúan representando los principales retos. En paralelo, el ámbito en el que se ha puesto un mayor énfasis, tanto por parte de los Gobiernos como de la propia Naciones Unidas,

Cuadro 3. La participación de las mujeres en el proceso de paz de Afganistán: una carrera de obstáculos

La reactivación del proceso de paz con la insurgencia talibán durante el año 2015 llevó consigo también la exigencia de una mayor presencia de mujeres en el marco de las negociaciones y algunas iniciativas interesantes al respecto. En este marco se produjo un encuentro sin precedentes en Oslo entre representantes talibanes con una delegación de nueve mujeres, entre las que había parlamentarias, integrantes del Alto Consejo para la Paz y defensoras de los derechos humanos. El encuentro fue facilitado por el Gobierno de Noruega como parte de su apoyo al proceso de paz en Afganistán, pero no tuvo un carácter oficial y fue calificado de preliminar. Las mujeres no participaron en calidad de representantes del Gobierno afgano. El portavoz talibán, Zabiullah Mujahid, reconoció que la reunión había tenido lugar, pero señaló que las discusiones eran informales y que no podían ser categorizadas como negociaciones de paz. Independientemente del grado de oficialidad del encuentro, su valor simbólico es innegable, puesto que la participación de las mujeres en los esfuerzos formales de construcción de paz en Afganistán ha estado enormemente restringida por parte de todos los actores implicados, en un contexto de grave discriminación de las mujeres y de casi completa exclusión del ámbito público y político. En paralelo también se produjo otro encuentro directo entre talibanes y mujeres en el marco de una reunión informal en Qatar organizada por Pushwag Council que contó con la participación de una delegación del Gobierno afgano —que incluía a varias mujeres— y otra talibán. La antigua parlamentaria Malalai Shinwari mantuvo conversaciones directas con los talibanes durante la reunión y relató que éstos habían hecho referencia a los derechos de las mujeres en varias ocasiones afirmando que no se oponían a la participación política de las mujeres y el propio texto de conclusiones del encuentro recogía que todos los asistentes habían remarcado la importancia del derecho a la educación para hombres y mujeres.

Estos encuentros vienen precedidos por una abrumadora ausencia de las mujeres en las negociaciones de paz que han tenido lugar en el país. Un estudio de Oxfam analizando las diferentes negociaciones con la insurgencia talibán entre 2005 y 2014 reveló que las mujeres nunca estuvieron presentes en las reuniones entre la comunidad internacional y los talibanes (Cameron & Kamminga 2014). En el caso de las conversaciones entre el Gobierno afgano y los talibán, las mujeres solo tuvieron la oportunidad de participar en dos ocasiones. El papel de las mujeres en el Alto Consejo para la Paz ha tenido fundamentalmente un carácter simbólico, con escasas posibilidades de incidencia.

ha sido el de la protección, como evidencia por ejemplo, el considerable protagonismo que en la agenda ha tenido la cuestión de la violencia sexual en los conflictos armados. A pesar de que desde la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing en 1995, y sobre todo desde la aprobación de la resolución 1325, las organizaciones de mujeres constructoras de paz han tratado de promover una visión de las mujeres como sujetos políticos con capacidad de agencia y que la pluralidad de experiencias de las propias mujeres víctimas de los conflictos cuestiona este enfoque, los discursos y la práctica política todavía están enormemente impregnados de la visión victimizadora.

A estos obstáculos se añade una larga lista de dificultades logísticas, culturales, sociales, económicas, de conciliación y amenazas de seguridad que entorpecen el acceso de las mujeres a los procesos de negociación. Las propias organizaciones de la sociedad civil involucradas en la implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad identifican entre las principales dificultades para llevar a cabo su trabajo la falta de recursos específicos para esta agenda; la falta de confianza y cooperación entre los gobiernos y la sociedad civil; malas interpretaciones culturales y religiosas relacionadas con la dignidad de las mujeres; las limitadas capacidades institucionales, así como la falta de conocimientos sobre las cuestiones de mujeres, paz y seguridad; el aumento de la militarización y el espacio cada vez menor de la sociedad civil; y cuestiones vinculadas a la seguridad, entre otros aspectos (Goldberg et al. 2015).

Los obstáculos y dificultades contrastan con una realidad mucho más compleja, en la que

la experiencia de las mujeres en los conflictos armados es plural y diversa. Las mujeres son víctimas de las guerras, pero también participan activamente en el ejercicio de la violencia (Sjoberg & Gentry 2007; Cohn 2015) y, por supuesto, se implican activamente en la construcción de la paz a muchos niveles diferentes.

Procesos inclusivos, procesos sostenibles

Si bien es cierto que la presencia de mujeres es muy reducida en los procesos de paz, desde la aprobación de la resolución 1325 se ha registrado un cierto incremento en la participación. El Estudio Mundial sobre la resolución 1325 recoge que la participación de las mujeres se ha incrementado desde el inicio de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, pero de manera insuficiente. Destaca por ejemplo el dato de que en 2014 en el 75% de los procesos de paz liderados o coliderados por Naciones Unidas había mujeres ocupando posiciones de liderazgo, frente al 36% de procesos en los que se producía esta situación en 2011, aunque no se detalla cuántas exactamente ni en qué proporción con respecto a los hombres (Coomaraswamy 2015).

La presencia de las mujeres en las negociaciones de paz puede ser relevante en tanto que puede desencadenar cambios de género dentro de un proceso. Como argumenta Annika Kronsell, cuando las mujeres están presentes en las áreas de trabajo de las que han estado históricamente ausentes y que han sido dominadas por los hombres evidencian “las formas maneras del poder de género dentro de dichas organizaciones” (Kronsell 2005). Hacen visible que

Cuadro 4. La dimensión de género en las negociaciones de paz en Colombia

Desde el año 2012 el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC llevan a cabo negociaciones de paz en La Habana que buscan poner fin a un conflicto armado de varias décadas de duración. Este proceso ilustra la diversidad de formas en las que se materializa la participación de las mujeres en los procesos de paz. El proceso de negociación se inició sin la participación significativa de mujeres, pese al papel activo que las organizaciones de mujeres han jugado en el país en la defensa de la paz y de las soluciones negociadas al conflicto durante décadas de violencia. Las organizaciones de mujeres, que mostraron su respaldo al proceso de paz, exigieron la presencia de mujeres en las conversaciones oficiales y pidieron que sus reivindicaciones fuera incorporadas a la agenda. Inicialmente, los equipos negociadores no contaban con la participación de ninguna mujer. En el proceso exploratorio la delegación negociadora guerrillera contó con la presencia de Sandra Ramírez, viuda del histórico dirigente Manuel Marulanda “Tirofijo”, y posteriormente trascendieron algunas informaciones sobre la participación de la guerrillera holandesa Tanja Nijmeijer en las conversaciones en La Habana. En la delegación gubernamental no había ninguna mujer entre los principales negociadores que iniciaron el proceso.

Durante 2013 se produjeron algunos avances. Organizaciones de mujeres de la sociedad civil celebraron la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz de la que salieron numerosas propuestas que fueron trasladadas a los participantes en las negociaciones de paz. Posteriormente, las partes suscribieron un acuerdo de

15 puntos sobre representación política, uno de los cuales establecía que todo el contenido del acuerdo se implementaría con “un enfoque de género y asegurando la participación de la mujer”. Posteriormente el presidente colombiano, Juan Manuel Santos, anunció la entrada de dos mujeres en el equipo negociador gubernamental, Nigeria Rentería –alta consejera para la equidad de la mujer– y María Paulina Riveros –directora de Derechos Humanos en el Ministerio del Interior. Santos señaló que una de las funciones de Rentería sería la de establecer un canal de comunicación con las organizaciones de mujeres para recoger sus aportaciones al proceso de paz. Diferentes organizaciones de la sociedad civil valoraron positivamente los nombramientos y destacaron que se trataba de una oportunidad para que las voces de las mujeres víctimas del conflicto armado fueran escuchadas en las negociaciones y exhortaron a que las organizaciones de mujeres pudieran tener un papel en los acuerdos de paz. Además, pidieron que se llevara a cabo una audiencia de mujeres en La Habana, escenario de las negociaciones de paz.

En 2014 ambas partes acordaron la creación de una subcomisión de género con el mandato de integrar las voces de las mujeres y la perspectiva de género en todos los acuerdos alcanzados, tanto parciales como en un eventual acuerdo final, en la mesa de negociaciones. La subcomisión, integrada por cinco representantes de cada una de las partes, cuenta con el asesoramiento de personas expertas nacionales e internacionales, incluyendo representantes de los países garantes, Cuba y Noruega. En el mes de diciembre se produjo el primer encuentro de la subcomisión de género con organizaciones de mujeres colombianas, en una delegación integrada por representantes de las principales organizaciones de mujeres que trabajan por la paz en Colombia: Mujeres por la Paz, Ruta Pacifica, Corporación Colombiana de Teatro, Red nacional de Artistas, Asociación de Mujeres por la paz y los derechos de la Mujer (ASODEMUC), Sisma Mujer y Casa de la Mujer. Posteriormente, la subcomisión se ha reunido en varias ocasiones con otras delegaciones de organizaciones de mujeres y de colectivos LGTBI.

En paralelo al transcurso del proceso de negociaciones entre el Gobierno y las FARC, la sociedad civil ha estado activa de manera constante acompañando el proceso y aportando propuestas y recomendaciones para enriquecerlo. Las organizaciones de mujeres han mostrado su apoyo a la continuidad de las negociaciones en todo momento, pero también han hecho exigencias para garantizar que el resultado final sea inclusivo con las mujeres y los grupos LGTBI e integre la perspectiva de género en los acuerdos que finalmente se firmen.

el lenguaje utilizado en este tipo de instituciones es un lenguaje masculino y que las prácticas se organizan con el fin de acomodarse a las rutinas de los hombres. Además, “la presencia de las mujeres llama la atención sobre las normas de la cultura dominante, porque las mujeres representan la “diferencia” (Kronsell 2005). Si las mujeres han sido las principales promotoras de la equidad de género y la inclusión de las cuestiones de género en los procesos de paz, se debe en parte al hecho de que su posición subalterna les permite percibir las prácticas que se reproducen en los espacios hegemoníicamente masculinos.

La participación de las mujeres en los procesos de paz puede adquirir formatos muy diversos, todos ellos con aspectos positivos y también con desventajas que deben ser tenidas en cuenta. Recientes investigaciones sobre la cuestión de la inclusividad en los procesos de paz identifican siete modalidades específicas de inclusión (Paffenholz et al. 2016):

1) Representación directa en la mesa de negociación (con inclusión en las delegaciones negociadoras o incrementando el número de delegaciones, por ejemplo con una delegación específica de mujeres).

2) Estatus de observadoras.

3) Consultas (consultas oficiales; consultas no oficiales o semioficiales; consultas públicas).

4) Comisiones inclusivas (comisiones postacuerdo; comisiones de preparación o conducción del proceso; comisiones permanentes).

5) Talleres de alto nivel de solución de problemas.

6) Toma de decisiones pública (p.ej. referéndum).

7) Acción colectiva.

A la luz de estas diferentes modalidades de participación, y tratando de aportar un análisis que trascienda los aspectos meramente cuantitativos sobre la presencia de mujeres en los procesos de paz o de otros actores también tradicionalmente excluidos, algunas investigaciones recientes han evaluado el impacto de esta presencia en términos más cualitativos. Varios estudios han tratado de dar respuesta al interrogante sobre los resultados de aquellos procesos de paz más inclusivos. ¿Tienen mejores resultados los procesos inclusivos que aquellos que no lo son, sobre todo en términos de sostenibilidad? Si bien es cierto que este campo de investigación es incipiente y que, por tanto, requiere de mayor desarrollo, las primeras conclusiones

apuntan a que la presencia de otros actores además de las partes directamente enfrentadas militarmente en los conflictos, especialmente de la sociedad civil, incrementa la sostenibilidad de los procesos de paz. Un estudio llevado a cabo por la Universidad de Uppsala concluyó que aquellos casos en los que se ha alcanzado un acuerdo de paz y ha habido algún tipo de participación de la sociedad civil esta presencia tiene un impacto positivo en la durabilidad de los acuerdos de paz, incrementándola (Nilsson 2012). Sobre una muestra de 83 acuerdos firmados tras la Guerra Fría, la autora concluye que las posibilidades de fracaso de aquellos acuerdos que han sido firmados con participación de la sociedad civil se reducen en un 64%, frente al 50% en el conjunto de casos.

Otras autoras han centrado su atención en el impacto de la presencia de mujeres y, tras analizar 48 casos de negociaciones de paz y transiciones políticas, concluyen que cuando los grupos de mujeres tuvieron capacidad sustantiva de influir en los resultados se incrementaron las probabilidades de que un acuerdo fuera alcanzado y no se produjo ningún caso en el que esta presencia tuviera un impacto negativo (O'Reilly et al. 2015). Solo en un caso con presencia significativa de mujeres no se logró la firma de un acuerdo, frente a seis casos sin presencia de mujeres en los que no se alcanzaron acuerdos. Según este estudio, además, la presencia de los grupos de mujeres fue crucial para impulsar la firma de acuerdos o superar momentos de estancamiento y también incrementó las posibilidades de que los acuerdos alcanzados fueran implementados. Las últimas investigaciones señalan que lo realmente importante es la capacidad de incidencia que tienen las mujeres durante los procesos, más que la mera presencia y participación (Paffenholz et al. 2016). Estas investigaciones señalan que las mujeres han hecho aportaciones sustanciales a las negociaciones y la implementación de los acuerdos finales y que la participación sustantiva de las mujeres tiene una correlación positiva con el hecho de que los acuerdos sean alcanzados e implementados.

Así pues, estas investigaciones demuestran que la inclusión de la sociedad civil y, de manera específica, de los grupos de mujeres, tiene efectos positivos tanto sobre las posibilidades de alcanzar acuerdos de paz, como sobre su sostenibilidad, sin que de esta presencia se deriven efectos negativos que obstaculicen la firma de acuerdos. Por tanto, los argumentos utilizados tradicionalmente para justificar la exclusión de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres apuntando a que su presencia restaba eficacia y efectividad a las negociaciones de paz, se demuestran falsos, si bien el énfasis se debe poner a las posibilidades

que estos grupos tengan de tener una participación efectiva y no meramente testimonial.

¿Acuerdos de paz con perspectiva de género?

Si los avances para lograr la participación de las mujeres en los procesos de paz en condiciones de igualdad son escasos, una evaluación de la inclusión de la perspectiva de género en el texto de los acuerdos resultantes de las negociaciones no arroja un resultado mejor. Diversos análisis sobre esta cuestión revelan una tendencia similar. Desde la aprobación de la resolución 1325 las referencias a las mujeres y la dimensión de género han tenido una presencia creciente en los textos de los acuerdos de paz, pero muy lejos de lo exigido por la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.

Un exhaustivo análisis de un total de 1.168 acuerdos de paz alcanzados entre 1990 y 2014 señala que antes de la aprobación de la resolución 1325, el 11% incluían referencias a las mujeres o la dimensión de género, frente al 27% que lo hicieron tras la aprobación de la resolución (Bell 2015). Además, no solo se han incrementado los acuerdos, sino también los procesos en los que se han incorporado estas menciones.² Otro análisis efectuado sobre 62 acuerdos de paz en 38 procesos de paz entre junio de 2008 y mayo de 2012 señala que dos de estos acuerdos contenían referencias explícitas a la resolución 1325 y que el 18% de los acuerdos contenían palabras clave relacionadas con la dimensión de género (Reimann et al. 2013). Existe una dificultad añadida dado que las referencias al género que incluyen los acuerdos de paz son con frecuencia demasiado abstractas y generalistas (Reimann et al. 2013). Si los acuerdos de paz no aportan directrices concretas relativas a cómo poner fin a la discriminación y las desigualdades en los procesos de construcción de paz posbélicos difícilmente derivarán en medidas políticas y legislativas conducentes a la construcción de una paz sostenible e inclusiva con las mujeres.

La mayor presencia de mujeres en las negociaciones, así como su creciente capacidad de incidencia en los esfuerzos de construcción de paz fruto de la aprobación de la resolución 1325, podría ser uno de los factores explicativos de esta mayor referencia a la dimensión de género en los acuerdos de paz firmados. La presencia de grupos de mujeres con capacidad de influencia ha servido para integrar en las discusiones diferentes cuestiones y preocupaciones concretas en la agenda de las negociaciones y esto estaría teniendo efectos materiales en el texto de los acuerdos. La inclusión de los derechos de las

2. En un mismo proceso puede producirse la firma de varios acuerdos, por lo que es importante que la inclusión de la perspectiva de género tenga lugar en acuerdos firmados en diferentes procesos.

mujeres y la perspectiva de género en los acuerdos de paz es de enorme relevancia para el diseño de procesos de rehabilitación posbélicos que sean inclusivos y respetuosos con la igualdad de género. Sin embargo, algunas autoras señalan que este vínculo no es claro, y que aunque la ausencia de mujeres supone una clara limitación para la inclusión de la perspectiva de género en los procesos y los acuerdos, no puede inferirse que de una mayor participación se derive manera directa una mayor perspectiva de género (Reimann et al.

2013). Como se señaló anteriormente, lo que es determinante no es tanto la presencia de mujeres, como su capacidad de incidencia sobre los resultados. Y, en paralelo, lo que mejor permite evaluar si los procesos de paz han sido permeables a la agenda de igualdad de género y si la agenda sobre mujeres, paz y seguridad ha impregnado la práctica de la construcción de la paz es el contenido de los acuerdos (Goetz & Jenkins 2015), que reflejan el compromiso político concreto de quienes participan en un proceso dialogado.

Cuadro 5. La violencia sexual en los acuerdos de paz

La violencia sexual ha sido reconocida como una de las principales amenazas a la paz y a la seguridad, especialmente en los contextos de conflicto armado, pero continúa siendo un tema ausente en la mayoría de negociaciones y acuerdos de paz. La inclusión de la violencia sexual en las negociaciones de paz representaría un avance importante al tiempo que es un requerimiento establecido por la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de la ONU. Naciones Unidas ha hecho una serie de recomendaciones para facilitar esta inclusión, dirigidas a las partes en conflicto y a facilitadores y de mediación (UNIFEM 2010).

Se recomienda la inclusión del tema de la violencia sexual en los acuerdos previos a la firma de altos el fuego, especialmente pactos que garanticen el acceso humanitario a las zonas en conflicto y que los acuerdos de alto el fuego y de cese de hostilidades establezcan explícitamente que la violencia sexual está prohibida y que los equipos de supervisión de estos acuerdos harán seguimiento de posibles casos de violencia sexual, además de tener competencias para denunciarlos. También, se insta a que los acuerdos sobre cuestiones de seguridad, contemplen la prevención de la violencia sexual bien sea a través de provisiones transicionales, de operaciones de mantenimiento de la paz o de instituciones de seguridad posbélicas. Además, los programas de DDR deben abordar varios elementos relacionados con la violencia sexual, entre ellos: las necesidades de las mujeres y de las niñas asociadas a los grupos armados; el riesgo de que la violencia sexual se incremente con el retorno de los combatientes desmovilizados a sus comunidades; y el reto que representa impedir que los responsables de violaciones de derechos humanos, entre ellas la violencia sexual, se integren en las Fuerzas Armadas de un país.

Naciones Unidas también destaca la necesidad de que las provisiones de justicia que se contemplen en los acuerdos de paz establezcan que la violencia sexual sea considerada igual de prioritaria que otros crímenes según el derecho internacional. La mayoría de acuerdos de paz ha ignorado este tipo de violencia, sin que se haya logrado proteger a las víctimas de manera adecuada ni se haya perseguido judicialmente a los responsables de la violencia sexual. Por último, se recomienda que los acuerdos de paz tengan en cuenta las necesidades de recuperación de las mujeres víctimas de la violencia sexual a medio y largo plazo, a través de la prestación de servicios sanitarios y psicosociales; la creación de oportunidades económicas; reformas educativas encaminadas a poner fin al estigma y los prejuicios hacia las víctimas de la violencia sexual; reformas en el sector de seguridad; o conmemoración pública de las víctimas en el caso de que éstas lo deseen.

La incorporación de la violencia sexual a las agendas de las negociaciones requiere que la seguridad sea contemplada desde un prisma más amplio. Éste permitiría una aproximación multidimensional en la que cabría considerar la violencia contra las mujeres como una amenaza a la seguridad y no sólo una agresión individual contra las mujeres. La inclusión de la violencia sexual en la agenda de los procesos de paz supone un incremento en las posibilidades de que esta violencia sea perseguida y castigada, al tiempo que abre la puerta a una mayor protección de las mujeres supervivientes de la violencia. El reconocimiento explícito de la violencia sexual en los textos de los acuerdos de paz representaría un cambio significativo para muchas mujeres que podría tener implicaciones concretas en la mejora de sus condiciones de vida y podría llevar a que las amnistías acordadas tras el fin de los conflictos armados excluyeran los actos de violencia sexual como amnistiables.

CONCLUSIONES

En el año 2000 la comunidad internacional adquirió el compromiso de integrar la perspectiva de género y garantizar la participación de las mujeres en todos los esfuerzos de construcción de paz, incluyendo los procesos de paz. A pesar de que tras la aprobación de la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad se han producido algunos avances destacables, la mayoría de los procesos de paz que tienen lugar en la actualidad siguen reproduciendo dinámicas patriarcales de exclusión de las mujeres y de la perspectiva de género. La distancia entre los compromisos adquiridos en el marco de Naciones Unidas y la práctica política es todavía demasiado grande. Como se ha analizado en este estudio, las mujeres y otros colectivos tradicionalmente excluidos de los procesos formales de negociación continúan enfrentando numerosos obstáculos de todo tipo que dificultan sus posibilidades de participación e incidencia.

Sin embargo, cada vez existen mayores evidencias que sustentan que los procesos inclusivos en los que no se reproducen dinámicas de exclusión de las mujeres y la sociedad civil obtienen mejores resultados en términos de firma de acuerdos así como de sostenibilidad en la implementación de éstos. Los procesos de paz inclusivos perduran más en el tiempo y tienen más posibilidades de resultar en la firma de un acuerdo que ponga fin a las hostilidades militares. Además, se han documentado múltiples formas de participación e inclusión que permiten superar recetas universales que difícilmente se ajustan a las realidades locales de cada conflicto y que constituyen aportaciones imaginativas y creativas sobre nuevas formas y mecanismos para diseñar procesos inclusivos adecuados a cada contexto.

El desarrollo de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad ha implicado también la emergencia de cuestiones y retos que tradicionalmente habían sido ignorados en la construcción de la paz. Así pues, se pone de manifiesto la necesidad de superar el esquema binario que restringe la participación en los procesos de paz a los actores armados y que tenga en cuenta la multiplicidad de actores que pueden hacer aportaciones. Es necesario también identificar los diferentes marcos de discriminación que desde una perspectiva interseccional dificultan la participación de colectivos como la población indígena, minorías étnicas, religiosas o culturales, grupos LGTBI, etc. La dimensión de género atraviesa todos estos ejes de discriminación y por tanto se necesita un abordaje que tenga en cuenta toda la diversidad y complejidad social.

Los procesos de paz representan oportunidades únicas y privilegiadas de transformación de la violencia y de superación de las causas de fondo de subyacen a los conflictos armados. Así pues, es clave que principios como la inclusividad o la sostenibilidad guíen estos procesos. Este estudio ha recogido las principales investigaciones que muestran como los procesos que incorporan estos principios desde una perspectiva de género son más exitosos que aquellos que transcurren de acuerdo con patrones tradicionales de exclusión. Mientras los procesos continúan siendo excluyentes con las mujeres y no integren de manera sistemática la perspectiva de género, la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU seguirá siendo una tarea pendiente.

BIBLIOGRAFÍA

- de Alwis, M., Merthus, J. & Sajjad, T., 2015. Las mujeres y los procesos de paz. In C. Cohn, ed. *Las Mujeres y las Guerras*. Edicions Bellaterra / ICIP.
- Bell, C., 2015. *Text and Context. Evaluating Peace Agreements for their "Gender Perspective,"* Political Settlements and Research Programme.
- Bell, C., 2004. Women address the problems of peace agreements. In R. Coomaraswamy & D. Fonseka, eds. *Peace Work. Women, Armed Conflicts and Negotiation*. New Delhi: Women Unlimited.
- Bell, C., 2013. *Women and Peace Processes, Negotiations and Agreements: operational opportunities and challenges*, NOREF.
- Bell, C. & O'Rourke, C., 2010. Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements. *International and Comparative Law Quarterly*, 59(04), pp.941–980.
- Bjarnegård, E. et al., 2015. Gender, Peace and Armed Conflict. In *SIPRI Yearbook*. Oxford University Press.
- Cameron, E. & Kamminga, J., 2014. *Behind Closed Doors: The risk of denying women a voice in determining Afghanistan's future*, Oxfam.
- Cohn, C., 2015. *Las mujeres y las guerras* C. Cohn, ed., Barcelona: Edicions Bellaterra / ICIP.
- Conciliation Resources, 2013. *Women building peace. Accord Insight.*, Conciliation Resources.
- Coomaraswamy, R., 2015. *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, New York: UN WOMEN.
- Goetz, A.M. & Jenkins, R., 2015. Agency and Accountability: Promoting Women's Participation in Peacebuilding. *Feminist Economics*, 22(1), pp.211–236.
- Goldberg, D. et al., 2015. *Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*,
- Instituto de la Mujer, 2015. Instituto de la Mujer - Estadísticas. Available at: <http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/consulta.do?area=8> [Accessed May 12, 2016].
- Kreutz, J., 2010. How and when armed conflicts end: Introducing the UCDP Conflict Termination dataset. *Journal of Peace Research*, 47(2), pp.243–250.
- Kronsell, A., 2005. Gendered practices in institutions of hegemonic masculinity. *International Feminist Journal of Politics*, 7(2), pp.280–298.
- Nilsson, D., 2012. Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace. *International Interactions*, 38(2), pp.243–266.
- O'Reilly, M., Ó Súilleabháin, A. & Paffenholz, T., 2015. *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*, New York: International Peace Institute.
- Paffenholz, T. et al., 2016. *Making Women Count - Not just counting women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations*, IPTI, UN WOMEN.

- Palmiano Federer, J., 2016. *On Gender. The Role of Norms in International Peace Mediation*, Potter, A., 2008. *Gender Sensitivity: Nicety or Necessity in Peace Process Management?*, The Center for Humanitarian Dialogue.
- Reimann, C. et al., 2013. Exploring the Gender-Sensitivity of Peace Agreement Texts.
- Shepherd, L.J., 2014. *Advancing the Women, Peace and Security agenda: 2015 and beyond*, NOREF.
- Sjoberg, L., 2013. *Gendering Global Conflict. Toward a Feminist Theory of War*, New York: Columbia University Press.
- Sjoberg, L. & Gentry, C.E., 2007. *Mothers, Monsters, Whores: Women's Violence in Global Politics*, Zed Books.
- UN Women, 2012. *UN Women Sourcebook on Women Peace and Security*, UN WOMEN.
- UNIFEM, 2010. *Conflict-Related Sexual Violence and Peace Negotiations: Implementing Security Council Resolution 1820 (2008)*, UNIFEM.
- United Nations, 2015. *The World's Women 2015: Trends and Statistics*.
- Villellas, A., 2015. *El diàleg de pau a Turquia i la dimensió de gènere. Aprenentatges per a una mirada transformadora dels processos de pau des d'una perspectiva feminista*, Escola de Cultura de Pau.
- Villellas, M., 2016. *Dones, Pau i Seguretat: 15 Anys de la Resolució 1325 de les Nacions Unides. Una Avaluació de l'Agenda sobre Dones, Pau i Seguretat*, ICIP.
- Villellas, M. et al., 2015. *Gender in EU Conflict Prevention and Peacebuilding. Policy and Practice*, WOSCAP.
- Villellas, M., 2010. *La participación de las mujeres en los procesos de paz. Las otras mesas*, ICIP.

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La Escola de Cultura de Pau (ECP) es una institución académica de investigación para la paz ubicada en la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue creada en 1999 con el objetivo de promover la cultura de paz a través de actividades de investigación, diplomacia paralela, formación y sensibilización. Sus principales ámbitos de trabajo incluyen el análisis de conflictos, procesos de paz, género, derechos humanos y justicia transicional y la educación para la paz.

Los ámbitos de acción de la Escola de Cultura de Pau son:

- Investigación. Las áreas de investigación de la ECP incluyen los conflictos armados y las crisis sociopolíticas, los procesos de paz, los derechos humanos y la justicia transicional, la dimensión de género y la educación para la paz.
- Diplomacia paralela. La ECP promueve el diálogo y la transformación de conflictos a través de iniciativas de diplomacia paralela, incluyendo tareas de facilitación con actores armados.
- Servicios de consultoría. La ECP lleva a cabo servicios de consultoría para instituciones locales e internacionales.
- Educación y formación. El personal investigador de la ECP imparte clases en cursos de grado y postgrado en universidades catalanas, incluyendo la Diplomatura en Cultura de Paz, el título de postgrado que la propia ECP ofrece en la Universidad Autónoma de Barcelona. Asimismo, se ofrecen clases y talleres en temas específicos, entre ellos la educación en y para el conflicto y la sensibilidad al conflicto.
- Sensibilización. Las iniciativas de la ECP en materia de sensibilización incluyen actividades dirigidas a la sociedad catalana y española, entre ellas colaboraciones con medios de comunicación.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>