


ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=ca>

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=es>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

Doctorat Interuniversitari en Estudis de Gènere: Cultures, Societats i Polítiques
Institut Interuniversitari d'Estudis de Dones i Gènere (IIEDG)

¿CONSTRUYENDO UNA PAZ FEMINISTA?

APORTACIONES Y
LIMITACIONES DE LA
AGENDA MUJERES, PAZ Y
SEGURIDAD EN LAS
NEGOCIACIONES DE PAZ

TESIS
DOCTORAL

2024

MARÍA VILLELLAS ARIÑO

Dirigida por
Dra. Encarna Bodelón González.
Departament de Ciència Política
i de Dret Públic

Tutora
Dra. Noelia Igareda González.
Departament de Ciència Política
i de Dret Públic





Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada (by-nc-nd):
No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

Fin y principio

Después de cada guerra
alguien tiene que limpiar.
No se van a ordenar solas las cosas,
digo yo.

Alguien debe echar los escombros
a la cuneta
para que puedan pasar
los carros llenos de cadáveres.

Alguien debe meterse
entre el barro, las cenizas,
los muelles de los sofás,
las astillas de cristal
y los trapos sangrientos.

Alguien tiene que arrastrar una viga
para apuntalar un muro,
alguien poner un vidrio en la ventana
y la puerta en sus goznes.

Eso de fotogénico tiene poco
y requiere años.
Todas las cámaras se han ido ya
a otra guerra.

A reconstruir puentes
y estaciones de nuevo.
Las mangas quedarán hechas jirones
de tanto arremangarse.

Alguien con la escoba en las manos
recordará todavía cómo fue.
Alguien escuchará
asintiendo con la cabeza en su sitio.
Pero a su alrededor
empezará a haber algunos
a quienes les aburra.

Todavía habrá quien a veces
encuentre entre hierbajos
argumentos mordidos por la herrumbre,
y los lleve al montón de la basura.

Aquellos que sabían
de qué iba aquí la cosa
tendrán que dejar su lugar
a los que saben poco.
Y menos que poco.
E incluso prácticamente nada.

En la hierba que cubra
causas y consecuencias
seguro que habrá alguien tumbado,
con una espiga entre los dientes,
mirando las nubes.

Wisława Szymborska

Resumen

Esta tesis analiza desde una perspectiva feminista si la resolución 1325, aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2000, y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad han tenido incidencia en los procesos formales de negociación en conflictos armados que han tenido lugar después de su aprobación. Para ello se ha analizado si han incidido en la configuración de las agendas de negociación de procesos de paz acontecidos posteriormente a su aprobación. En segundo lugar, se ha estudiado si la resolución y la agenda han influido en los actores que participan en las negociaciones de paz, y de manera específica analiza cuál ha sido la incidencia de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en el ámbito de la mediación, la facilitación y el acompañamiento por terceras partes a los procesos de paz y cómo se ha producido esta influencia. Finalmente, se ha analizado cómo se ha materializado la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, examinando diferentes ejemplos de arquitectura de género en procesos de paz.

La investigación llevada a cabo ha permitido alcanzar varias conclusiones. En primer lugar, que la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad han incidido en la configuración de las agendas de negociación de procesos de paz acontecidos posteriormente a su aprobación, y esta influencia ha aumentado desde su inicio en el año 2000. Esta agenda ha impulsado la participación de las mujeres y esta participación impulsa acuerdos de paz con enfoque de género. No obstante, no se ha logrado alcanzar el potencial de influencia y transformación que tiene, y que muestran ejemplos como el de Colombia. La agenda ha contribuido a aminorar algunos obstáculos a la participación de las mujeres y la inclusión de la igualdad de género en los procesos de paz, pero no ha logrado eliminar por completo barreras estructurales que impiden que las negociaciones sean permeables a las propuestas relativas al reconocimiento de los derechos de las mujeres y la construcción de una paz feminista. En segundo lugar, se apuntan algunos de los retos centrales y brechas que persisten para lograr esfuerzos de mediación y facilitación que integren la perspectiva de género en todo su potencial transformador. El contexto internacional de preeminencia de la paz liberal en un orden internacional marcado por el neoliberalismo y el neocolonialismo enmarca estas dificultades, constriñendo este potencial emancipador. También persisten dilemas intrínsecos a la práctica mediadora, en tanto que los valores y normas promovidos por los actores mediadores pueden ser percibidos como agendas políticas. Finalmente, se concluye que las arquitecturas de género ofrecen espacios de articulación colectiva para las mujeres para incidir en los resultados de las negociaciones y garantizar el derecho a la participación establecido en la agenda mujeres, paz y seguridad pero perdura el reto de conectar estos espacios con las agendas locales feministas. El potencial transformador y emancipador de la agenda mujeres, paz y seguridad se multiplica cuando se suman las fortalezas de un marco normativo aceptado y extendido internacionalmente y las de un movimiento local con conocimiento del contexto y de las necesidades relevantes para las mujeres y una práctica y acción feminista.

Índice

Agradecimientos	7
Introducción	11
Relevancia del objeto de estudio	14
Objetivos.....	18
Metodología.....	20
Estructura de la tesis	28
Feminismo, género, paz y seguridad en el ámbito internacional: una cartografía conceptual ..	31
Punto de partida	33
Feminismo en las relaciones internacionales y en los estudios sobre paz y seguridad	35
Estudios feministas sobre relaciones internacionales	38
Estudios feministas sobre paz y seguridad	44
El marco normativo: la agenda mujeres, paz y seguridad.....	47
Panorámica general de avances en procesos de paz: la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género	67
Ponerle cara y cuerpo. La violencia sexual en las negociaciones de paz con las FARC en Colombia desde una perspectiva comparada	75
Introducción.....	77
La violencia sexual en las negociaciones de paz desde la aprobación de la agenda mujeres, paz y seguridad	80
La violencia sexual en el proceso de paz en Colombia.....	86
Factores de impulso para la inclusión de la violencia sexual en el acuerdo	92
Obstáculos.....	97
Conclusiones.....	103
La influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad en la mediación en los procesos de paz	107

Introducción.....	109
Las mujeres y el género en la mediación, balance de la situación.....	114
La influencia de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en los procesos con facilitación externa.....	119
Aceh	119
Colombia	124
Caminos para la inclusión.....	130
Redes de mujeres mediadoras	130
Apoyo experto: asesoría de género.....	133
Incidencia desde el activismo	136
Retos	139
Conclusiones.....	144
Arquitecturas de género y espacios de participación para las mujeres en los procesos de paz. ¿Una habitación propia desde la que influir o a la que ser relegadas?	147
Introducción.....	149
El subcomité para cuestiones de género en Sri Lanka	153
La subcomisión de género en Colombia.....	164
El Consejo Consultivo de Mujeres en Siria	173
El Comité Técnico sobre Igualdad de Género en Chipre.....	181
Conclusiones.....	186
Conclusiones	193
Bibliografía	211
Anexos	247
Cuestionarios	249
Consentimiento informado	252

Agradecimientos

Esta tesis habita en mí desde mucho antes de que decidiera sentarme a poner en orden y por escrito las ideas que la componen. La curiosidad y admiración por las mujeres que han trabajado y trabajan por la paz forman una parte importante de mi biografía y han marcado mi trayectoria de investigadora feminista por la paz. En el año 2001 tuve el privilegio de contar con una beca de investigación concedida por la Escola de Cultura de Pau que me permitió indagar en el papel que las mujeres sudafricanas habían jugado en la configuración de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de ese país. Abrí una ventana que nunca más he vuelto a cerrar. Desde entonces he tenido el privilegio de compartir conversaciones, aprendizajes, activismo e investigación con muchas mujeres comprometidas con la construcción de la paz, muchas de ellas desde una clara conciencia feminista, otras desde una intuición que ha vinculado su experiencia como mujeres con su trabajo por la paz sin denominarlo necesariamente feminismo. Sus trayectorias vitales, sus reflexiones políticas y sus compromisos cotidianos me han interpelado constantemente y me han motivado a buscar respuesta a las preguntas que orientan esta tesis.

Mientras escribía esta tesis, murieron dos mujeres a las que tuve el privilegio de conocer, a las que admiré profundamente y de las que aprendí mucho sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz. Astrid Heiberg, una política conservadora noruega implicada en las negociaciones de paz en Sri Lanka como facilitadora, y Luz Méndez, exguerrillera y feminista, negociadora en el proceso de paz en Guatemala. Las he recordado muchas veces mientras escribía y reflexionaba, dos mujeres con visiones políticas seguramente opuestas, pero comprometidas con la paz y el

derecho de las mujeres a la participación. Aprender de mujeres diversas, con visiones del mundo cercanas o alejadas de las mías, ha sido uno de los grandes privilegios de este proceso.

He escrito esta tesis navegando constantemente entre el privilegio y la precariedad. Dos décadas de experiencia profesional en la investigación por la paz y la militancia en el feminismo pacifista constituyen sin duda un privilegio a la hora de escribir una tesis como esta. Durante estos años he conocido a muchísimas mujeres implicadas directamente en la construcción de paz en sus países o a nivel internacional. He compartido conversaciones en las que muy generosamente han compartido sus experiencias y aprendizajes conmigo, he podido entrevistarles y con algunas he compartido militancia y reivindicaciones. En paralelo, gran parte de esta tesis ha sido una constante de lecturas interrumpidas y desordenadas, ratos de escritura robados al descanso, al sueño, a momentos de juego y conversación con mis hijas, y de soledad al no haber tenido la oportunidad de un doctorado remunerado a tiempo completo. Escribir una tesis de esta manera ha sido fuente de inseguridad, de constante “síndrome de la impostora”. Cualquier investigadora feminista sabe que una tesis no es posible sin un andamiaje de cuidados que sostiene el trabajo investigador. Investigar ha requerido en muchos momentos que otras personas hayan asumido o me hayan apoyado en múltiples tareas de cuidado y me hayan cuidado. A todas ellas quiero agradecer su apoyo.

Gracias en primer lugar a la directora de esta tesis, Encarna Bodelón, que confió en que yo era capaz de elaborar una tesis doctoral y que tan generosamente me ha acompañado en estos años. Gracias a las integrantes de las comisiones de doctorado que me han alentado a continuar con la investigación doctoral. Gracias a las compañeras y amigas que me han validado, reconocido y apoyado. Sin ellas este ejercicio de escritura no hubiera sido posible. Gracias a todas mis compañeras y compañeros de la Escola de

Cultura de Pau, no hay palabras para expresar el privilegio que es trabajar aquí, décadas de aprendizajes, proyectos, compromisos compartidos y aliento mutuo. Gracias especiales a Ana y Pamela, sin vosotras nunca hubiera llegado hasta aquí. Gracias a Manuela Mesa y Carmen Magallón, de las que tanto he aprendido. Gracias a las compañeras de la junta de WILPF España, de las que aprendo constantemente y a las que admiro profundamente y gracias a todas las que formáis parte de esta organización que más de cien años después de su inicio seguís creyendo que la paz feminista es posible. Gracias a Maria Eugenia Blandón por los aprendizajes y conversaciones compartidas.

Gracias a mis “lilas”, AMIGAS del alma, nos queda mucho que celebrar y vivir juntas. Matano, brindaremos por nuestras tesis paralelas. Marta, siempre cerca, sosteniéndome. Gracias a las nenas del quinto, con Estrella semilla de la mejor amistad feminista.

Por último, GRACIAS mayúsculas a mi familia, a mi padre Mariano, mi madre Pilar, mi hermana Ana y mi hermano Jesús, que siempre me han apoyado y animado a seguir adelante y que han asumido una parte crucial de los cuidados necesarios para que esta tesis haya acabado siendo una realidad. Octavio, gracias por la complicidad, el apoyo, la logística, el tiempo, el amor. Sin ti, nada de esto hubiera sido posible. A Abril y Julia, para que vuestro futuro esté lleno de feminismo.

1. Introducción

En 2014 el Gobierno de Filipinas sellaba el acuerdo de paz Acuerdo Global sobre Bangsamoro con el grupo armado Moro Islamic Liberation Front, con el que se buscaba poner fin al conflicto armado con este grupo en la región de Mindanao. Miriam Coronel Ferrer, negociadora jefa en representación del Gobierno filipino en la última etapa de las negociaciones, lo firmaba, convirtiéndose en la primera mujer signataria de un acuerdo con un grupo insurgente. Había que remontarse a 1973 para encontrar a otra mujer firmante de un acuerdo de paz como líder de una delegación negociadora, cuando Nguyen Thi Binh, ministra de Exteriores de la República de Vietnam del Sur firmó los Acuerdos de París, con los que se iniciaba el fin de la guerra de Vietnam. En 2016, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y el líder de la guerrilla de las FARC, Timochenko, rubricaban en Cartagena de Indias el Acuerdo Final, con el que se ultimaba un conflicto armado de décadas de duración. El acuerdo, incorporaba de manera transversal un enfoque de género que impregnaba todos los puntos acordados. En el proceso de negociaciones se había logrado una participación significativa de las mujeres en diferentes espacios y modalidades.

Mientras en Filipinas se firmaba un acuerdo de paz con participación muy relevante de mujeres, en Ginebra organizaciones de mujeres de Siria, reclamaban un espacio propio en las negociaciones de paz entre el Gobierno sirio Bashar al-Assad y la oposición, sin que sus peticiones tuvieran eco entre negociadores y diplomáticos que facilitaban este diálogo con el que se buscaba poner fin a una de las más cruentas guerras de las últimas décadas. Del mismo modo, mientras en Cartagena se firmaba un acuerdo de paz con el apoyo del movimiento de mujeres colombianas por la paz, en Myanmar las organizaciones de mujeres eran relegadas al estatus de observadoras –sin ninguna capacidad de incidencia– en la Conferencia de Paz Panglong-21, en la que el Gobierno se

reunía con la práctica totalidad de los grupos armados activos en el país para tratar de impulsar un acuerdo de paz global.

Los procesos de paz de Colombia y Filipinas son citados con frecuencia como ejemplos de incorporación de la perspectiva de género en negociaciones de paz y de participación significativa de las mujeres. Sin embargo, al ampliar el zoom para hacer una panorámica global de la participación de las mujeres y la integración de la igualdad de género y los derechos de las mujeres en las negociaciones de paz de los últimos años, la fotografía resultante nos muestra una realidad con muchos más grises. Entre 1992 y 2019, las mujeres constituyeron, el 13% de las personas que participaron en calidad de negociadoras en conversaciones de paz, el 6% de los mediadores y el 6% de los signatarios de los principales procesos de paz en todo el mundo (Bigio et al. s. f.). Con respecto a la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz, un estudio de 2015 revelaba que el 18% de los acuerdos de paz mencionaban a las mujeres de promedio, al tiempo que se constataba un progresivo aumento en esta inclusión, ya que se pasaba del 11% antes del año 2000 al 27% con posterioridad a este año (Bell 2018).

Relevancia del objeto de estudio

Desde el año 2000 la comunidad internacional cuenta con un marco normativo y político que ha tenido como objetivo integrar la igualdad de género en el ámbito de la paz y la seguridad. En este año, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobaba la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, una resolución considerada un hito internacional para la construcción de la paz con justicia de género y en el ámbito de las políticas feministas de paz. La resolución, promovida por diferentes organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, señalaba los impactos diferenciados de los conflictos armados como

consecuencia de las desigualdades de género, al tiempo que reconocía el papel histórico de las mujeres como constructoras de paz. Con la aprobación de esta resolución, el movimiento feminista por la paz lograba un hito histórico al disponer de una herramienta normativa y política para incidir en la construcción de la paz.

Durante décadas, activistas y académicas feministas habían analizado y señalado las intersecciones entre el género y las guerras y la enorme complejidad de esta relación (Cohn 2015), dando visibilidad no solo a los impactos de género de la violencia y los conflictos armados, sino desentrañando la diversidad de experiencias de las mujeres en las contiendas armadas. A lo largo de todo el siglo XX, el movimiento feminista se interesó por la violencia y los impactos de los conflictos armados, así como su resolución. Desde el movimiento sufragista de principios de siglo, los movimientos anticoloniales, las organizaciones de mujeres en contextos de conflicto armado, el movimiento antinuclear en la década de los ochenta, el movimiento feminista transnacional en los noventa, el movimiento feminista antimilitarista, muchos feminismos han considerado la cuestión de la violencia y la paz como uno de los ejes de acción política, movilización social y producción de conocimiento, con interconexiones con otros ejes centrados en la lucha contra las violencias de género, el derecho a la participación política o el ecofeminismo.

La aprobación de la resolución 1325 ha dado paso en las primeras décadas del siglo XXI a la conformación de una agenda global, conocida como agenda mujeres, paz y seguridad. Desde su aprobación por parte del Consejo de Seguridad, la resolución 1325 se ha convertido en una herramienta de acción e incidencia para las organizaciones de mujeres en contextos de conflicto armado. A ella han aludido para exigir presencia e influencia en las mesas de negociaciones y ha servido para fortalecer procesos organizativos colectivos en torno a los impactos de género de los conflictos armados y

las demandas de ser reconocidas como sujetos políticos en las negociaciones. La agenda mujeres, paz y seguridad –surgida como resultado de esta primera resolución y conformada por todas las resoluciones posteriores aprobadas bajo este paraguas temático– también ha sido cuestionada y criticada por las limitaciones en su potencial transformador dado que fue resultado de un pacto entre sociedad civil con posiciones más exigentes y gobiernos para quienes las agendas de género en el ámbito de la paz y la seguridad nunca fueron prioritarias. Así, se logró que la resolución 1325 incluyera la prevención de los conflictos y la violencia como un área prioritaria de acción, pero no se consiguió que el texto hiciera referencia a medidas de rendición de cuentas, por ejemplo (Anderlini 2019). Asimismo, la agenda no ha recogido algunas de las principales preocupaciones de las mujeres que viven en contextos de conflicto armado, especialmente las relativas a cuestiones económicas (Cohn 2017) como los impactos de la violencia y las agendas de reconstrucción posbélica. También se han señalado sus sesgos, puesto que la inclusión de la perspectiva de género ha estado atravesada por aspectos raciales y de clase, entre otros (Martin de Almagro 2018:397).

No obstante, algunas autoras han destacado que, a pesar de algunas limitaciones, la agenda representa un “intento pragmático” del feminismo de hacer frente a la violencia y la desigualdad que conllevan los conflictos armados (Davies y True 2019b). Además, en las últimas décadas la agenda se ha convertido en el marco de referencia conceptual para abordar la cuestión de las mujeres, la guerra y la paz tanto en las instituciones internacionales como en los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil (Cohn 2017).

Uno de los ámbitos centrales de esta agenda ha sido el de la participación de las mujeres en la construcción de la paz y, específicamente en los procesos de paz. La propia resolución 1325 establece como uno de los objetivos “un aumento de la participación de

la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz”. Este ha sido uno de los ejes centrales de incidencia para un gran número de grupos de mujeres en zonas afectadas por la violencia política y los conflictos armados, que se han organizado para exigir su participación en la mesa de negociaciones y que sus reivindicaciones y propuestas sean tenidas en cuenta en los acuerdos de paz. En las últimas décadas, organizaciones de mujeres de Colombia, Siria, Yemen, Myanmar, Filipinas, Sudán, Chipre, Afganistán, República Democrática del Congo, Camerún, por nombrar solo algunos ejemplos, se han movilizado activamente para exigir formar parte de negociaciones de paz encaminadas a poner fin a los conflictos armados que han afectado a sus países.

Sin embargo, la exclusión de las mujeres ha sido y es una constante en los procesos y en los acuerdos de paz, a pesar de que “hay muy pocos lugares con absolutamente ninguna mujer en puestos prominentes en la vida pública y/o política” (Potter 2008), es decir en aquellos ámbitos de los que suelen proceder quienes protagonizan las conversaciones de paz. Durante años, las mujeres de Afganistán exigieron formar parte de cualquier proceso político para poner fin al conflicto armado en el país, al tiempo que advertían de los riesgos de la normalización política de los talibanes. Las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC se iniciaban en 2012 sin la participación visible de las mujeres en un país en el que la articulación política y social de las mujeres y del movimiento feminista en torno al conflicto armado y la búsqueda de soluciones negociadas a este databa de varias décadas atrás, fundamentalmente desde las negociaciones de paz en El Caguán. La firma del acuerdo de paz de Nepal en 2006 se produjo sin la participación de las mujeres, a pesar de que la guerrilla maoísta que había protagonizado el conflicto armado era uno de los grupos insurgentes con una mayor presencia de mujeres en sus filas de combatientes (Villegas Ariño 2008). Tampoco las

mujeres tuvieron la oportunidad de participar en las negociaciones de paz en la región indonesia de Aceh con las que se logró firmar un acuerdo de paz entre el Gobierno de Indonesia y el grupo armado GAM con la mediación del presidente finlandés Marti Ahtisaari en 2005. En las recientes negociaciones entre el Gobierno de Etiopía y las autoridades político-militares de la región de Tigray, que desembocaron en la firma de un acuerdo de alto el fuego en noviembre de 2022, las mujeres no tuvieron ningún papel en la negociación, a pesar del llamamiento a su inclusión de una de las mediadoras, la ex vicepresidenta de Sudáfrica y antigua directora ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka. La agenda mujeres, paz y seguridad ha sobrevolado gran parte de estos procesos y de las discusiones que han surgido en torno a ellos, hayan resultado exitosos o no para las mujeres. Bien como herramienta de empoderamiento para la acción de la sociedad civil, bien como exigencia a los actores armados negociadores por parte de esta misma sociedad civil o de representantes de la comunidad internacional, la agenda mujeres, paz y seguridad permea de manera creciente en mayor o menor grado debates y prácticas en muchas negociaciones de paz desde el año 2000.

Objetivos

Así pues, el interrogante inicial que da lugar a esta investigación es si la agenda mujeres, paz y seguridad ha influido en los procesos de paz desde su aprobación. Tratando de responder a las preguntas de qué factores han llevado a que en algunos procesos de paz las mujeres hayan logrado un importante grado de participación y en otros hayan estado ausentes y por qué algunos acuerdos incorporan la perspectiva de género y el reconocimiento de derechos para las mujeres y otros, por lo contrario, no lo hacen, esta tesis doctoral tiene como objetivo principal **analizar desde una perspectiva feminista**

si la resolución 1325 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2000 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad que se ha configurado en los años posteriores partiendo de esta primera resolución –conformada por diez resoluciones–¹, han tenido incidencia en los procesos formales de negociación en conflictos armados que han tenido lugar después de su aprobación.

Puesto que cualquier objetivo de una investigación tiene que ser “investigable”, he establecido una serie de objetivos específicos que acotan y delimitan el alcance de un objetivo general ambicioso, haciéndolo más abarcable dentro de los límites de una investigación doctoral. Estos objetivos específicos constituyen el hilo conductor de esta investigación y a ellos se tratará de dar respuesta en los diferentes capítulos que conforman esta tesis. Estos objetivos específicos son:

-Analizar si la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad han incidido en la configuración de las agendas de negociación de procesos de paz acontecidos posteriormente a su aprobación.

-Analizar si la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad han incidido en los actores que participan en las negociaciones de paz, y de manera específica analizar cuál ha sido la influencia de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en el ámbito de la mediación, la facilitación y el acompañamiento por terceras partes a los procesos de paz y cómo se ha producido esta influencia.

-Analizar cómo se ha materializado la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, examinando diferentes ejemplos de arquitectura de

¹ Las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU con el título mujer, paz y seguridad son las siguientes: 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019).

género en procesos de paz, es decir, los formatos a través de los que se ha articulado la participación de las mujeres en las negociaciones de paz.

Así pues, estos objetivos han servido para trazar la estructura de esta tesis doctoral, analizado la influencia de la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad sobre tres aspectos centrales de cualquier negociación de paz: las agendas, los actores participantes y las modalidades de participación.

Metodología

Esta investigación parte de las propuestas metodológicas de Brooke Ackerly y Jacqui True (2010) que sitúan en el centro de la metodología feminista, más que la utilización de un determinado método de investigación concreto, la adopción de lo que ellas denominan una “ética feminista de la investigación”. Esta ética estaría constituida por cuatro elementos fundamentalmente: (1) atención al poder; (2) atención a los límites de la inclusión y la exclusión; (3) atención a las relaciones; (4) compromiso con la auto-reflexión (Ackerly y True 2010, 40). Así pues, si bien con frecuencia se ha considerado que la investigación feminista es aquella que adopta la perspectiva de género, estas autoras sostienen que más allá de la utilización de la herramienta analítica que proporciona la perspectiva de género, la investigación feminista debe estar impregnada por esta ética que orienta constantemente la práctica investigadora. De esta manera, se debe prestar atención a las lógicas de poder que operan en torno a la generación del conocimiento; qué límites son relevantes en una investigación y de qué manera se producen procesos de marginación y exclusión que derivan en silencios; qué relaciones se generan en el proceso de investigación y en torno a este; y cómo se sitúa la investigadora con respecto al proceso de investigación y qué elecciones lleva a cabo.

Siguiendo la estela de Sandra Harding (1986) y su compromiso con una ciencia emancipadora, Parashar señala que el conocimiento generado en una investigación no debe ser evaluado únicamente teniendo en cuenta el rigor de los métodos que se aplican, sino por los resultados emancipatorios que esta indagación genere (2016:42). Así pues, una metodología feminista sitúa en el centro del proceso la transformación social a la que dicha investigación pueda servir de palanca. Este es el caso de esta tesis, que humildemente pretende contribuir a generar un conocimiento que sirva para mejorar el diseño y desarrollo de procesos de paz transformadores desde un punto de vista feminista mediante los que se pongan en cuestión los impactos de las violencias de género sobre las vidas de las mujeres en los contextos de conflicto armado, se generen dinámicas verdaderamente incluyentes y den paso a sociedades pacíficas y justas en las que no se reproduzca la dominación patriarcal.

La investigación feminista está fuertemente orientada por preguntas y muy centrada en problemas, que llevan a poner el foco en el poder y la marginación y no tanto en la adherencia a un método específico o un paradigma teórico que constriña el tipo de preguntas que se pueden hacer y cuáles son las preguntas aceptables (Ackerly y True 2010:60). Además, como señala Wibben (2010:105) las feministas añaden un compromiso metodológico, que cuestiona la propia práctica de la escucha planteando el reto que representa escuchar atentamente todo lo que se dice y no solo aquello relevante para la propia agenda de investigación (Wibben 2010:105).

Ann Tickner, pionera en el estudio de las relaciones internacionales desde una perspectiva feminista, señala que un rasgo distintivo de la metodología feminista es el planteamiento de preguntas de investigación diferentes a los cuestionamientos hechos por la academia mainstream, preguntas acerca de asuntos sobre los que la disciplina de las relaciones internacionales no se ha interrogado anteriormente. (Ackerly, Stern, y True

2006). El objetivo central de una investigación feminista es entender cómo y por qué las mujeres son devaluadas y apartadas del poder y cómo se puede cambiar esta situación (Ackerly y True 2010:71). La investigación feminista se distingue por poner en cuestión la mirada androcéntrica y los sesgos masculinos en la construcción del conocimiento. El cuestionamiento de estos sesgos se produce desde el reconocimiento de que la objetividad no es posible, sino que todo conocimiento es producido y situado en un contexto determinado.

Para el desarrollo de esta investigación me he servido de estas orientaciones y cuestionamientos en la aplicación de una metodología feminista que ha encaminado la selección del objeto de estudio, las preguntas de investigación y el análisis de las observaciones llevadas a cabo durante el proceso investigador. Así, he decidido que mi tesis estaría centrada en entender cuál ha sido la influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad en el desarrollo de los procesos de paz de las dos últimas décadas, delimitando mi objeto de estudio. Por otra parte, en esta tesis se formulan preguntas usando el cómo. ¿Cómo han logrado las organizaciones de mujeres incidir en las agendas de las negociaciones de paz? ¿Cómo ha influido la agenda mujeres, paz y seguridad en los mediadores que han facilitado los procesos de paz? ¿Cómo han participado las mujeres en diferentes procesos de paz? El uso del cómo no es banal ya que denota una voluntad de aprender sobre los procesos que se han construido a partir de estos instrumentos normativos y políticos. Los procesos son complejos, implican la participación de multiplicidad de actores y casi nunca suceden de forma lineal, sino que más bien son una sucesión de avances y retrocesos de los que extraer aprendizajes. Los estudios para la paz, de la misma manera que el feminismo, siempre han tenido la voluntad de generar estos aprendizajes que puedan después derivar en transformaciones sociales. Finalmente, el análisis ha tomado en cuenta aspectos centrales desde un punto de vista feminista, cómo

estudiar la posición ocupada por las mujeres en diferentes procesos de paz y sus aportaciones políticas al desarrollo de estos procesos, así como las interrelaciones entre diferentes grupos de mujeres ocupando diferentes espacios desde los que incidir en las negociaciones.

Como se desarrollará en el capítulo dedicado al marco teórico y conceptual, esta tesis se sitúa en el marco de las epistemologías feministas que señalan la naturaleza situada de los conocimientos y la ruptura entre el sujeto y el objeto de la investigación. Así pues, parto de las aportaciones teóricas de los estudios feministas por la paz como investigadora que adopta como propias estas categorías que describen y configuran la realidad simultáneamente y, al mismo tiempo, en tanto que activista feminista por la paz me sitúo dentro del propio objeto de estudio. El conocimiento aquí plasmado ha sido adquirido y desarrollado mediante múltiples procesos, conversaciones, intercambios, casi siempre de forma colectiva y relacional, si bien el proceso de escritura de una tesis, de forma tal vez paradójica, es individual y, en cierta medida, solitario.

Haciendo referencia a la naturaleza situada del conocimiento, esta tesis parte de una trayectoria personal de décadas de activismo y experiencia profesional en el ámbito de la construcción de la paz feminista. Este recorrido personal y profesional lo he construido como investigadora de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona desde el año 2003, como integrante de la sección española de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Women's International League for Peace and Freedom, WILPF) desde 2011 y como parte de la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo (Mediterranean Women Mediators Network, MWMN) desde 2017. Estos espacios privilegiados me han permitido conocer de primera mano el desarrollo y la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad en contextos de conflicto armado y violencia política como Colombia, Nepal, Sri Lanka, India o Haití, a través de

diferentes investigaciones sobre el terreno, y también conocer el trabajo burocrático y político de desarrollo de esta agenda en instituciones internacionales en Nueva York y Bruselas.

Para escribir esta tesis se han utilizado diferentes herramientas, lo que ha permitido enriquecer el análisis construido sobre el andamiaje de estas décadas de investigación y acción en el ámbito de la agenda mujeres, paz y seguridad. En primer lugar, se ha llevado a cabo una extensa revisión bibliográfica sobre la cada vez más amplia literatura surgida al calor del desarrollo de la agenda mujeres, paz y seguridad. Así, a partir del paraguas que proporcionan los estudios feministas sobre relaciones internacionales y los estudios feministas sobre paz y seguridad, se ha revisado la literatura relativa al desarrollo de la agenda mujeres, paz y seguridad y de manera más específica al análisis feminista de los procesos de paz. Esta literatura se ha centrado en analizar desde diferentes perspectivas y aproximaciones teóricas cuestiones como el impacto de la participación de las mujeres en las negociaciones, las modalidades de inclusión, los obstáculos y retos para la participación o la propia idea de inclusión.

Además, se llevaron a cabo diez entrevistas semiestructuradas con personas relevantes para la temática de investigación. Las entrevistas se han llevado a cabo fundamentalmente con personas implicadas en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC entre 2012 y 2016. Este proceso de paz ha sido la columna vertebral del análisis de esta tesis doctoral, que si bien no es un monográfico sobre este proceso de paz, sí ha sido el estudio de caso central. Estas entrevistas incluyeron: dos mujeres directamente involucradas en las negociaciones de paz que tuvieron lugar en La Habana para poner fin al conflicto armado en Colombia, una de ellas en el equipo negociador de las FARC y otra en el equipo negociador del Gobierno de Colombia; dos mujeres del equipo de facilitación del Gobierno de Noruega; cuatro integrantes de

organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Colombia e internacional directamente involucradas en los procesos de incidencia en las negociaciones de paz; una persona experta en negociaciones de paz y participante en los equipos de apoyo internacionales en el proceso de paz en Mindanao (Filipinas); y una persona integrante del Comité Técnico sobre Igualdad de Género en el proceso de paz en Chipre. Las entrevistas se realizaron en julio y agosto de 2020, con la excepción de esta última que se llevó a cabo en enero de 2023.² Si bien la intención inicial era que estas entrevistas nutrieran el contenido del primer capítulo, relativo a la inclusión de la cuestión de la violencia sexual en la agenda de las negociaciones de paz en Colombia, la riqueza de las aportaciones por parte de las personas entrevistadas contribuyó al desarrollo del conjunto de los capítulos.

Tabla 1. Listado de personas entrevistadas	
Entrevista 1	Integrante del equipo negociador del Gobierno colombiano
Entrevista 2	Integrante del equipo negociador de las FARC
Entrevista 3	Integrante del equipo de facilitación de Noruega en las negociaciones de paz en Colombia
Entrevista 4	Integrante de organización de mujeres de la sociedad civil colombiana
Entrevista 5	Integrante de organización de mujeres de la sociedad civil colombiana
Entrevista 6	Integrante de organización internacional de mujeres de la sociedad civil
Entrevista 7	Persona experta en negociaciones de paz y participante en los equipos de apoyo internacionales en el proceso de paz en Mindanao (Filipinas)

² Todas las participantes en las entrevistas fueron informadas del objetivo de estas y dieron su consentimiento a la participación en esta investigación por vía escrita u oral. Las transcripciones de las entrevistas están custodiadas por la autora de esta investigación doctoral y si bien no son públicas, pueden ser consultadas previa solicitud.

Entrevista 8	Integrante de organización internacional de mujeres de la sociedad civil
Entrevista 9	Asesora internacional del equipo de facilitación de Noruega en las negociaciones de paz en Colombia
Entrevista 10	Integrante del Comité Técnico sobre Igualdad de Género en el proceso de paz en Chipre

El objetivo central de las entrevistas es el de contribuir a revelar una fotografía mucho más compleja acerca de cómo se desarrolla un proceso de paz de que la puede obtenerse mediante el análisis documental. En este sentido, la entrevista puede entenderse como un “evento social que se basa en las interacciones entre la persona entrevistadora y la entrevistada”, más que una recopilación de datos factuales (Blakeley 2012). Desde una perspectiva de género, autoras como Björkdahl y Mannergren Selimovic (2014:202, 203) defienden la importancia de las entrevistas como fuente de información importante puesto que proporcionan un relato profundo y detallado sobre cómo se llevan a cabo las prácticas de género, lo que permite profundizar en el ámbito de las experiencias vividas. Sin duda, la investigación feminista privilegia estas experiencias como fuente de conocimiento.

Otra de las herramientas de las que se ha servido esta tesis ha sido el análisis comparado entre procesos de paz. De esta manera se ha buscado poner en diálogo los diferentes procesos estudiados en todos los capítulos de esta tesis. Intercambiar conocimientos y experiencia entre quienes participan en procesos de paz ha sido una práctica frecuente en las últimas décadas, en paralelo a la proliferación de las negociaciones de paz en las últimas décadas (Mitchell 2021). De esta manera, se han extraído aprendizajes respecto a que métodos y acciones han sido más exitosas y cuáles por el contrario han tenido efectos no deseados sobre el transcurso de las negociaciones

de paz. Mitchell propone definir estas prácticas como ‘consultas comparativas’ y las define como “la comunicación, en persona y llevada a cabo con facilitación, de experiencias en el establecimiento de la paz (*peacemaking*) por parte de actores de un escenario de conflicto/paz con actores de otro con el propósito principal de mejorar la capacidad y resolución de estos últimos en la búsqueda de su propio acuerdo negociado o implementación de un acuerdo” (2021:67). Considera que se trata de un ejercicio que tiene lugar en el marco de la diplomacia de Track II.³ Esta tesis se nutre de estas prácticas de aprendizaje y utiliza el análisis comparativo en los diferentes capítulos, interrelacionando diferentes procesos de paz, como son los de Colombia, Filipinas, Sri Lanka, Indonesia (Aceh), Chipre, Siria, extrayendo de todos aprendizajes y poniendo en diálogo también los retos a los que se han hecho frente durante su transcurso.

Mac Ginty y Özerdem también destacan la importancia del análisis comparativo y señalan que

“aunque la comparación entre procesos de paz es difícil, es útil [...]. Lo que funciona en un contexto puede no funcionar en otro, pero puede modificarse y dimensionarse para adaptarse a otro contexto. [...]. Cada proceso de paz debe encontrar su propio camino, pero puede verse influenciado por otros procesos y participar en préstamos y préstamos selectivos. Quizás la principal lección que un proceso de paz puede ofrecer a otro es la comprensión de que un proceso de paz y un arreglo negociado son posibles” (2019:2).

Así pues, el análisis comparativo entre procesos de paz se ha convertido en una herramienta clave en una disciplina que tiene una fuerte orientación de incidencia en la realidad, como son los estudios por la paz, que se desarrollan en constante diálogo con la

³ Para una definición de las diferentes vías de diplomacia en el contexto de negociaciones de paz, véase el capítulo 4 “La influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad en la mediación en los procesos de paz” y la propuesta de Dudouet y Dressler (2016).

práctica de la construcción de la paz. Esta tesis se nutre de este bagaje e incorpora el estudio comparativo como una herramienta de análisis fundamental. No obstante, desde una mirada crítica, no se opta por una utilización tecnocrática del análisis comparativo en tanto que extracción de aprendizajes que deban ser aplicados independientemente del contexto, sino que, nuevamente, se interlocuta con la idea de conocimiento situado, destacando la importancia del conocimiento profundo de los contextos locales y sus particularidades y experiencias históricas.

Estructura de la tesis

Esta tesis se desarrolla en tres apartados centrales. En primer lugar esta **introducción** que permite trazar una mirada global sobre el conjunto de la investigación. A esta introducción le sigue un capítulo en el que se establece el **marco teórico y conceptual** sobre el que se asienta esta investigación doctoral. En este capítulo se hace un repaso por las principales aportaciones teóricas que el feminismo ha llevado a cabo en las últimas décadas en los estudios sobre relaciones internacionales y sobre paz y seguridad, para poder llevar a cabo un análisis feminista de los procesos de paz. Además, se analiza en profundidad el marco normativo que ha proporcionado la agenda sobre mujeres, paz y seguridad a lo largo de dos décadas de desarrollo, específicamente en el ámbito de la participación, uno de los cuatro pilares de actuación definidos por Naciones Unidas.⁴ De manera concreta, se analiza el desarrollo de esta agenda en el ámbito de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz formales y se establece un estado de la

⁴ Estos cuatro pilares, como se denomina a los ámbitos de actuación en la agenda mujeres, paz y seguridad son: 1) la prevención de conflictos, 2) la participación de las mujeres en la construcción de la paz, 3) la protección de los derechos de las mujeres y las niñas durante y después de un conflicto y 4) las necesidades específicas de las mujeres durante la asistencia y la recuperación posconflicto.

cuestión, acerca de la situación internacional con respecto a la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de paz.

En segundo lugar, los tres capítulos centrales que constituyen el núcleo de esta tesis doctoral y que tratan de dar respuesta a las cuestiones definidas en los objetivos específicos como se señaló anteriormente, analizando tres ámbitos fundamentales de cualquier negociación de paz: las agendas, los actores participantes y las modalidades de participación. Para ello, el **capítulo 3** se centra en la cuestión de la influencia de la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad en las agendas de los procesos de paz. Este análisis se lleva a cabo a partir del estudio de caso de la inclusión de la cuestión de la violencia sexual en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC en el proceso de paz que tuvo lugar entre 2012 y 2016. Mediante un análisis comparativo con otros procesos de paz, se analizan cuáles fueron los factores que impulsaron esta inclusión y a qué obstáculos se debió hacer frente, examinando el grado de influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad en el proceso, hasta lograr uno de los acuerdos más avanzados hasta la fecha en lo que respecta al abordaje de la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado.

El **capítulo 4** pretende analizar cuál ha sido la influencia de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en el ámbito de la mediación, la facilitación y el acompañamiento por terceras partes a los procesos de paz y cómo se ha producido esta influencia. Para ello se examinan el proceso de paz en la región indonesia de Aceh entre 1999 y 2005 y el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC entre 2012 y 2016 desde una perspectiva comparada. Además, se analizan algunas de las vías por las que se han impulsado estándares de mediación acordes con las exigencias de la agenda mujeres, paz y seguridad –creación de redes de mujeres mediadoras; apoyo experto

mediante asesoría de género; e incidencia a través del activismo— y se identifican algunos de los retos que persisten.

El **capítulo 5** aborda las formas concretas en que se han materializado diferentes modalidades de participación para las mujeres, analizando diferentes ejemplos de arquitectura de género en procesos de paz que han dado lugar a la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género. Llamo arquitectura de género a los formatos a través de los que se ha articulado esta participación en las negociaciones de paz. Este capítulo analiza aquellos casos en los que se haya buscado de forma específica incluir a las mujeres en espacios específicos como forma de superar la desigualdad en el acceso a la participación y se haya tenido en cuenta la variable de la desigualdad en el diseño de los mecanismos de participación, y no tanto analizar la participación de las mujeres cuando estas hayan sido incluidas como negociadoras o cómo asesoras en las delegaciones, en tanto que unas integrantes más de un determinado gobierno o actor armado. Para ello, se estudian los ejemplos del Subcomité para Cuestiones de Género en el proceso de paz en Sri Lanka iniciado en 2002, la Subcomisión de Género en el proceso de paz iniciado en Colombia en 2012, el Consejo Consultivo de Mujeres establecido en Siria en 2016 por el Enviado Especial del Secretario General de la ONU y el Comité Técnico sobre Igualdad de Género establecido en 2015 en el proceso de paz en Chipre.

Finalmente, en el capítulo de **conclusiones** se sintetizan los hallazgos principales de esta tesis doctoral y se apuntan algunas líneas de futuro mediante las que dar continuidad a esta investigación.

2. Feminismo, género, paz y seguridad en el ámbito internacional: una cartografía conceptual

Punto de partida

Esta investigación parte de la idea de que ningún conocimiento puede aislarse de las condiciones materiales, afectivas e intelectuales en las que se produce. Como muchas feministas han señalado y como tan brillantemente teorizó Donna Haraway “la objetividad feminista significa, sencillamente, conocimientos situados” (1988:581). Así pues, las epistemologías feministas llevan a cabo una producción de conocimiento que parte de la experiencia vivida de las mujeres y del contexto en el que se produce esa experiencia, lo que implica un conocimiento generado desde los márgenes y la exclusión y, por tanto, situado fuera las esferas de poder. En paralelo, se trata de una producción de conocimiento que reconoce la naturaleza relacional de este, puesto que los sujetos de los que emerge este conocimiento son necesariamente relacionales y es como resultado de las relaciones que tienen lugar los procesos de generación de conocimiento (Ackerly et al. 2006:7). En consecuencia, este es cambiante. Además, la investigación feminista conlleva implicación y conexiones emocionales, que aparejan aprendizajes desde lo personal y la propia identidad (Sjoberg 2016, 60, 61).

Desde esta premisa, esta investigación doctoral debe situarse en el estudio de lo que Carmen Magallón ha denominado una tradición de mujeres constructoras de paz, “en el sentido de que una tradición es un legado de algo que consideras valioso, que quieres darle vida en el presente y que quieres transmitir a las generaciones venideras”.⁵ Una tradición de prácticas de mujeres que a lo largo de la historia han tratado de transformar los conflictos por vías pacíficas y que se han organizado de formas diversas en diferentes

⁵ Carmen Magallón “Una tradición histórica de constructoras de paz” Conferencia impartida en el II Congreso de Construcción de Paz con Perspectiva de Género, Universidad Iberoamericana de México, Noviembre de 2018.

contextos de conflictividad (Cockburn 2007:13; Cohn y Jacobson 2015:190). Desde sus orígenes en el sufragismo y el abolicionismo del esclavismo, el movimiento de mujeres por la paz cobra especial fuerza durante la I Guerra Mundial, con la celebración del Congreso Internacional de Mujeres en La Haya, reclamando el fin de la guerra, y se desarrolla en los siglos XX y XXI en múltiples formas organizativas contra la guerra, la violencia y el armamentismo (Etchart 2015).⁶ Esta tradición de prácticas de activismo y reflexión frente a la guerra tiene una clara dimensión política, alejada de cualquier esencialismo que vincule la participación de las mujeres en los movimientos por la paz y contra la guerra a una supuesta “naturaleza” pacífica de las mujeres. Esta noción esencialista desprovee de valor transformador las acciones de las organizaciones de mujeres en favor de la paz. Sin embargo, la movilización de las mujeres en favor de la paz parte de un cuestionamiento de la violencia y la guerra como mecanismo patriarcal de respuesta frente a los conflictos sociales y tiene una clara voluntad de impulsar cambios, aunque su materialización sea profundamente diversa a nivel internacional.

En los últimos años, y fundamentalmente a raíz de la aprobación de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad por parte del Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2000, se ha impulsado e incrementado el estudio de las contribuciones de las mujeres a la paz y a la transformación pacífica de los conflictos. Sin embargo, aunque fuera del ámbito de los estudios feministas sobre paz y seguridad y del activismo de las mujeres por la paz esta historia sigue sin recibir la atención necesaria, existe un importante legado histórico de construcción de paz feminista que ha permitido la difusión y expansión de la agenda internacional sobre género, paz y seguridad.

⁶ Puede consultarse una historia del movimiento de mujeres por la paz en Etchart (2015), Magallón Portolés (2006), Blasco Lisa y Magallón Portolés (2020) y Cockburn (2007), entre otras.

Algunas muestras de un cierto avance en la mayor visibilización de esta tradición de mujeres constructoras de paz y, sobre todo, de su influencia en el ámbito político serían por ejemplo, que la agenda de género haya pasado a convertirse “en un asunto central para las políticas y el discurso de la Organización de las Naciones Unidas” (Zalewski 2018), que 107 países contaran con un Plan de Acción Nacional sobre la resolución 1325 en octubre de 2023⁷ o que ciertos Gobiernos hayan comenzado a calificar sus políticas de feministas, destacando en particular la política exterior feminista promovida inicialmente por Suecia y posteriormente por otros Gobiernos como Canadá, México, Luxemburgo, Francia o España, entre otros. No obstante, estas políticas han sido objeto de múltiples críticas, dadas las múltiples contradicciones en las que se ha incurrido en su implementación (Mesa 2021).

Feminismo en las relaciones internacionales y en los estudios sobre paz y seguridad

En las últimas décadas dos procesos han transcurrido en paralelo en el ámbito internacional. Por un lado, un importante desarrollo de los procesos de paz como mecanismo para abordar y tratar de poner fin a los conflictos armados. Según los datos recogidos por la Escola de Cultura de Pau, desde 2017 el número de procesos de paz anuales ha oscilado entre 40 y 50. Teniendo en cuenta que el número de conflictos

⁷ Los Planes de Acción Nacional sobre la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad son documentos desarrollados por los Gobiernos en los que detallan las acciones que cada Gobierno se compromete a llevar a cabo para implementar los compromisos adquiridos en el marco de esta agenda. Los Gobiernos por lo general definen los objetivos y las acciones a llevar a cabo, así como un marco temporal e instrumentos para el seguimiento y evaluación de su implementación.

armados era de en torno a 30 y de tensiones fue de un centenar, estas cifras revelan la importancia que los procesos de paz cobran a nivel internacional. En esta tesis se utilizará las definiciones de proceso de paz y conflicto armado de la Escola de Cultura de Pau. Así, se entiende por proceso de paz

“todos aquellos esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a resolver los conflictos y transformar sus causas de fondo mediante métodos pacíficos, especialmente a través de las negociaciones de paz. Se consideran negociaciones de paz los procesos de diálogo entre al menos dos partes enfrentadas en un conflicto, en los cuales las partes abordan sus diferencias en un marco concertado para poner fin a la violencia y encontrar una solución satisfactoria a sus demandas. También pueden participar otros actores no directamente implicados en la contienda” (Escola de Cultura de Pau 2023b).

Y por conflicto armado

“todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual y de género, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o interrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: - demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; - oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos

motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; - o control de los recursos o del territorio” (Escola de Cultura de Pau 2023a).

El fin de la Guerra Fría derivó en una apuesta importante de la comunidad internacional por la salida negociada a los conflictos armados (Bell 2018; Bell y O’Rourke 2010; Kreutz 2010) dedicándose grandes esfuerzos a la promoción del diálogo y la mediación con este objetivo. Además, actores internacionales consideran que los acuerdos de paz son documentos que permiten sentar las bases para la construcción de estados liberales democráticos (Anderson 2016:37). La paz liberal ha sido la forma predominante de construcción de paz –no exenta de críticas– en las últimas décadas desde el fin de la Guerra Fría, entendida como una paz institucional que proporciona gobernanza y garantías internacionales; una paz constitucional que asegura tanto la democracia liberal como el libre comercio; y una paz civil que garantice derechos y libertades (Richmond 2008:7).⁸ La consolidación del modelo de paz liberal se produce en un contexto de consolidación del papel de Naciones Unidas como actor internacional crucial en el ámbito de la construcción de la paz (Mateos Martín 2019:47) En este contexto de fortalecimiento de las vías dialogadas para el fin de los conflictos armados, surge la agenda sobre mujeres, paz y seguridad con el objetivo de promover la igualdad de género en todos los esfuerzos de construcción de paz y de manera destacada en los conflictos armados. Así pues, el estudio de los procesos de paz desde una perspectiva de género y feminista se ha convertido en un ámbito de investigación de enorme relevancia aunque insuficientemente explorado por el momento. Las aportaciones teóricas efectuadas en las últimas décadas desde los estudios feministas sobre relaciones internacionales y, específicamente los

⁸ La idea de paz liberal o paz neoliberal ha sido objeto de fuertes contestaciones desde posiciones críticas en tanto que proyecto ineficaz, neocolonial que ha tratado de imponer un modelo estándar obviando las particulares características de cada contexto local. Véase por ejemplo Mateos (2011), Ruiz-Giménez Arrieta (2013), McLeod y O’Reilly (2019) o Mac Ginty (2021).

estudios feministas de paz y seguridad y la investigación feminista para la paz constituyen el marco desde el que se abordarán las preguntas planteadas en esta investigación doctoral.

Estudios feministas sobre relaciones internacionales.

En las últimas décadas, el feminismo ha pasado a ser uno de los enfoques relevantes – algunas autoras lo consideran incluso central (Ackerly et al. 2006:1)– en el estudio de las relaciones internacionales. Esta capacidad de influencia en la disciplina se ha desarrollado progresivamente, ya que si bien en 2004 autoras como Youngs (2004:75) apuntaban a que el feminismo no había tenido mucha influencia en el conjunto de las relaciones internacionales, más de una década después Zalweski (2018) sostiene que “parece que las mujeres y el género disponen de un lugar seguro en la teoría y la práctica de la política internacional”. La aprobación de la resolución 1325 y la incipiente inclusión de la perspectiva de género en las agendas de trabajo de algunas organizaciones internacionales además de Naciones Unidas (UE, OTAN, Banco Mundial, entre otras) indican que el género comienza a ser una preocupación notable en el ámbito de la gobernanza global (Sjoberg 2009:185).

Las relaciones internacionales como disciplina académica surgen tras el horror de la I Guerra Mundial, buscando dar respuesta al fenómeno de la guerra, cuestión que permanecerá como objeto central de estudio en el devenir de la disciplina. Sin embargo, para las mujeres el hecho de que el estudio de la guerra se hiciera desde esta disciplina tuvo consecuencias negativas, dada la estrecha interrelación entre los teóricos y los profesionales de la diplomacia, la seguridad y la política internacional en general,

hombres de la elite blanca fundamentalmente (Cockburn 2007:232). Este ámbito del conocimiento ha estado dominado durante décadas por el realismo, que ofrecía una visión del mundo desde la perspectiva de los Estados como actores de mayor relevancia en el ámbito internacional. Como señala Laura Shepherd (2008:57), desde el punto de vista del realismo, más que relaciones internacionales, a la disciplina se le debería denominar “relaciones entre estados”. Aunque han sido múltiples los enfoques teóricos desarrollados en el seno del estudio de las relaciones internacionales, no es hasta la década de los ochenta del siglo XX que se resquebraja la hegemonía realista (Zalewski 2018). En este resquebrajamiento, fruto de cambios profundos en la política internacional con el fin de la Guerra Fría, se insertan las aportaciones del feminismo a la disciplina.

Desde las primeras contribuciones en las décadas de los ochenta y noventa, la perspectiva feminista se ha incorporado de la mano de múltiples autoras. El motor de esta incorporación y del desarrollo de las contribuciones feministas a las relaciones internacionales subyace en la idea de que no se puede explicar el mundo real desde relatos androcéntricos que invisibilizan a las mujeres y las relaciones de género (Peterson 1992:197). Varias publicaciones académicas de finales de los ochenta marcan el inicio de la confluencia entre feminismo y relaciones internacionales. En 1988 la revista *Millenium* publica un número especial dedicado al feminismo y las mujeres en las relaciones internacionales, siendo la primera revista académica en ocuparse de esta cuestión de forma monográfica. La publicación en 1989 de *Bananas, Beaches and Bases* por Cynthia Enloe representa el inicio de un prolífico cuestionamiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales por parte del feminismo y abre caminos hasta entonces inexplorados. Enloe subraya la importancia de seguir el rastro de las mujeres hasta lugares desdeñados históricamente por la academia hegemónica por ser meramente “privados”, “domésticos”, “locales” o “triviales” (2014:3). Según esta autora, las

relaciones internacionales pueden dirimirse en lugares tales como una discoteca, la cocina, nuestro armario o el escritorio de una secretaria en un ministerio de exteriores, espacios en los que no se ejerce poder, pero que sin lugar a dudas no están al margen de las construcciones de género que dan lugar a un determinado orden internacional. *Women and wars* de Jean Bethke Elshtain (1987) es otra de las obras pioneras en las relaciones internacionales feministas, aunque no dejó una impronta tan profunda como la obra de Enloe por sus contribuciones más conservadoras y próximas al realismo *mainstream*.

Las aportaciones de las académicas feministas a la disciplina de las relaciones internacionales son plurales y diversas, y se han efectuado desde enfoques como el realista, liberal, constructivista, crítico, postestructural, postcolonial y ecológico (Sjoberg 2009:188). Otras autoras como Zalewski (2018) clasifican las aportaciones feministas iniciales en cuatro “tipologías teóricas”: liberales, socialistas-marxistas, radicales y posmodernas, reconociendo que posteriormente los enfoques se han ampliado para incluir propuestas postestructurales y desde la teoría poscolonial y la teoría queer. Así, el realismo analiza el papel que juega el género en la estrategia y las relaciones de poder entre estados, mientras que el feminismo liberal analiza la subordinación de las mujeres en la política internacional y la inclusión de estas en las estructuras políticas internacionales como forma de superación de esta subordinación. Las perspectivas críticas analizan como las identidades de género y las relaciones de poder se manifiestan en el ámbito de las ideas y de la materialidad de la política internacional y a su vez son moldeadas por esta. El postestructuralismo feminista se centra en cómo la construcción lingüística de las dicotomías de género (fuerte/débil, racional/emocional y público/privado) constituyen la política internacional a través de la marginación de las mujeres y el empoderamiento de los hombres. El poscolonialismo sitúa en el centro del análisis las relaciones coloniales de poder. El ecofeminismo apunta a las conexiones entre

la exclusión y el tratamiento que se da a las mujeres y las minorías y el que recibe el medioambiente (Sjoberg 2009).

Sin embargo podemos identificar algunos aspectos comunes que llevan a todos los enfoques a situar el género como una cuestión crucial. El punto de partida, como señala certeramente Tickner (2006:24), es la búsqueda de respuesta a la pregunta de por qué en todas las sociedades las mujeres están en una posición de desventaja política, social y económica con respecto a los hombres y cómo las estructuras jerárquicas de las desigualdades de género sostienen un sistema internacional de estados profundamente desigual.

Los aportes del feminismo a los estudios académicos de las relaciones internacionales han puesto en cuestión los presupuestos hegemónicos de la disciplina, con una crítica mayoritaria a la visión propuesta por el realismo (Ruiz-Giménez Arrieta 2000:329), y han tenido el objetivo de “generar un cúmulo de teoría y práctica con la voluntad y el empuje suficientes para realizar importantes cambios estructurales, epistemológicos, conceptuales y políticos tanto en las formas en que se estudia la política internacional como también, y fundamentalmente, para alterar en profundidad las formas violentas en las que buena parte de la política global sigue manifestándose” (Zalewski 2018). Así por ejemplo, desde el feminismo se ha cuestionado la falta de problematización del Estado como actor, desentrañando las profundas desigualdades que subyacen a su construcción y desenmascarando las diferentes formas de violencia que tienen lugar en el interior de los Estados más allá del escenario internacional, entre ellas la propia violencia de género (Ruiz-Giménez Arrieta 2000:331) o cómo la distribución de la protección frente a la inseguridad y la dicotomía entre lo público y lo privado oculta gran parte de la violencia que sufren las mujeres (Olsson 2018:48). Además, la visión del sistema internacional como neutro al género también ha sido puesta en cuestión por múltiples

autoras feministas, que revelan el papel que las nociones de masculinidad y feminidad han jugado en la construcción de un determinado orden internacional (Cohn 2015; Enloe 2014). Se trata, como se verá en el transcurso de esta investigación, de cuestiones de enorme relevancia para los procesos de paz.

Más allá de los interrogantes a los planteamientos teóricos del estudio hegemónico de las relaciones internacionales, desde el feminismo también se ha puesto en cuestión cómo el discurso generado desde esta área de conocimiento ha contribuido a fortalecer un relato de la realidad que es el resultado del poder que ostentan los hombres, en lugar de un análisis de la compleja realidad que representan las vidas de hombres, mujeres, niños y niñas (Youngs 2004:76). Sin las mujeres y sin la inclusión de todo lo que implica la utilización del género como herramienta de análisis solo puede construirse un conocimiento parcial, pretendidamente objetivo pero sujeto a múltiples sesgos, de lo que han sido los objetos de estudio centrales de las relaciones internacionales: la guerra, el militarismo y la seguridad, la soberanía y el Estado y la globalización (Youngs 2004:77). Los hombres han dominado la política a lo largo de la historia, pero es crucial poner de manifiesto las construcciones de género que han permitido la dominación y el ejercicio del poder de una determinada manera, invisibilizadas en los análisis hegemónicos. Porque, en palabras de Cynthia Enloe, “el género hace que el mundo gire” (Enloe 2014:1).

Mención especial merecen las aportaciones del feminismo decolonial latinoamericano, que profundizando en la noción de la colonialidad del poder acuñado por Aníbal Quijano (1992), teoriza sobre “el sistema moderno-colonial de género”, destacando la indisolubilidad de las nociones de género y raza como única manera posible de “ver a las mujeres de color” (Lugones 2008). Los postulados decoloniales señalan “la consideración del género como imposición colonial” (Lugones 2008:93) al tiempo que representan una profunda y radical crítica a los feminismos denominados hegemónicos o

blancos, que reproducen la exclusión de las mujeres racializadas al reproducir al sujeto dominante como norma, en este caso las mujeres burguesas blancas heterosexuales. El feminismo decolonial en sentido amplio⁹ ha hecho una aportación enormemente relevante al análisis del sistema capitalista global de la postcolonialidad a través de las investigaciones de María Lugones, Ochy Curiel, Rita Laura Segato o Gloria Anzaldúa, entre otros nombres destacados. El feminismo postcolonial, tradición con planteamientos similares al decolonialismo, pero con un desarrollo geográfico fundamentalmente en Asia y Oriente Medio e impulsado por autoras como Gayatri Spivak, Chandra Talpade Mohanty o Kumari Jayawardena, sostiene que solamente puede lograrse una completa comprensión de cómo se articula el poder internacionalmente prestando más atención al imperialismo y la intersección de las relaciones de raza, clase y género tanto dentro como a través de las fronteras nacionales (Chowdhry y Nair 2002:3). El postcolonialismo también apunta a las reticencias que las teóricas feministas sobre relaciones internacionales han mostrado a la hora de identificar con claridad la exclusión de la raza, y no solo del género, de la teoría sobre relaciones internacionales y las implicaciones que esta exclusión tiene en el ejercicio del poder (Chowdhry y Nair 2002:9). En un contexto internacional en el que la mayoría de conflictos armados tienen lugar en el sur global y entre cuyas causas se hallan consecuencias del legado colonial, estas perspectivas resultan particularmente relevantes.

Así pues, las aportaciones teóricas de las académicas feministas de las relaciones internacionales resultan de enorme relevancia para el análisis de los procesos de paz concretos que se desarrollan en diferentes contextos geográficos con el objetivo de poner fin a los conflictos armados, puesto que estos procesos no son ajenos, sino que están

⁹ Aquí pueden englobarse las aportaciones del feminismo antirracista, el feminismo negro, el feminismo chicano, el feminismo indígena o el feminismo comunitario.

plenamente inseridos en las dinámicas y relaciones de poder apuntadas por los diferentes enfoques feministas. Por su relevancia y objeto de estudio, repasaré a continuación algunas de las aportaciones claves realizadas específicamente por los estudios feministas sobre paz y seguridad.

Estudios feministas sobre paz y seguridad.

Las relaciones internacionales, que nacieron como respuesta a la devastación del continente europeo por la guerra, sin embargo no se han ocupado mayoritariamente de desarrollar teorías sobre la paz (Confortini 2012:6; Richmond 2008), sino que han centrado fundamentalmente su análisis en las guerras y conflictos armados. Han sido por el contrario, los estudios para la paz, como subdisciplina de las relaciones internacionales, pero con entidad propia, que se han ocupado extensamente de teorizar y desarrollar el concepto de paz en toda su complejidad. También en el feminismo se ha teorizado mucho más extensamente sobre la violencia, la guerra y los conflictos que sobre la paz. Así pues, esta área específica de conocimiento, los estudios feministas sobre paz, tienen un amplio potencial que, en los últimos años, se ha desarrollado sobre todo al calor de la práctica política surgida tras la aprobación de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad por parte del Consejo de Seguridad de la ONU y su expansión como agenda global con la aprobación de un total de diez resoluciones, así como otros instrumentos normativos y políticos, como se verá en el apartado siguiente. Sin embargo, es importante reconocer que este impulso se sustenta sobre una larga tradición de conocimiento y de práctica

política.¹⁰ Wibben destaca las múltiples genealogías de la investigación feminista para la paz a lo largo del siglo XX de la mano de investigadoras y activistas –con frecuencia ambas al mismo tiempo– y el importante desarrollo académico a partir de la década de 1970, coincidiendo con la década de Naciones Unidas para las mujeres (Wibben 2021).

A pesar de que los estudios sobre seguridad tradicionalmente han ignorado todo aquello que tiene que ver con las desigualdades de género, desde el feminismo se señala que el género es imprescindible para el análisis de todo lo que tiene que ver con la seguridad internacional tanto conceptualmente, como de forma empírica o normativa (Sjoberg 2009:186). Los estudios feministas sobre seguridad, como ámbito específico de las relaciones internacionales, han bebido de las aportaciones de la investigación para la paz, que durante décadas ampliaron la noción de seguridad trascendiendo las concepciones militaristas (Wibben 2010:5). Además, desde el feminismo se apunta que la propia idea de paz es profundamente desestabilizadora, en tanto que uno de sus objetivos principales es subvertir el estatus quo (Confortini 2012:8) entroncando con la

¹⁰ Si bien de manera generalizada se sitúa el inicio de la agenda global sobre mujeres, paz y seguridad en el año 2000 con la aprobación de la resolución 1325 y su consolidación se establece con la aprobación de todas las resoluciones subsiguientes en las dos décadas posteriores, como antecedente crucial cabe destacar la relevancia que tuvo la Conferencia de La Haya de 1915 que reunió a más de mil mujeres cuyo objetivo era el de poner fin a la I Guerra Mundial (Kirby y Shepherd 2016a). En esta Conferencia se aprobaron 20 resoluciones que, agrupadas en siete apartados (Las mujeres y la guerra; Acciones hacia la paz; Principios de una paz permanente; Cooperación internacional; Educación de los niños y niñas; Las mujeres y la Conferencia de paz y Acciones a tomar) hacían llamamientos al desarme y a la creación de un foro internacional en el que los gobiernos pudieran solventar sus diferencias en un marco concertado, pero también a una mayor participación de las mujeres en la política internacional (Magallón y Blasco 2015). Esta conferencia representa un punto de partida en el feminismo pacifista contemporáneo y su voluntad de incidencia en las relaciones internacionales, que sin duda cristaliza casi un siglo después con la aprobación de las resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad a partir del año 2000.

conceptualización de la paz positiva, como una paz que significa mucho más que la mera ausencia de violencia directa y que representa también la superación de las violencias estructurales y culturales. Así, la investigación feminista para la paz, presta atención a la intersección de las diferentes violencias (Väyrynen et al. 2021:5). La propia idea de paz feminista incorpora la aspiración compartida por los feminismos de erradicar las jerarquías de género y todas las estructuras de opresión (Hewitt y True 2021:369).

Como señala Confortini (Wibben et al. 2018), la investigación feminista para la paz se sustenta sobre una agenda normativa que pretende alcanzar un mundo sin guerras ni violencia de ningún tipo y con igualdad de género. La investigación feminista para la paz lleva a cabo su práctica investigadora estrechamente ligada a un proyecto de emancipación feminista en un mundo pacífico y sin violencia. Así pues, el desarrollo de la agenda internacional sobre género, paz y seguridad, que reconoce que la construcción de la paz a nivel internacional está estrechamente ligada a la consecución de la igualdad de género, da un notable impulso a la investigación feminista para la paz.

Autoras como McLeod y O'Reilly sostienen que la investigación feminista en el ámbito de los estudios sobre paz y conflictos tiene como objetivo desarrollar y aplicar una teoría y una metodología feminista que tenga como resultado la producción de conocimiento relativo a la paz y los conflictos, fundamentalmente para entender por qué emergen los conflictos y cómo se puede construir la paz (2019:2), superando las visiones no feministas que consideran que la mera inclusión de mujeres ya representa la adopción de una perspectiva de género (McLeod 2015:64). En definitiva, “la investigación feminista para la paz crítica, incluye toda la investigación, reflexión y acción que utiliza, implícita o explícitamente, las ideas feministas para comprender y actuar en el mundo de manera que se fomente la paz con justicia” (Väyrynen et al. 2021:2).

El marco normativo: la agenda mujeres, paz y seguridad¹¹

En el año 2000, décadas de activismo feminista por la paz cristalizaron en un esfuerzo de incidencia directa de la sociedad civil en el Consejo de Seguridad de la ONU y llevaron a la aprobación de la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Esta resolución, que se asentaba sobre los logros que representaron anteriormente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, de 1979) y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995,¹² llevó al principal organismo de Naciones Unidas encargado de velar por la paz y

¹¹ La agenda mujeres, paz y seguridad ha sido así denominada en el ámbito institucional de Naciones Unidas y los Estados miembros y de manera generalizada y es la denominación que se utilizará en esta tesis, por la más extendida. Algunas autoras se refieren a ella como la agenda género, paz y seguridad, con una voluntad de otorgarle un carácter más amplio, aunque como apunta Swaine, “el concepto ‘género’ no aparece en las resoluciones explícitamente de forma políticamente feminista” (Swaine 2019:769). Cuando se habla de la agenda género, paz y seguridad, existe por tanto, una voluntad de superar el estrecho marco que aportan las resoluciones en términos de cuestionamiento de los roles de género tradicionalmente asignados, así como el binarismo de género, reconociendo la naturaleza abierta de proceso en constante construcción y transformación de esta agenda.

¹² Este documento se adoptó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre de 1995 y auspiciada por Naciones Unidas. La Plataforma de Acción estableció un marco de acción para la igualdad de género a través de 12 esferas de acción (denominadas de especial preocupación). Estas áreas son: la mujer y el medio ambiente; la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; la niña; la mujer y la economía; la mujer y la pobreza; la violencia contra la mujer; los derechos humanos de la mujer; educación y capacitación de la mujer; mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; la mujer y la salud; la mujer y los medios de difusión; y la mujer y los conflictos armados. Se estableció la transversalidad (*mainstreaming*) del género en todas las políticas públicas como principal mecanismo para conseguir la igualdad de género. La Plataforma de Acción de Beijing ha sido

la seguridad internacionales a reconocer que las desigualdades de género podían ser interpretadas también desde el marco de las políticas de paz y seguridad internacionales. Se trata de la resolución fundacional de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y su principal objetivo es lograr la igualdad de género internacional reconfigurando las dinámicas de poder imbuidas por el género al tiempo que se compromete con una paz sostenible y positiva (Kirby y Shepherd 2016b). Esta idea de paz positiva que subyace a la agenda mujeres, paz y seguridad bebe sin duda de las contribuciones teóricas de los estudios por la paz que conceptualizan la paz positiva como aquella situación que va mucho más allá de la mera ausencia de violencia directa y que está estrechamente ligada a la justicia y el respeto a todos los derechos humanos, civiles y políticos, pero también económicos, sociales y culturales. La agenda sobre mujeres, paz y seguridad o sobre género, paz y seguridad ha sido un campo de estudio central para el feminismo académico (Thomson 2018), en la intersección que representan los estudios feministas sobre relaciones internacionales y de manera más específica, los estudios feministas sobre paz y seguridad.

La gestación de la resolución 1325, un hito en la capacidad de incidencia de la sociedad civil ante el Consejo de Seguridad de la ONU, ha sido ampliamente documentada y explicada por las académicas feministas (Cockburn 2007; Cohn, Kinsella, y Gibbings 2004; Davies y True 2019a; Hill, Aboitiz, y Poehlman-Doumbouya 2003; Shepherd 2008). Cinco años después de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing y la inclusión como esfera de especial preocupación “Las mujeres y los conflictos armados”, la evaluación de la aplicación de los compromisos adquiridos en 1995 apuntaba a un insuficiente cumplimiento e implementación (Pratt y Richter-Devroe 2011) lo que

considerada como uno de los marcos más importantes para el desarrollo de políticas públicas de igualdad de género tanto a nivel internacional como nacional.

motivó la creación del Grupo de Trabajo de las ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad (NGOWGWPS, por sus siglas en inglés).¹³ Esta plataforma agrupaba a diferentes organizaciones y fue el principal actor por parte de la sociedad civil que promovió la aprobación de una resolución en este ámbito de acción por parte del Consejo de Seguridad de la ONU.

Aprovechando la oportunidad que brindó la coincidencia de la celebración de Beijing+5 –proceso de revisión de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing durante los primeros cinco años después de su aprobación– y una sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés)¹⁴ en la que también se revisaba el avance en el cumplimiento de la Plataforma de Acción, las organizaciones de la sociedad civil impulsaron propuestas centradas en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad. Bajo el liderazgo de WILPF y en colaboración con diversos Estados (Namibia y Bangladesh sobre todo) y entidades de Naciones Unidas (fundamentalmente UNIFEM), se logró que finalmente los Estados que conformaban el

¹³ El grupo de trabajo nace del conocido como Caucus de Mujeres y Conflictos armados que agrupaba a diferentes organizaciones internacionales y estuvo inicialmente integrado por Amnistía Internacional, Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF), International Alert, Women’s Commission for Refugee Women and Children y el Hague Appeal for Peace. En la actualidad sigue siendo una de las plataformas de la sociedad civil de incidencia ante el Consejo de Seguridad en esta materia de mayor relevancia. Está conformado por Amnistía Internacional, CARE International, Center for Reproductive Rights, Consortium on Gender, Security and Human Rights, Cordaid, Global Justice Center, Global Network of Women Peacebuilders, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, Human Rights Watch, International Alert, Madre, Nobel Women’s Initiative, OutRight Action International, Oxfam, Refugees International, Women Enabled International, Women for Women International, Women’s International League for Peace and Freedom y Women’s Refugee Commission.

¹⁴ La CSW es el principal órgano internacional intergubernamental de Naciones Unidas cuya función es la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Esta comisión depende del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad de la ONU aprobaran la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad el 31 de octubre del año 2000. De esta manera se logró que “el último bastión del pensamiento ‘sin género’ en las Naciones Unidas” aceptara incluir la igualdad de género como un ámbito relevante para su trabajo (Cockburn 2007). La sesión de “fórmula Arria”¹⁵ que se celebró con anterioridad en la que participaron expertas y representantes de la sociedad civil, y todo el trabajo de incidencia llevado a cabo durante el año 2000, fueron sin duda determinantes para que el Consejo de Seguridad diera paso a la resolución que abrió la puerta a la conformación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.

Esta agenda representa fundamentalmente un marco político y normativo que aborda los impactos específicos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas (Davies y True 2019a) y que promueve la construcción de la paz mediante la participación activa de las mujeres y la igualdad de género. La aprobación de la resolución 1325 representó un importante avance en la representación de las mujeres en su relación con los conflictos armados. Hasta ese momento había dominado una visión de las mujeres centrada en su rol como víctimas de la violencia. De hecho, si bien la CEDAW reconocía que la igualdad de género era esencial para la construcción de la paz, la Plataforma de Acción de Beijing, que también señala que la paz está estrechamente vinculada al “adelanto de la mujer” y uno de cuyos objetivos estratégicos es “Incrementar la participación de la mujer en la solución de los conflictos a niveles de adopción de decisiones y proteger a las mujeres que viven en situaciones de conflictos armados o de

¹⁵ Las reuniones de Fórmula Arria son aquellos encuentros informales que tienen lugar entre los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con personas externas al propio Consejo, con el objetivo de promover el diálogo directo con diferentes agentes implicados en un conflicto o en un asunto de relevancia para el trabajo del Consejo de Seguridad. Recibe este nombre por haber sido establecida por el Embajador venezolano Diego Arria Salicetti.

otra índole o bajo ocupación extranjera”, centra su argumentación en el reconocimiento de que las mujeres y las niñas son especialmente afectadas por la situación de conflicto armado. Y de manera más específica, el Consejo de Seguridad nunca se había ocupado del papel de las mujeres como promotoras de la paz a nivel internacional. De manera esporádica, pero no sistemática, había condenado atrocidades cometidas contra las mujeres y la población civil en algunos contextos de conflicto armado (Hill et al. 2003).

La resolución 1325 es considerada como un hito por parte del movimiento internacional de mujeres por la paz, el punto en el que el género y la seguridad interseccionan (Mcleod 2016). Sin embargo, es importante identificar las limitaciones que acompañan a su nacimiento y que tienen un reflejo en su contenido. La resolución nace como resultado de una negociación entre los Estados y las organizaciones de la sociedad civil, estas últimas con unas aspiraciones concretas encaminadas a consolidar un instrumento efectivo de construcción de paz cuyo pilar central fuera la igualdad de género. Sin embargo, para lograr su aprobación, el lenguaje debía adaptarse a la realidad del Consejo de Seguridad y a las limitaciones políticas que impone esta institución y, fundamentalmente, los Gobiernos de los Estados miembros que lo conforman. Como señala Carol Cohn (2008:186), el Consejo de Seguridad es un ámbito “abrumadoramente masculino y masculinista, dedicado a la cuestión ‘dura’ de las amenazas militares a la paz y la seguridad internacional”. Si bien la resolución 1325 es calificada como de “paso radical en el lenguaje del Consejo de Seguridad” (Cohn et al. 2004:139), otras autoras como Pratt y Richter-Devroe (Pratt y Richter-Devroe 2011) destacan que el feminismo antimilitarista quedó marginado en la configuración de la resolución 1325, para pasar a poner el foco en el papel de las mujeres como constructoras de paz dejando de lado reivindicaciones tradicionales del movimiento feminista como la reducción de los gastos militares y los llamamientos al desarme global, y que una mirada colonial atraviesa la

idea de seguridad subyacente a la resolución (Pratt 2013). Bajo este prisma, el “sur global” es asumido como un mero receptor de las normas emanadas de la agenda mujeres, paz y seguridad (Parashar 2019:829). Por otra parte, la agenda mujeres, paz y seguridad ha adolecido de un reconocimiento de la diversidad sexual y de género y ha sido calificada de “binaria y heteronormativa” (Davis y Stern 2019:657; Hagen 2016:313). Esta agenda no reconocía las formas específicas de violencia contra la población LGTBIQA+ como violencia de género (Hagen 2016), (Hagen 2016), si bien en su despliegue sí ha ido incorporando algunas referencias (ej. en los informes de seguimiento del secretario general de la ONU).

Resolución 1325¹⁶

- Insta al Secretario General de la ONU y a los Estados miembros a garantizar un aumento en la representación de las mujeres en todos los ámbitos de construcción de la paz, incluyendo la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos.
- Expresa la voluntad del Consejo de Seguridad de incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Pide que se dote a los Estados de materiales para la formación en materia de protección de las mujeres y que se incremente la dotación de recursos para esta formación.
- Pide a todos los actores involucrados en unas negociaciones de paz la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz.
- Llama a todas las partes involucradas en los conflictos a la adhesión al derecho internacional, el fin de la impunidad y la adopción de medidas para proteger a las mujeres.
- Enfatiza la naturaleza civil de los campos de personas refugiadas.
- Alienta a considerar las necesidades de las mujeres y las personas dependientes en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración.
- Expresa la voluntad de garantizar que las misiones del Consejo de Seguridad de la ONU tengan en cuenta la dimensión de género y lleven a cabo interlocuciones con los grupos de mujeres locales e internacionales.
- Solicita al Secretario General que lleve a cabo un estudio y un informe sobre el impacto de los conflictos en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

¹⁶ Cuadro de síntesis del contenido de la resolución 1325 publicado originalmente en Villellas Ariño 2016.

A la aprobación de la resolución 1325 le siguieron en los años posteriores varias resoluciones centradas en la cuestión de la violencia sexual –resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), 2467 (2019– en lo que algunas autoras han considerado un enfoque excesivo de la agenda en la prevención de la violencia, que actuaba en detrimento del marco más radical propuesto por la 1325 con un énfasis mucho mayor en la participación (McLeod 2016:39). No es hasta el año 2013 que se produce un cambio, con la aprobación de la resolución 2122, que representa, en este sentido, una ruptura con esta tendencia a poner el foco en la violencia, y en una visión de las mujeres como víctimas que constituye un retorno a las propuestas de participación de la 1325, al tiempo que una apuesta por una mayor profundización en la agencia de las mujeres en la construcción de la paz. La resolución 2122 apuesta por un enfoque integrado basado en la “coherencia entre las actividades en los ámbitos de la política, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos, incluida la igualdad entre los géneros, y el estado de derecho y la justicia”. Sin embargo en 2019, con la aprobación de una de las últimas resoluciones que conforman la agenda, la 2467, numerosas voces han alertado del riesgo que atraviesa la agenda en un contexto internacional de fuerte retroceso en materia de reconocimiento de los derechos de las mujeres con Gobiernos ultraconservadores en diversos puntos del planeta (Allen y Shepherd 2019; What’s In Blue 2019).

La agenda mujeres, paz y seguridad, que se ha desarrollado a través de las diez resoluciones del Consejo de Seguridad,¹⁷ así como otros instrumentos de política –planes de acción nacional, planes regionales, cargos políticos como la Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en conflictos armados– y reconoce cuatro pilares o áreas de acción: prevención; protección; participación; y asistencia y

¹⁷ 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019).

recuperación. El conjunto de resoluciones que conforman esta agenda han tratado de llenar un vacío en el reconocimiento de los esfuerzos de construcción de paz liderados por las mujeres como acción política transformadora en la esfera pública y no únicamente en el ámbito privado. La agenda también tenía el objetivo de incorporar la agenda de los derechos de las mujeres y la igualdad de género al campo de la construcción de la paz y la transformación de conflictos, y para ello se alineó con los principios de la transversalidad (mainstreaming) de género, ampliamente reconocidos por las instituciones internacionales desde 1995, cuando la Plataforma de Acción de Beijing se convirtió en una de las herramientas principales para integrar la igualdad de género en todos los ámbitos políticos y sociales (Palmiano Federer 2016; Tryggestad 2009). Desde el año 2000 existe una demanda global para que los principios de la igualdad de género estén en el núcleo de los esfuerzos de construcción de paz (Coomaraswamy 2015b). Como algunas autoras sugieren, los ambiciosos objetivos de la agenda han tratado de reconfigurar las relaciones de poder de género globales con el objetivo de alcanzar “un compromiso verdaderamente global con la paz sostenible y positiva” (Kirby y Shepherd 2016b).

Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad		
Resolución 1325	Octubre de 2000	Aborda el impacto desproporcionado y singular de los conflictos armados en las mujeres. Se reconocen las contribuciones de las mujeres a la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. Subraya la importancia de la participación plena e igualitaria de la mujer como agente activo de la paz y la seguridad.
Resolución 1820	Junio de 2008	Reconoce la violencia sexual como arma y táctica de guerra y señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o actos constitutivo de genocidio. Se pide que se capacite a las tropas para prevenir y responder a la violencia sexual y se pide un mayor despliegue de mujeres en las operaciones de paz.
Resolución 1888	Septiembre de 2009	Reitera que la violencia sexual exacerba los conflictos armados e impide la paz y la seguridad internacionales. La resolución pide liderazgo para abordar la violencia sexual relacionada con los

		conflictos y el despliegue de equipos de personas expertas en casos de violencia sexual.
Resolución 1889	Octubre de 2009	Se centra en la consolidación de la paz después de los conflictos y en la participación de las mujeres en todas las fases de los procesos de paz. Se pide que se elaboren indicadores para medir la aplicación de la resolución 1325.
Resolución 1960	Diciembre de 2010	Se reitera el llamamiento para que se ponga fin a la violencia sexual en los conflictos armados y se establece un mecanismo de visibilización de actores que cometen violencia sexual: la inclusión en los informes anuales del Secretario General, la remisión a los Comités de Sanciones de las Naciones Unidas y a la CPI, la condena internacional y las reparaciones
Resolución 2106	Junio de 2013	Se centra en la puesta en práctica de las obligaciones actuales más que en la creación de nuevas estructuras/iniciativas. La resolución incluye un texto sobre la participación de las mujeres en la lucha contra la violencia sexual y apoya el recurso a las vías de la justicia.
Resolución 2122	Octubre de 2013	Establece un "enfoque integrado" para la paz sostenible y métodos concretos para combatir el déficit de participación de las mujeres. Reconoce la necesidad de abordar las causas profundas de los conflictos armados y los riesgos de seguridad a los que se enfrentan las mujeres. Se pide que se presten servicios multisectoriales a las mujeres afectadas por los conflictos. Se vincula el desarme y la igualdad de género mencionando dos veces el Tratado sobre el Comercio de Armas.
Resolución 2242	Octubre de 2015	Alienta la evaluación de estrategias y recursos en lo que respecta a la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad. Destaca la importancia de la colaboración con la sociedad civil y pide un aumento de la financiación para la formación, el análisis y los programas con perspectiva de género. Se insta a que el género sea una cuestión transversal en la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo y se reconoce la importancia de integrar las mujeres, la paz y la seguridad en todas las situaciones de los países.
Resolución 2467	Abril de 2019	Reconoce que la violencia sexual en los conflictos se produce en un continuo de violencia contra las mujeres y las niñas y señala la desigualdad y la discriminación estructurales como una de las causas fundamentales. Se reconoce la necesidad de un enfoque centrado en las supervivientes y alienta a que se garantice que la prevención y la respuesta sean no discriminatorias y específicas, respeten los derechos y den prioridad a las necesidades de las supervivientes, incluidos los grupos vulnerables o afectados. Se debe incluir servicios para las mujeres con hijos nacidos como resultado de la violencia sexual en los conflictos y para hombres y niños, cuestionando los supuestos culturales sobre la no vulnerabilidad masculina. Se insta a que los estados refuercen el acceso de las víctimas a la justicia, en particular a través de la reparación y el fortalecimiento del derecho penal.
Resolución 2493	Octubre de 2019	Reitera la importancia de la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres y se hace referencia a la importancia de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil, las mujeres

		líderes, las constructoras de paz y las políticas, así como para quienes protegen y promueven los derechos humanos.
--	--	---

Elaboración propia a partir de Peace Women, Resolution Texts and Translations, <https://www.peacewomen.org/resolutions-texts-and-translations>

La participación de las mujeres y la inclusión del género en los procesos de paz están guiadas por el marco normativo que conforma la agenda mujeres, paz y seguridad y de manera general por la legislación internacional en materia de derechos de las mujeres. Las resoluciones mujeres, paz y seguridad han definido un estándar de cómo deberían ser los procesos de paz para ser sensibles a la igualdad de género en lo que respecta a los actores, el desarrollo del propio proceso y las agendas de negociación. Como reconoce el Estudio Mundial sobre la resolución 1325,¹⁸ se está conformando un estándar de procesos de paz con perspectiva de género, en el que los actores responsables de las tareas de mediación o facilitación saben que “siempre debería contarse con personas con conocimientos técnicos especializados en cuestiones de género, tanto para asesorar a las partes negociadoras como para apoyar a los equipos encargados de la mediación; que es necesario consultar periódicamente a las organizaciones de mujeres, desde el inicio del proceso y a lo largo de toda la fase de implementación; que la agenda y los documentos de resultados deben abordar explícitamente las necesidades y prioridades de las mujeres; y que debería disponerse de una representación significativa de mujeres en las negociaciones de paz, así como en las instituciones responsables de

¹⁸ Coincidiendo con el 15º aniversario de la aprobación de la resolución 1325, en 2015 ONU Mujeres publicó un estudio mundial en el que se evaluaba la implementación durante este periodo. Radhika Coomaraswamy recibió el encargo de hacer este estudio, para el que se llevaron a cabo consultas con representantes de la sociedad civil de todo el mundo y en el marco del cual se encargaron investigaciones específicas a diferentes académicas. Además, en el Consejo de Seguridad se llevó a cabo una revisión de alto nivel de esta implementación, con un debate abierto en el que participaron representantes gubernamentales para rendir cuentas de la acción de diferentes Gobiernos.

aplicar cualquier acuerdo. (Coomaraswamy 2015b:51). Así pues, veamos si las resoluciones que conforman la agenda mujeres, paz y seguridad han desarrollado este estándar.

El preámbulo de la resolución 1325, inmediatamente después de expresar su preocupación por el hecho de que la población civil, y especialmente las mujeres y los niños y niñas, sufren de forma desproporcionada los efectos de los conflictos armados prosigue “reafirmando el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos”. Esto implica que desde el inicio de la agenda se puso énfasis en la participación en condiciones de igualdad en los esfuerzos de construcción de paz y en el incremento en el papel de las mujeres en la toma de decisiones.

Sin embargo, es en los párrafos operativos en los que la resolución establece las acciones concretas que deben ser llevadas a cabo. Con respecto a los procesos de paz, hay cuatro párrafos que son especialmente relevantes, aunque a lo largo del texto hay muchas más referencias que pueden ser tenidas en cuenta (ver anexo 1). De manera específica, la resolución 1325 establece tres áreas de acción para que los procesos sean inclusivos desde un punto de vista de género. En primer lugar, apunta a la responsabilidad de los estados miembros y al Secretario General de la ONU para garantizar una mayor representación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los niveles, incluyendo en la gestión y resolución de conflictos y, específicamente en los procesos de paz. En segundo lugar, reconociendo la importancia que juegan las terceras partes en el desarrollo de los procesos

de paz, hace también un llamamiento al Secretario General a nombrar más mujeres como representantes y enviadas especiales. Este llamamiento se produce en un contexto en el que el papel de facilitadores y mediadores es cada vez más relevante, en paralelo a los crecientes esfuerzos internacionales para poner fin a los conflictos armados a través de acuerdos negociados. En tercer lugar, la resolución 1325 requiere a todas las partes involucradas en un proceso de paz que incluyan la perspectiva de género a lo largo del proceso, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, pero también las contribuciones de las mujeres locales a la construcción de la paz en cada contexto, así como los derechos de las mujeres en cualquier reforma política que se derive del proceso de paz. La resolución 1325, por tanto, establece un marco general para que los procesos de paz integren las premisas de la agenda mujeres, paz y seguridad al hacer referencias explícitas a la necesidad de una participación creciente y significativa de las mujeres. Al mismo tiempo identifica a los actores responsables del desarrollo de este marco (estados miembros, Secretario General de la ONU y todos los actores involucrados en un proceso de paz) y establece temas que deberían estar presentes en las agendas de negociación, así como la importancia de incluir la perspectiva de género durante la fase de implementación, una vez que se haya alcanzado un acuerdo de paz.

Las resoluciones posteriores expandieron el alcance de lo que debería ser integrado en los procesos de paz en términos de agenda, actores involucrados y medidas que deberían adoptarse para lograr resultados. Ocho años después de la aprobación de la resolución 1325, el Gobierno de EEUU promovió la resolución 1820, específicamente centrada en la violencia sexual. Esta resolución tuvo un gran impacto en el desarrollo posterior de la agenda mujeres, paz y seguridad, al convertir la violencia sexual en los

conflictos armados en el asunto central de la agenda durante muchos años.¹⁹ En lo que respecta al contenido específico de la resolución relativo a los procesos de paz, la resolución 1820 considera la violencia sexual durante los conflictos armados un serio obstáculo para la participación de las mujeres en la construcción de la paz, además de una grave violación a sus derechos humanos. El preámbulo de la resolución recuerda lo que ya se establecía en la 1325 acerca del papel crucial de las mujeres en la construcción de la paz y la importancia de la participación, pero también muestra una gran preocupación por “los obstáculos y desafíos persistentes que dificultan la participación y la plena intervención de la mujer en la prevención y resolución de conflictos como resultado de la violencia”. Sin embargo, una de las contribuciones cruciales de esta resolución en términos de integración de la agenda mujeres, paz y seguridad en los procesos de paz se encuentra en el párrafo que apunta a la necesidad de excluir la violencia sexual de las amnistías acordadas en el marco de negociaciones entre las partes en un conflicto. La inclusión de esta cuestión específica en la resolución derivó posteriormente en un importante esfuerzo por parte de la ONU y otros actores para materializarla a través de guías específicas para mediadores.²⁰

¹⁹ Esta preminencia puede observarse en el nivel de acción y medidas adoptadas por la ONU para abordar la cuestión de la violencia sexual en los conflictos en comparación con otras áreas de acción, como los procesos de paz. Después de la aprobación de la resolución 1820, así como de otras sobre esta materia, el Secretario General nombró una Representante Especial sobre Violencia Sexual en los conflictos. No existe la figura de la Representante Especial sobre Mujeres, Paz y Seguridad con un mandato para abordar esta agenda desde un enfoque amplio.

²⁰ Véase, por ejemplo, la guía para mediadores del Departamento de Asuntos Políticos, *Guidance for mediators. Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements*. Esta fue desarrollada después del Coloquio de Alto Nivel del grupo interagencias de la ONU “Conflict-Related Sexual Violence and Peace Negotiations: Implementing Security Council Resolution 1820” en junio de 2009.

Desde que el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1820 sobre la violencia sexual en los conflictos armados, se han aprobado fundamentalmente dos tipos de resoluciones. Existe un primer grupo en la que la agenda mujeres, paz y seguridad se aborda desde una perspectiva amplia sin centrarse en una sola área de acción. Este grupo incluye por supuesto la resolución 1325 y otras tres resoluciones que abordan los cuatro pilares de acción (1889, 2122, 2242 y 2493). Además, hay un segundo grupo de resoluciones que siguiendo a la 1820 se centran fundamentalmente en la cuestión de la violencia sexual en los conflictos armados (pilar de protección), y las menciones a los otros pilares de acción están interconectadas con la cuestión específica de la violencia sexual (resoluciones 1888, 1960, 2106, 2467).

Las resoluciones que tratan la agenda mujeres, paz y seguridad de manera amplia abordan la cuestión de la participación de las mujeres en la construcción de la paz mediante medidas como el mejoramiento de su inclusión en la toma de decisión sobre cuestiones políticas y económicas o la promoción del liderazgo y el apoyo a las organizaciones de mujeres (1889). Las resoluciones también incluyen aspectos más concretos como un llamamiento a que el Secretario General desarrolle una estrategia para incrementar el número de mujeres encargadas de llevar a cabo buenos oficios, especialmente como Representantes y Enviadas Especiales (1889) y requieren que tanto el Secretario General como los Representantes y Enviados Especiales aporten información actualizada al Consejo de Seguridad sobre los esfuerzos llevados a cabo para invitar a mujeres a participar en discusiones sobre resolución de conflictos así como a realizar consultas de forma regular con organizaciones de mujeres (2122). Además, las resoluciones constatan la necesidad de fortalecer el conocimiento experto en materia de género de las delegaciones y los equipos de apoyo a la mediación, así como la disponibilidad de personas expertas en género (2122) y en cuestiones económicas,

incluyendo el que los países donantes provean de apoyo económico y técnico a las mujeres involucradas en procesos de paz para garantizar la participación de las organizaciones de mujeres en las reuniones de donantes (2242).

En lo relativo a la violencia sexual y los procesos de paz, las resoluciones posteriores a la 1325 abordan varias cuestiones adicionales, de manera particular la falta de mediadores y observadores de acuerdos de alto el fuego con formación en el tratamiento de la violencia sexual (1888, 1960), la inclusión de la violencia sexual en las agendas de negociación (1888), la necesidad de que se haga seguimiento de forma sistemática a la violencia sexual y la importancia de incluir esta violencia en los acuerdos de alto el fuego y los acuerdo de paz (2106), la importancia de tener interlocución con las organizaciones de mujeres y las supervivientes de violencia sexual para que sus preocupaciones sean incluidas en los acuerdos de paz y los mecanismos de justicia transicional y la inclusión de la violencia sexual en las definiciones de actos prohibidos por los acuerdos de alto el fuego (2106).

Las resoluciones adoptadas con posterioridad a la 1325 y a la 1820 añadieron detalles de carácter operativo con el objetivo de proporcionar indicaciones más específicas a todos los actores relevantes: Naciones Unidas y todas sus instituciones implicadas en cuestiones de paz y seguridad, los estados miembro y la sociedad civil. Sin embargo, en el caso de los procesos de paz, no fue hasta la aprobación de la resolución 2122 en 2013, que la orientación proporcionada por estas “resoluciones operativas” pasó de tener un carácter vago y general a incluir demandas específicas y concretas. Esta resolución incluyó medidas mucho más claras con el objetivo de garantizar la participación de las mujeres en los procesos de paz y la inclusión de la igualdad de género, incluyendo el empoderamiento económico. La resolución 2122 fue crucial en restablecer el pilar de

participación como una cuestión central en la agenda mujeres, paz y seguridad, centrándose en la agencia y la inclusión significativa de las mujeres (Shepherd 2014). La importancia de las cuestiones económicas es abordada de nuevo en la resolución 2242. Esto representa un cambio importante, porque uno de los retos principales identificado por las organizaciones de mujeres es la falta de financiación, un obstáculo que no solo ha dificultado la participación de las mujeres, sino la implementación de la agenda en su conjunto (Villemas Ariño 2015). Las últimas resoluciones aprobadas, la 2467 (2019) y la 2493 (2019), no añaden ningún aspecto novedoso reiterando los llamamientos a la inclusión de la prohibición de la violencia sexual en los acuerdos de alto el fuego y de paz y a la participación de las mujeres y a la exclusión de esta violencia de las amnistías así como llamamientos a la participación de las mujeres en los procesos de paz.

Es interesante destacar que en 2009, el Consejo de Seguridad a través de la resolución 1889, requirió al Secretario General que desarrollara un marco estratégico que orientara la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad a lo largo de la década siguiente. Este marco, en el que el Secretario General estableció de manera formal los cuatro pilares de acción, se define la participación de forma amplia: “las mujeres participan en igualdad con los hombres y se promueve la igualdad de género en la paz y la seguridad”. Además, se establecen una serie de resultados específicos que deben ser alcanzados, incluyendo una “mayor atención las prioridades de las mujeres y las cuestiones de género en los acuerdos de paz”. Para lograr este resultado, el marco estratégico establece una serie de resultados y objetivos que deberían ser logrados en 2014 y 2020, designando qué entidad de Naciones Unidas sería la responsable de liderar los esfuerzos para lograr los objetivos. Además del marco estratégico, un grupo de trabajo interagencias desarrolló una serie de indicadores en línea con los cuatro pilares de acción, con el objetivo de proporcionar herramientas que permitieran la supervisión de la

implementación de las resoluciones. Los indicadores proporcionan una orientación sobre los aspectos básicos de la agenda mujeres, paz y seguridad en relación con los procesos de paz y las prioridades políticas tanto para Naciones Unidas como para los estados miembros.

Además del marco estratégico, en 2013 el comité CEDAW adoptó la Recomendación General No. 30 (RG 30) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, con el objetivo no solo de fortalecer la implementación de la CEDAW, sino también de establecer los vínculos entre la CEDAW y la agenda mujeres, paz y seguridad (UN WOMEN 2015). La participación de las mujeres en los procesos de paz se aborda en dos de las cuestiones temáticas que cubre la RG 30, la participación y las reformas constitucionales y electorales. La RG 30 aporta orientaciones a los gobiernos sobre cómo aplicar los artículos de la CEDAW para garantizar la participación de las mujeres en el contexto de las negociaciones internacionales, las actividades de mantenimiento de la paz, todos los niveles de la diplomacia preventiva, la mediación, la asistencia humanitaria, la reconciliación social, las negociaciones de paz a nivel nacional, regional e internacional. La RG 30 señala que se deben adoptar medidas, incluyendo cuotas, para atender la discriminación y desigualdad de género, así como las barreras específicas que obstaculizan la participación de las mujeres y que se añaden a las dificultades que los conflictos armados suponen para la participación debido a las restricciones a “la movilidad, la seguridad, la recaudación de fondos, las campañas y los conocimientos técnicos”.

La RG 30 proporciona orientaciones bastante específicas a los estados para garantizar la participación igualitaria de las mujeres en los procesos de paz a la luz de la legislación internacional y no solo a partir de la voluntad política de los propios Estados. La RG 30 representa un importante impulso para la agenda mujeres, paz y seguridad en

lo que respecta a su obligatoriedad jurídica para los estados parte de la CEDAW. Existe un intenso debate sobre el grado de obligatoriedad que la agenda mujeres, paz y seguridad representa para los estados. Desde la sociedad civil se destaca su carácter vinculante, mientras que algunas autoras se refieren a su condición de “legislación blanda” y, por tanto, al carácter político más que legal del compromiso de los Gobiernos con su implementación (O’Rourke y McMinn 2014). La obligatoriedad de la CEDAW en tanto que Convención Internacional con más de 180 estados parte es menos ambigua, y por tanto, la GR 30 refuerza en gran medida la capacidad de la agenda mujeres, paz y seguridad para influir en las políticas nacionales. Adicionalmente, la implicación de la sociedad civil con el proceso a través de los informes de seguimiento, conocidos como “informes sombra” es crucial también para incrementar la rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

Aunque Naciones Unidas ha liderado la promoción e implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad, fundamentalmente por tratarse de la organización que dio lugar a las resoluciones que la conforman, otras organizaciones de carácter regional también se han implicado en el desarrollo del marco normativo internacional sobre mujeres, paz y seguridad. En lo respecta a las interacciones entre la agenda y los procesos de paz, es especialmente relevante el caso de la UE, teniendo en cuenta su papel en diferentes procesos de paz en todo el mundo, puesto que de forma gradual está pasando a ser un actor cada vez más activo en la resolución y gestión de conflictos a través de la mediación y el diálogo (Dudouet y Dressler 2016). El marco político en materia de mujeres, paz y seguridad en el área de procesos de paz y diplomacia multinivel está conformado básicamente por cuatro documentos: a) EU Strategic Approach to Women, Peace and Security (2018) (en sustitución del Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and

security (2008)), b) EU Action Plan on Women, Peace and Security (WPS) 2019-2024, c) Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities (2009) y EU Action Plan on Women, Peace and Security (WPS) 2019-2024 y d) EU Action Plan on Gender Equality and Women's Empowerment in External Relations 2020–2025 (GAP III) (2020). Entre otras cuestiones, el Strategic Approach compromete a la UE a “apoyar el liderazgo y la participación de las mujeres en todas las etapas de los procesos de paz, tanto a través de la diplomacia como del apoyo financiero. La UE se esforzará por incluir y permitir la participación de más mujeres como mediadoras, negociadores principales y representantes políticos, incluso dentro de sus propias estructuras”. El GAP III, principal documento marco de la UE en materia de igualdad de género, integra por vez primera la agenda sobre mujeres, paz y seguridad dentro de la agenda de la UE sobre promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. No obstante, la integra como una de las seis posibles áreas temáticas de involucramiento con actores externos, supeditado a la priorización o no por los gobiernos receptores de ayuda. Con el traslado del foco de la UE al GAP III, las perspectivas de implementación de los compromisos adquiridos por la UE en su propio EU Action Plan -incluyendo aquellos relevantes para el ámbito de la mediación y los procesos de paz- quedan en interrogante. En todo caso, en el caso del Concept, cabe señalar que la promoción de la participación de las mujeres es uno de sus cinco principios guía.

Otras organizaciones regionales que también cuentan con planes de acción relativos a la agenda mujeres, paz y seguridad son la Unión Africana, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (ICGLR), la Liga de los Estados Árabes (LAS), la Organización del Tratado del Atlántico

Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Foro de las Islas del Pacífico, la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC), la Comunidad de África Oriental (CAO) o la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD).²¹

Panorámica general de avances en procesos de paz: la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género

La participación de las mujeres en todos los esfuerzos de construcción de paz es uno de los ejes centrales de la agenda global sobre mujeres, paz y seguridad. En este marco, la participación en los procesos de paz ha sido uno de los aspectos fundamentales. El Estudio Mundial sobre la implementación de la resolución 1325 publicado en 2015 señalaba que “que la participación de la mujer está asociada a unos mejores resultados en general, y que el carácter inclusivo de los procesos de paz y la democratización de la solución de los conflictos son cruciales para lograr una paz y una estabilidad duraderas” (Coomaraswamy 2015b:41). Sin embargo, a pesar de este impacto positivo en los resultados de los procesos de paz, generalmente la participación de las mujeres, así como de la sociedad civil en su conjunto o de otros colectivos de población excluida, ha sido muy reducida. En este apartado haré un repaso por los diferentes estudios cuantitativos y

²¹ Puede verse el listado de planes de acción regionales en Planes de Acción y Estrategias Regionales, WPS Focal Points Network <https://wpsfocalpointsnetwork.org/regional-action-plans/>.

cualitativos que han analizado la participación de las mujeres en los procesos de paz de las últimas décadas.

La Escola de Cultura de Pau define un proceso de paz como “todos aquellos esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a resolver los conflictos y transformar sus causas de fondo mediante métodos pacíficos, especialmente a través de las negociaciones de paz. Se consideran negociaciones de paz los procesos de diálogo entre al menos dos partes enfrentadas en un conflicto, en los cuales las partes abordan sus diferencias en un marco concertado para poner fin a la violencia y encontrar una solución satisfactoria a sus demandas. También pueden participar otros actores no directamente implicados en la contienda. Las negociaciones de paz suelen ir precedidas de fases previas o exploratorias que permiten definir el formato, lugar, condiciones y garantías, entre otros aspectos de la futura negociación” (Escola de Cultura de Pau 2023b). Sin embargo, es necesario problematizar la propia idea de proceso de paz. Tal y como Christine Bell apunta, la categorización ‘proceso de paz’ se utiliza en el momento en el que los actores militares de los conflictos se reúnen con el objetivo de poner fin a la violencia (2004:98), lo que conlleva que estos procesos tengan generalmente un fuerte componente masculino. Puesto que en muchos casos lo que se busca es una fórmula que ponga fin a los enfrentamientos armados a través de acuerdos de alto el fuego o ceses de hostilidades, al menos en las fases iniciales de las negociaciones, Bell señala que, en consecuencia, estos procesos se centran en los hombres. Esta autora propone una definición de proceso de paz mucho más amplia, señalando que se trata de “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” (Bell 2013).

Así pues, desde una perspectiva feminista estos procesos deben ser analizados partiendo del reconocimiento de su naturaleza parcial y sesgada. A pesar de las oportunidades de transformación social que ofrecen, los procesos de paz están fuertemente atravesados por las desigualdades de género, de las que la masculinización es una muestra evidente. Además, como de forma exhaustiva se ha mostrado por parte de múltiples autoras, la naturaleza formal y oficial de las negociaciones de paz ha conllevado la exclusión generalizada de las mujeres, mucho más activas en la construcción de la paz a nivel comunitario y no tanto en los ámbitos políticos formales (de Alwis, Mertus, y Sajjad 2015:300; Anderlini 2000, 2007; Chinkin 2003; Féron 2017:95).

En los últimos años diferentes instituciones y académicas han analizado la participación de las mujeres en los procesos de paz. En lo que respecta a las cifras y porcentajes de participación, Naciones Unidas ha llevado a cabo varias estimaciones, aunque debe señalarse que todas ellas han sido parciales y no existe ningún estudio que abarque la totalidad de procesos de paz de las últimas décadas. La falta de consenso en torno a una única definición de proceso de paz dificulta esta medición. En cualquier caso, se trata de estudios que permiten aportar una visión aproximada de cuál ha sido esta participación.

Los datos de ONU Mujeres y el Council on Foreign Relations señalan que entre 1990 y principios de 2019, las mujeres habían representado el 6% de las personas en tareas de mediación, el 6% de los signatarios y testigos de acuerdo de paz y el 13% de las personas negociadoras (Bigio et al. s. f.). Otros estudios recogen porcentajes de participación de las mujeres similares. ONU Mujeres señala que en una muestra de 31 procesos de paz significativos que tuvieron lugar entre 1992 y 2011, solo el 2% de los mediadores principales, el 4% de signatarios y testigos y el 9% de personas negociadoras, fueron

mujeres (Coomaraswamy 2015b:45). En los últimos años, el informe del Secretario General de la ONU sobre la agenda mujeres, paz y seguridad hace un seguimiento anual de la participación de las mujeres y a la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de paz que cuentan con facilitación de esta organización. Los informes del Secretario General entre 2013 y 2018 señalan que se requirió conocimiento especializado técnico de género en el 75% de los procesos en 2017, en el 57% en 2016, en el 89% en 2015, en el 67% en 2014 y en el 88% en 2013. En todos estos procesos, la mediación estaba dirigida o co-dirigida por la ONU. En paralelo, el informe de 2018 recoge que hubo participación de mujeres en todos los equipos de Naciones Unidas de apoyo a la mediación y se llevaron a cabo consultas con organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

Por otra parte, más allá de la participación de las mujeres en los procesos de paz y, de manera más específica en las negociaciones, también es relevante analizar si la igualdad de género es tomada en cuenta en los acuerdos de paz resultantes de dichas negociaciones. También este aspecto ha sido analizado en diferentes estudios. Los informes anuales del Secretario General de la ONU recogen que en 2017 tres de los 11 acuerdos (27%) firmados ese año incluyeron disposiciones relativas a las mujeres o la igualdad de género. En 2016 se incluyeron cuestiones de género en el 50% de los acuerdos, frente al 70% de 2015. Un estudio de Christine Bell (2015) que analiza acuerdos de paz entre 1990 y 2015 señala que el 18% de los acuerdos de este periodo incluyen referencias a las mujeres, aunque destaca que si bien con anterioridad al 2000 –año de aprobación de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad– solo el 11% de los acuerdos contenían estas referencias, a partir de este año el porcentaje pasó a ser del 27%. No obstante, esta autora puntualiza que esta cifra oculta la enorme variabilidad tanto en el alcance como en la

profundidad de estas referencias, ya que desde un punto de vista cualitativo estas referencias a las mujeres en los acuerdos de paz representan grados de compromiso con la igualdad de género y la agenda mujeres paz y seguridad enormemente diferentes y solo una pequeña parte de estos acuerdos hace aportaciones exhaustivas en este sentido (Bell 2015a:12), mientras que en su mayoría se trata de referencias que no abordan de forma estructural las desigualdades de género. En otro estudio analizando 62 acuerdos de paz firmados entre junio de 2008 y abril de 2012 (Reimann et al. 2013:20, 21), solamente dos de ellos hacían referencia a la resolución 1325 firmada en el año 2000 y únicamente el 18% mencionaban palabras clave relacionadas con el género como mujeres, género, violencia de género, niños y niñas o sexo. Además, se trataba de referencias abstractas o poco sustantivas en términos generales. Este mismo estudio recoge que solo cinco acuerdos mencionaban de manera específica el papel de las mujeres en instituciones políticas u organismos transicionales. El acuerdo de paz de Colombia firmado por el Gobierno colombiano y las FARC en La Habana en 2016 representa un punto de inflexión en este sentido, al haber incluido el enfoque de género de forma transversal a todo el acuerdo y como uno de los principios orientadores de la implementación (Vargas y Pérez 2018:404).

Así pues, en la dimensión cuantitativa, se observan algunos avances y cierta capacidad de influencia de la resolución 1325 en los procesos y acuerdos de paz, aunque todavía de alcance muy limitado. Pero, ¿qué representa cualitativamente la inclusión de la agenda de igualdad de género en estos procesos y acuerdos?

Christine Bell señala tres dimensiones diferentes de lo que podría significar la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz (2015a:5). En primer lugar, que las

mujeres proporcionen aportaciones al texto del acuerdo, independientemente de cuáles sean sus perspectivas. En segundo lugar, aportaciones al texto del acuerdo que impliquen intentos de proporcionar avances materiales para las mujeres a partir de una evaluación de sus necesidades específicas. En tercer lugar, una perspectiva de género podría requerir de una aproximación más ‘holística’ en la que se prestara atención tanto a un equilibrio de género en el transcurso del proceso de paz como a la inclusión transversal del género tanto en la negociación como en el contenido del acuerdo.

A través de su participación en los procesos de paz, las mujeres tienen la oportunidad de influir para promover agendas de igualdad y reconocimiento de derechos. Pero además de estos avances en términos de igualdad de género, algunas investigaciones apuntan también al impacto positivo sobre la propia probabilidad de la firma de un acuerdo de paz gracias a la participación directa de las mujeres. Es decir, que la igualdad de género en el proceso tiene resultados positivos en el resultado, el acuerdo de paz. En su estudio de evaluación sobre la inclusión y la capacidad de influencia de las mujeres en 48 casos de negociaciones de paz y transiciones políticas, Paffenholz et al. (2016) destacan que la inclusión de mujeres con capacidad de influir de manera decisiva en las negociaciones se traduce en mayores posibilidades de firma de acuerdos y, en paralelo, no implica una influencia negativa en el sentido de dificultar el alcance de dichos acuerdos. Los casos analizados en este estudio no contemplaron la participación únicamente en términos de representación directa en la mesa de las negociaciones, sino también a través de otras modalidades, como el estatus de observadoras o como figuras de consulta, entre otras. Esta investigación señala que la participación significativa de las mujeres tuvo una enorme relevancia impulsando la firma de acuerdos y superando momentos de bloqueo. Paffenholz et al. (2016:11) destacan que las organizaciones de mujeres impulsaron de

forma recurrente cuatro cuestiones de enorme relevancia: el cese de hostilidades y la firma de acuerdos de alto el fuego a largo plazo así como el inicio o la continuación de negociaciones de paz; la firma de acuerdos de paz; una mayor representación de las mujeres en negociaciones en curso y en las estructuras políticas en el postconflicto; y reformas políticas y legales sensibles a la igualdad de género.

3. Ponerle cara y cuerpo. La violencia sexual en las negociaciones de paz con las FARC en Colombia desde una perspectiva comparada.²²

²² Este capítulo puede encontrarse como artículo publicado en Villellas Ariño, María. 2023. «Ponerle cara y cuerpo. La violencia sexual en las negociaciones de paz con las FARC-EP en Colombia (2012-2016) desde una perspectiva comparada». *Clepsydra. Revista Internacional de Estudios de Género y Teoría Feminista*, 25: 191-212.

Introducción

La violencia sexual es una de las violencias de género con efectos más devastadores en los conflictos armados. Las mujeres son víctimas de violaciones y otras formas de violencia sexual en todo tipo de conflictos, independientemente de su carácter nacional o internacional y de si los ejes centrales del conflicto giran en torno a cuestiones religiosas, étnicas, políticas o nacionalistas y, de igual manera, son victimizadas por todo tipo de actores (Chinkin 1994:326). Desde la década de los noventa del siglo XX, este fenómeno históricamente invisibilizado,²³ ha recibido mayor atención por parte de actores políticos y sociales, medios de comunicación, opinión pública y comunidad académica, en particular por parte de los estudios feministas sobre paz y seguridad (Cohen 2011, 2013; Davies y True 2015; Melandri 2009:4; Skjelsbæk 2010; Villellas Ariño et al. 2016). En las últimas décadas se han analizado diferentes aspectos como los impactos en las víctimas (Skjelsbæk 2006a), las estrategias de afrontamiento (Colombini 2002; Skjelsbæk 2006b, 2006a), la violencia sexual como factor de movilización de las mujeres en los contextos de conflicto (Kreft 2019), los actores responsables de su utilización (Cohen y Nordås 2014), las diferencias en su uso en distintos conflictos (Cohen 2013; Wood 2012, 2015), las vinculaciones con el desplazamiento forzado (Céspedes-Báez 2010), los mecanismos legales para su persecución y castigo (Jiménez Sanchez 2016; Martín y

²³ A pesar de que este fenómeno apenas había sido estudiado con anterioridad a los conflictos de los Balcanes y el genocidio de Rwanda, cabe destacar la obra de algunas autoras pioneras como Susan Brownmiller que, en su libro *Against our will. Men, Women and Rape*, publicado originalmente en 1975, analizó las violaciones en el marco de las guerras, poniendo de manifiesto cómo los conflictos armados y el militarismo proporcionaban un escenario propicio para la violencia sexual perpetrada por los hombres contra las mujeres. En este libro Brownmiller, estudia la violencia sexual en la I y II Guerra Mundial, la guerra entre Bangladesh y Pakistán en 1971 y la guerra de Vietnam

Lirola 2013) e incluso, y a pesar de las enormes dificultades para llevar a cabo este tipo de análisis, se ha hecho una cierta cuantificación de la magnitud del fenómeno (Palermo y Peterman 2011; Peterman et al. 2011).

No obstante, un campo que ha recibido una menor atención es el de su tratamiento en los procesos de negociación conducentes a la terminación de los conflictos armados (Jenkins y Goetz 2010:262), si bien la violencia sexual sí ha sido abordada en otros ámbitos como puedan ser situaciones de posconflicto y en procesos de justicia transicional, como en los casos de la antigua Yugoslavia, Rwanda, Perú o Guatemala. El acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC de 2016 representó un hito puesto que incluía de forma exhaustiva el impacto que había tenido esta violencia en un conflicto armado y su posterior tratamiento jurídico. Con anterioridad al acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC otros acuerdos habían incluido en su texto referencias a la violencia sexual o de género (Jenkins & Goetz 2010, p.262), pero en ningún caso con el grado de exhaustividad del acuerdo de paz de 2016 en Colombia. Previamente, en 2012, Naciones Unidas había publicado, con un escaso impacto en términos de inclusión de esta cuestión en acuerdos de paz, el documento *Guía para los mediadores. Cómo abordar la violencia sexual relacionada con los conflictos en el curso de las hostilidades y en los acuerdos de cesación del fuego*. Tampoco la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad y sus resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, iniciada en el año 2000, habían logrado trasladar compromisos formales en la integración de la perspectiva de género en los acuerdos de paz, específicamente en relación a la violencia sexual. Este capítulo tiene como objetivo analizar los procesos por los que la violencia sexual ha llegado a formar parte de las agendas de las negociaciones formales de paz y cómo se ha abordado este tema desde la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (2000) sobre mujeres, paz y seguridad, con la

intención de identificar el impacto que esta resolución y las que la han sucedido han tenido en los procesos y acuerdos de paz. Para ello se analizará el proceso de paz que tuvo lugar en Colombia entre los años 2012 y 2016, por ser estas unas negociaciones cruciales en este aspecto y se situará en perspectiva comparada con otros procesos de paz. El análisis comparado permitirá poner en diálogo los diferentes procesos en lo relativo a aspectos como los factores de impulso o los obstáculos para la inclusión de la violencia sexual.

Desde el feminismo se ha promovido una aproximación al estudio de la seguridad que parta de análisis que se sitúen en los márgenes de la vida social y política (Sjoberg 2009). Así pues, este capítulo pretende situarse en esos márgenes a los que la violencia sexual ha sido relegada en los conflictos armados y los procesos de paz. Para llevar a cabo este capítulo se ha partido de análisis previos como el elaborado por Jenkins y Goetz (2010), utilizando los datos relativos a la inclusión de la violencia sexual en acuerdos de paz proporcionados por la base de datos sobre acuerdos de paz PA-X Peace Agreements Database and Dataset (Bell et al. 2020), así como una extensa revisión bibliográfica de literatura relativa a violencia sexual en contextos de conflictos armado y su abordaje en procesos de construcción de paz. Para el análisis específico del caso colombiano y su comparación con otros procesos de paz se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas con personas relevantes para la temática de investigación. Estas entrevistas incluyeron: dos mujeres directamente involucradas en las negociaciones de paz que tuvieron lugar en La Habana para poner fin al conflicto armado en Colombia, una de ellas en el equipo negociador de las FARC y otra en el equipo negociador del Gobierno de Colombia; dos mujeres del equipo de facilitación del Gobierno de Noruega; cuatro integrantes de organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Colombia e internacional directamente involucradas en los procesos de incidencia en las negociaciones de paz; una persona experta en negociaciones de paz y participante en los equipos de apoyo internacionales

en el proceso de paz en Mindanao (Filipinas). Las entrevistas se realizaron en julio y agosto de 2020.

La violencia sexual en las negociaciones de paz desde la aprobación de la agenda mujeres, paz y seguridad

La aprobación de la resolución 1325 en el año 2000 dio paso a la creación de la agenda mujeres, paz y seguridad en los años posteriores, con la adopción de nueve resoluciones adicionales.²⁴ El objetivo de esta agenda a lo largo de las últimas dos décadas ha sido poner en el centro del debate y de las políticas sobre la paz y la seguridad internacionales la perspectiva de género, destacando los impactos diferenciados de género de los conflictos armados, las aportaciones históricamente invisibilizadas de las mujeres a la paz, y la importancia de incorporar la igualdad de género a todos los esfuerzos de construcción de paz. Como señala Ruiz-Giménez, se buscaba “incorporar a las mujeres y la perspectiva de género en las diversas dimensiones y estructuras de la paz liberal” (2016:332). Con el desarrollo de los cuatro pilares en los que se han centrado las intervenciones para hacer efectiva la agenda –prevención, protección, socorro y recuperación y, finalmente, participación–, uno de los ámbitos de actuación más importantes ha sido el de los procesos de paz. En consonancia con el contexto internacional, que en las últimas décadas ha conllevado un desarrollo de las vías negociadas como una de las formas preferidas para poner fin a los conflictos armados (Kreutz 2010, p.246; Bell & O’Rourke 2010, p.941; Villellas 2016, p.5; Bell 2006, pp.374), la agenda mujeres, paz y seguridad también ha apostado por una mayor

²⁴ Las resoluciones son: 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015); 2467 (2019) y 2493 (2019).

participación de las mujeres en las negociaciones y por la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de agendas y arquitecturas de negociación. Aunque desde la década de los noventa, los procesos de paz ya empezaron a convertirse en espacios en los que promover los derechos de las mujeres (Anderson 2010:1), ha sido principalmente desde que en el año 2000 se aprobara la resolución 1325, que organizaciones de mujeres de todo el mundo han defendido su derecho a participar en la mesa de las negociaciones en contextos como Colombia, Yemen, Malí, Sudán, Myanmar, Afganistán o Siria, por ejemplo (Anderlini 2007; Coomaraswamy 2015b; Magallón Portolés 2006). Las mujeres han reivindicado su derecho a estar presentes en los procesos de paz, pero también a contribuir al diseño de las agendas de negociación. Este es un aspecto fundamental, puesto que la posibilidad de participar en definir qué temas se discuten en un proceso (diseño de la agenda) se relaciona con una mayor influencia en el resultado (Paffenholz et al. 2016). La definición de la agenda esboza una hoja de ruta hacia el acuerdo final y por ello es una demanda crucial para las organizaciones de mujeres. Dentro de las cuestiones que han formado parte de las demandas de las organizaciones de mujeres en la conformación de las agendas negociadoras, con mucha frecuencia ha estado la violencia sexual. Pero, ¿qué estándares han establecido las herramientas normativas internacionales y, en particular las resoluciones del Consejo de Seguridad?

La resolución 1325 hizo un llamamiento a la adopción de la perspectiva de género en las negociaciones y acuerdos de paz, reconociendo el papel que las mujeres juegan en la construcción de la paz en las sociedades afectadas por la violencia armada. Además, reconocía el grave impacto de la violencia sexual en las mujeres y las niñas, y señalaba en su redactado de forma genérica, que todos los actores participantes en negociaciones de paz e implementación de acuerdos debían adoptar “medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas”, señalando

también que debía excluirse de las amnistías siempre que fuera posible el “genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas”.

La resolución 1820, aprobada ocho años después de la 1325, trató de situar en el centro del debate la cuestión de la violencia sexual. Promovida por el Gobierno de EEUU, su aprobación abrió un debate intenso en el seno de la sociedad civil, que vio cómo, después de la aprobación de una resolución amplia, que ponía en el centro no solo los impactos de género de los conflictos armados, sino también las contribuciones de las mujeres a la construcción de la paz, de nuevo se regresaba a una visión de las mujeres como víctimas de la violencia armada (Peacewomen 2008). No obstante, la resolución 1820 también abría la puerta a la participación. La resolución explícitamente insta a que la violencia sexual sea incluida en las negociaciones y dio lugar a la posterior aprobación de otras cuatro resoluciones centradas en esta temática, es decir, la mitad del total han abordado de forma específica la violencia sexual.²⁵

La implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad escenifica una importante tensión entre los ejes de participación y protección de las mujeres que se evidencia de forma particularmente notoria en el caso de la inclusión de la violencia sexual en las agendas de negociación en los procesos de paz. Esta tensión, puesta de manifiesto por los propios textos de las resoluciones del Consejo de Seguridad, que a lo largo de los años han centrado su contenido de forma prioritaria en uno u otro eje, se explica en parte por la divergencia de visiones de los actores del Consejo de Seguridad, dadas las reticencias de algunos Estados a abrir la puerta a iniciativas que puedan dar lugar a “interferencias” externas en el desarrollo de las agendas de rehabilitación

²⁵ Las resoluciones centradas en violencia sexual son: 1820 (2009); 1888 (2009); 1960 (2011); 2106 (2013); 2467 (2019).

posbética (Goetz y Jenkins 2017:122). La agenda ha estado centrada en la protección durante muchos años, siendo este el principal interés de los Gobiernos y de Naciones Unidas en detrimento de la participación, en consonancia con el enfoque patriarcal tradicional predominante que ha considerado a las mujeres únicamente como víctimas de los conflictos armados, y por tanto, receptoras de protección. Esta noción ha sido ampliamente problematizada por el feminismo que ha promovido una visión de las mujeres como sujetos políticos de derechos. Así lo muestra el elevado número de resoluciones del Consejo de Seguridad específicamente centradas en esta cuestión o el hecho de que hasta el momento, el único nombramiento de alto nivel en la arquitectura institucional de Naciones Unidas en este ámbito sea el de la Representante Especial para el Secretario General sobre la Violencia Sexual en los conflictos y no exista una figura de rango semejante para promover la igualdad de género en la construcción de la paz. De la misma forma, además del debate abierto en el Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad se celebra un debate anual específico sobre violencia sexual en los conflictos. Ningún otro tema de la agenda recibe una atención equiparable a la violencia sexual puesto que todos los demás –desplazamiento forzado, Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), participación en procesos de paz, por mencionar solo algunos– se abordan siempre de forma general y no cuentan con el mismo respaldo institucional.

A pesar de la aprobación de la resolución, 1325 Naciones Unidas tardó cierto tiempo en considerar la violencia sexual como una cuestión de paz y seguridad y no como un asunto del ámbito humanitario y no fue hasta 2007 que empezó a articularse una respuesta institucional en este sentido a través de la iniciativa *UN Action Against Sexual Violence in Conflict* (Goetz y Jenkins 2017:121). El foco pasó de la atención a las víctimas de esta violencia una vez que los ataques se habían producido, a tratar de conceptualizar la violencia sexual como una táctica de guerra que debía recibir respuestas en el ámbito

de la seguridad y que podía ser abordada en negociaciones de paz como parte de acuerdos de alto el fuego, por ejemplo (Goetz y Jenkins 2017:121).

Así pues, cabría preguntarse por qué si en la agenda mujeres, paz y seguridad la cuestión de la protección de las mujeres y la violencia sexual ha adquirido tanta relevancia esto no se traduce en una inclusión robusta de esta cuestión en las agendas de las negociaciones de paz. El hecho de que todavía prime una visión humanitaria de la violencia sexual, centrada en la asistencia a las víctimas frente a una mirada que aborde esta cuestión desde la necesaria implicación de las mujeres en la definición de las respuestas explica en parte porqué la violencia sexual continúa ausente de la mayoría de acuerdos de paz o su inclusión es tan débil. Solo el 27% de los acuerdos firmados después del año 2000 incluye alguna disposición relativa al género y de manera más específica, entre los acuerdos de paz más relevantes en los que no se incluye ninguna referencia a la violencia sexual están el acuerdo de Angola de 2002, el acuerdo de Linas-Marcoussis de 2003 en Côte d'Ivoire, el acuerdo entre Indonesia y el GAM de 2005, el acuerdo de Kenya de 2008, el Acuerdo Marco de Bangsamoro en Filipinas de 2012 o el acuerdo en República Centroafricana de 2017, entre otros. Algunas autoras señalan que, en los conflictos armados de carácter interno que tienen lugar en la actualidad, la violencia sexual puede ser una forma de violencia política y económica que exacerba las desigualdades de género entre otras (Davies, True, y Tanyag 2016:461). Como consecuencia del miedo y la represión que genera en las comunidades fruto del estigma que comporta, la cultura de la impunidad es enormemente persistente, en un contexto en el que se producen otras graves violaciones de los derechos humanos. Así pues, las dificultades que enfrentan las mujeres para lograr que la cuestión de la violencia sexual se incorpore a las agendas de las negociaciones de paz son múltiples y de carácter muy variado. La impunidad en la que acostumbran a quedar los crímenes de carácter sexual

tras los conflictos armados está, por tanto, estrechamente relacionada con estos obstáculos a los que se hacía referencia. Además, como estas mismas autoras señalan, no solo son los efectos de los conflictos armados los que derivan en la impunidad, sino que las propias discusiones políticas durante el transcurso de los procesos de paz llevan a que se perpetúe el silencio en torno a la violencia sexual que sufren las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad (Davies et al. 2016:461).

Una de las dificultades para lograr que la violencia sexual se incluya en las agendas de negociación y, por tanto, en los acuerdos de paz, son los obstáculos que tienen las mujeres para participar en las negociaciones exploratorias (Bell 2018:420), es decir, en aquellas fases incipientes de las negociaciones de paz en las que las partes en conflicto acostumbran a acordar los términos en los que se producirán las negociaciones formales, y en consecuencia, a delimitar los temas que se incluirán en un futuro acuerdo de paz sustantivo. Como señala Bell, los acuerdos previos a las negociaciones de paz a menudo dan lugar a un proceso en el que ya se definen cuáles serán las cuestiones centrales que deberán ser resueltas en el proceso negociador propiamente. Estos obstáculos están relacionados con el hecho de que se trata de procesos que con enorme frecuencia transcurren en secretismo liderados por elites políticas masculinas y, por tanto, de difícil acceso para las víctimas o las organizaciones de mujeres que incluyen en su agenda de construcción de paz la cuestión de la violencia sexual en el conflicto. En los procesos de paz en los que las mujeres han tenido la oportunidad de participar, mediante diferentes modalidades –como subcomisiones con mandato para abordar las cuestiones de género, espacios de participación específicos para ellas o para la sociedad civil, asesorías por parte de personas expertas, entre otras maneras– su participación ha influido en los acuerdos de paz resultantes (Bell 2018:421; Paffenholz 2019). Este ha sido el caso de Colombia, Irlanda del Norte, Guatemala o Liberia, entre otros casos. Sin embargo, como se ha

documentado de manera reiterada, la ausencia de las mujeres en las negociaciones de paz continúa siendo flagrante.

La violencia sexual en el proceso de paz en Colombia

En 2012 se iniciaron formalmente las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en La Habana con el objetivo de poner fin a un conflicto armado de décadas de duración. Sin embargo, la participación de las mujeres en el proceso de forma directa y protagónica y la inclusión de agendas específicas de género no tuvo lugar desde el comienzo. De hecho, fue sorprendente su no inclusión en el proceso, dada la capacidad de incidencia que habían tenido las organizaciones de mujeres, sobre todo en el ámbito legislativo y jurisprudencial, pero también en la generación de un discurso público de reconocimiento a la violencia sexual que había tenido lugar en el marco del conflicto y a sus víctimas (Céspedes-Báez 2019). Hasta 2013 no hubo participación de negociadoras en la primera línea de las negociaciones de paz y la inclusión del enfoque de género no se produjo hasta 2014 (Corporación Humanas y CIASE 2017). En cuanto a la participación directa de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y las víctimas del conflicto armado, que como se verá fue de suma relevancia para la inclusión de la cuestión de la violencia sexual en el acuerdo final, se inició en agosto de 2014 en el caso de las víctimas y en diciembre de ese mismo año en el de las organizaciones de mujeres, que asistieron a una sesión específica en La Habana sobre violencia sexual en agosto de 2015, en la que participaron expertas colombianas en esta cuestión (Corporación Humanas y CIASE 2017).

Como respuesta a un proceso de paz que se inició sin una presencia y participación significativa de mujeres, las organizaciones feministas y de mujeres colombianas llevaron

a cabo un importante esfuerzo de incidencia para lograr esta participación, que tuvo su expresión más destacada en la celebración de la conocida como Cumbre Nacional de Mujeres y Paz que tuvo lugar en Bogotá, Colombia, en 2013.²⁶ La cumbre reunió a más de 400 mujeres convocadas por nueve organizaciones que contaron con el apoyo de ONU Mujeres y de diferentes Gobiernos que respaldaban el proceso de paz. Fruto del trabajo de presión por parte de las organizaciones de mujeres, la inclusión tanto de mujeres como de la perspectiva de género en las negociaciones oficiales en La Habana se materializó de diversas maneras (Corporación Humanas y CIASE 2017).²⁷ En primer lugar, con la inclusión de varias mujeres como negociadoras plenipotenciarias, tanto en la delegación gubernamental como en la delegación de las FARC. En segundo lugar, con la conformación de la subcomisión de género, integrada por ambas delegaciones y con la facilitación del equipo diplomático noruego. En tercer lugar, con la presencia y participación directa de víctimas del conflicto, que conformaron varias delegaciones integradas mayoritariamente por mujeres, incluyendo víctimas de violencia sexual, y que prestaron su testimonio ante las delegaciones negociadoras en La Habana (Brett 2017). En cuarto lugar, con la presencia y participación directa de organizaciones de mujeres y de defensa de los derechos de las personas LGTBI que se desplazaron a La Habana en cuatro ocasiones, una de ellas para abordar de forma específica y monográfica la cuestión

²⁶ Para conocer en profundidad el trabajo de la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz puede consultarse el documento de relatoría que recoge su desarrollo (Muñoz Pallares y Ramírez Cardona 2015).

²⁷ El libro *Vivencias, Aportes y Reconocimiento: Las Mujeres en el Proceso de Paz en La Habana* (Corporación Humanas y CIASE 2017) documenta extensamente la experiencia de las mujeres que participaron directamente en las negociaciones de paz, recogiendo sus nombres, los roles que desempeñaron, las estrategias que utilizaron, los obstáculos que afrontaron y las principales aportaciones al desarrollo de las negociaciones.

de la violencia sexual en el conflicto armado.²⁸ Además, tanto las delegaciones negociadoras como la subcomisión de género se reunieron con la entonces Representante Especial del Secretario General de ONU para la violencia sexual en los conflictos armados, Zainab Bangura.²⁹

Fruto de todos esos esfuerzos, la agenda de género del proceso de paz fue muy ambiciosa y tuvo como resultado la inclusión del enfoque de género de manera transversal en el conjunto del acuerdo. La cuestión de la violencia sexual se abordó en el marco del punto cinco de la agenda de las negociaciones, que era el relativo a las víctimas³⁰ y cuya discusión tuvo lugar entre junio de 2014 y diciembre de 2015 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018a).³¹ La cuestión de la violencia sexual estuvo presente en el proceso de paz desde el principio de las negociaciones formales, aunque como señala una de las integrantes de la delegación gubernamental “en 2014 empezó la negociación

²⁸ Comunicado Conjunto “Trabajo relacionado con los puntos Víctimas, Fin del Conflicto y medidas de desescalamiento, visita de expertas a la Subcomisión de Género, avances en el tema de los mecanismos de justicia, operaciones de desminado en El Orejón y fecha de reanudación del ciclo de conversaciones” Mesa de Conversaciones, 30 de agosto de 2015.

²⁹ Mesa de Conversaciones, Acta Nro. 34 Discusiones sobre la extensión del Ciclo 37, los avances frente al Punto 5, la Subcomisión Técnica del Punto 3, la Subcomisión de Género y el acuerdo para «agilizar en La Habana y desescalar en Colombia», entre otros (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018c).

³⁰ En el marco de las negociaciones exploratorias entre el Gobierno de Colombia y las FARC ambas partes firmaron el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* en el que se establecía una agenda para las negociaciones de seis puntos: 1. Política de desarrollo agrario integral; 2. Participación política; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de las drogas ilícitas; 5. Víctimas; 6. Implementación, verificación y refrendación.

³¹ Para conocer los detalles del proceso de paz puede consultarse la *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP* de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, publicada en 2018 y compuesta por 12 volúmenes que recogen los pormenores del proceso desde su fase exploratoria hasta la firma del acuerdo.

del punto cinco y coincidió con la creación de la subcomisión de género. Antes no se había abordado la violencia sexual, porque iba a ir en el punto cinco. [...] Sabían las dos partes que era un tema que se tenía que abordar pero que iba a ser súper complejo por las implicaciones que iba a tener para las dos partes” (Entrevista 1). En el proceso de discusión del punto cinco se produjeron varios momentos relevantes en lo que respecta a la inclusión de la violencia sexual, como la visita de la Representante Especial sobre la Violencia Sexual en Conflictos, Zainab Bangura, que emitió diversos comunicados de apoyo al proceso y a los diferentes acuerdos relativos a la violencia sexual o la visita de representantes de organizaciones de mujeres en calidad de expertas en violencia sexual, que presentaron recomendaciones ante la Subcomisión de Género (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018c).

La sociedad civil tuvo la oportunidad de participar en el proceso directamente en relación con la violencia sexual cuando se abrieron las discusiones con la negociación del punto relativo a las víctimas. Sin embargo, la masculinización inicial del proceso, sumada al hecho de que el contenido concreto de la agenda negociadora más allá de los temas recogidos en el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* fuera secreto había generado escepticismo en las organizaciones de mujeres que llevaron a cabo campañas de incidencia sobre esta cuestión concreta, con respecto a las posibilidades reales de que la violencia sexual fuera incluida en las negociaciones y el acuerdo. Esto llevó a varias organizaciones a crear la plataforma “Cinco Claves para un Tratamiento Diferencial de la Violencia Sexual en los Acuerdos sobre la Justicia Transicional en el Proceso de Paz”, conformada inicialmente por las organizaciones Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres y la Campaña No es Hora de Callar y con propuestas concretas, fundamentalmente de carácter jurídico, para la inclusión de la violencia sexual en el

acuerdo final. Cinco Claves basó sus propuestas en el Estatuto de Roma y la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional (Entrevista 4). Representantes de otras organizaciones de mujeres también comparecieron ante la subcomisión de género con propuestas diferentes, que no estaban centradas tanto en un tratamiento penal de la violencia sexual, sino más próximas a la justicia restaurativa y la no jerarquización de las diferentes violencias con impactos de género (Casa de la Mujer 2015; Sánchez Gómez 2018).

La violencia sexual quedó incluida en el acuerdo de paz de una forma relativamente robusta, sobre todo, en comparación con otros acuerdos de paz marco o sustantivos firmados tras la aprobación de la resolución 1325.³² De acuerdo con la base de datos sobre acuerdos de paz *PA-X, Peace Agreements Database and Dataset* de la Universidad de Edimburgo, desde el 1 de noviembre de 2000, es decir, con posterioridad

³² El acuerdo de paz reconoce que “El conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y Rom, personas en razón de sus creencias religiosas, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, población LGBTI y gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo.” (*Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera*, 2016, p. 126). El acuerdo de paz establece que: “No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática -, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma.” *Íbid.* p.151.

a la aprobación de la resolución 1325, se firmaron 359 acuerdos de paz marco o sustantivos de carácter parcial o global. De estos 141 incluyeron cláusulas de género, pero solamente 23 (incluyendo 4 relativos a Colombia, el acuerdo final y 3 parciales) hacían referencia a la violencia sexual. Ninguno de los 19 acuerdos restantes, de los que 4 eran Constituciones, abordaron la violencia sexual en los respectivos conflictos armados y procesos de implementación de los acuerdos de paz con el grado de exhaustividad que lo hizo el acuerdo de paz final de Colombia (Bell et al. 2020). El resto de acuerdos incluía aspectos tales como el reconocimiento a las víctimas, el compromiso de las partes con la cesación de la violencia sexual, la prestación de apoyo psicosocial o sanitario a las víctimas e incluso algunos acuerdos contemplaban aspectos como la exclusión de la violencia sexual de acuerdos de amnistía, pero ninguno de ellos incluía todas estas cuestiones mencionadas de forma simultánea, sino una o dos cuestiones por acuerdo como máximo.

La utilización de la violencia sexual en el marco del conflicto había sido ampliamente documentada por diferentes organizaciones³³ y a pesar del subregistro habitual, el Centro Nacional de Memoria Histórica contabilizó en el contexto del conflicto 15.076 víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, de las que algo más del 90 por ciento han sido niñas, adolescentes y mujeres adultas (2017:17). El acuerdo señaló que la violencia sexual no podía ser objeto de amnistías, indultos y otros tratamientos especiales y estableció la creación de un Equipo Especial de Investigación en Violencia Sexual dentro de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, además de otras medidas en el ámbito de la rehabilitación psicosocial

³³ Un ejemplo de esta documentación es el informe Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas. (2013). *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia*. Ruta Pacífica de las Mujeres.

de las víctimas (Cinco Claves para un Tratamiento Diferencial de la Violencia Sexual en los Acuerdos sobre la Justicia Transicional en el Proceso de Paz 2017). En comparación con otros acuerdos de paz que también incluyeron aspectos relativos a la rendición de cuentas por la violencia sexual cometida en el marco de un conflicto armado, se trataba de medidas mucho más contundentes. Acuerdos previos en Uganda, Darfur (Sudán) o República Democrática del Congo habían incluido aspectos tales como el compromiso de investigar y juzgar la violencia sexual o la creación de unidades policiales específicas para atender a las mujeres víctimas o el establecimiento de medidas para proteger a las mujeres que decidieran recurrir a la justicia (Aroussi 2011). El acuerdo de paz firmado en Nepal incluía el compromiso de poner fin a la violencia y la explotación sexual, pero las víctimas siguen sin ser reconocidas aunque haya pasado más de una década desde su firma (Risal 2020). Ninguno de estos acuerdos había establecido compromisos tan explícitos para hacer frente a la impunidad.

Factores de impulso para la inclusión de la violencia sexual en el acuerdo

Varios factores sirvieron de impulso para lograr que la cuestión de la violencia sexual fuera finalmente incluida en el acuerdo de paz. Como señala una de las diplomáticas involucradas en la facilitación del proceso, hubo

“una buena correlación de fuerzas entre el empuje de las organizaciones de mujeres y el marco normativo existente, tanto en Colombia como a nivel internacional y, ciertamente, el compromiso dentro de las partes. [...] Hubo muchos

factores impulsores que llevaron a que se incluyera de la manera en que se incluyó” (Entrevista 3).

Así pues, entre estos factores pueden identificarse la suma de actores que incidieron en el proceso (las partes en conflicto, los facilitadores de las negociaciones de paz, las víctimas y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil); el hecho de que el enfoque de género ganara preponderancia en las negociaciones de paz a lo largo de su transcurso, creando un contexto más favorable a un tratamiento de la violencia sexual más robusto; o un marco normativo tanto internacional como nacional en materia de violencia sexual en conflictos armados favorable a esta inclusión.

Adentrándose en la interrelación de algunos de estos factores, cabe señalar que si la violencia sexual quedó incorporada de la manera exhaustiva y robusta en que tuvo lugar, fue en gran parte debido a que el enfoque de género logró un espacio destacado en el proceso gracias a la acción concertada de diferentes protagonistas del proceso. La violencia sexual había sido uno de los focos del activismo por la paz y los derechos humanos de muchas organizaciones de mujeres durante los años del conflicto armado y también una vez que se inician las negociaciones de paz (Céspedes-Báez 2019). Como señala una de las entrevistadas, responsable de una ONG internacional fuertemente involucrada en el proceso de paz

“las organizaciones de mujeres en Colombia venían desde décadas atrás, noventas más o menos en adelante, trabajando en diferentes redes y espacios de confluencia sobre la violencia sociopolítica que habían vivido, que estaban viviendo las mujeres en diferentes regiones del país, y que en ese ejercicio de documentar la violencia sociopolítica, la violencia sexual ya cobraba fuerza” (entrevista 6).

Otra de las entrevistadas, directora de una de las organizaciones más involucradas en la denuncia de la violencia sexual y la incidencia en el proceso de paz señalaba que

“para esa época [Gobierno de Samper] organizaciones feministas empezamos un trabajo muy importante de documentar lo que pasaba con las mujeres en la guerra, acompañar su proceso de empoderamiento [de las mujeres víctimas] y de incidencia ante el estado frente a los derechos a la reparación, a la protección, a la atención psicosocial” (entrevista 5).

A esta fortaleza de la inclusión del género en el proceso de paz, se sumó un proceso de incidencia específico por parte de organizaciones de mujeres con respecto a la violencia sexual, especialmente tras la creación de la plataforma Cinco Claves. Esta plataforma lideró un proceso de incidencia con respecto a la violencia sexual, basado en el cumplimiento del Derecho Internacional, y de forma específica encaminada a garantizar la no impunidad de la violencia sexual en el acuerdo. El hecho de que se produjera un proceso de incidencia específico en materia de violencia sexual marca una importante diferencia con otros procesos de paz. Por ejemplo, en el proceso de paz en la región de Mindanao, entre el Gobierno de Filipinas y el grupo armado del MILF, destacado también por sus logros en materia de participación de mujeres (Coomaraswamy 2015b:45; Santiago 2015), la incidencia se centró fundamentalmente precisamente en este aspecto, la participación de mujeres en la mesa de negociaciones, pero no tanto en un agenda sustantiva y concreta en materia de igualdad de género que incorporar a las discusiones, y de hecho, la violencia sexual no formó parte de las negociaciones ni del acuerdo de paz firmado en 2014 (entrevista 7).

Otro de los factores que tuvo un impacto destacable en el proceso fue la participación de las víctimas, que en varias ocasiones se desplazaron a La Habana durante el transcurso de las negociaciones y comparecieron ante las delegaciones negociadoras explicando sus vivencias y los impactos específicos del conflicto que habían sufrido, dejando una huella importante en las delegaciones negociadoras (Herbolzheimer 2016). 60 víctimas participaron en este proceso, incluyendo a 36 mujeres, algunas de las cuales participaron en tanto que víctimas de violencia sexual y de género, prestando su testimonio en relación con estos hechos victimizantes y posicionando este tema en las negociaciones (Brett 2017:40). Como señala una de las entrevistadas, integrante de una de las delegaciones negociadoras en La Habana,

“las visitas de las víctimas [...] fueron determinantes en aterrizar a las partes en de qué es que estamos hablando. Ponerle cara y cuerpo, ese testimonio es súper valioso. [...] Las partes estaban en usted hizo, usted no hizo. Cuando esos intercambios con las víctimas, pasaron a ‘los dos hicimos, cómo vamos a manejar esto’” (Entrevista 1).

Como se recoge también en la sistematización del proceso de participación de las víctimas en las negociaciones “la llegada de las víctimas a La Habana produjo un salto cualitativo en el proceso y lo transformó” (Brett 2017:55).

Por otra parte, también cabe destacar la participación de la Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre Violencia Sexual en los Conflictos, que visitó Colombia y se reunió con las delegaciones negociadoras en La Habana. En el informe conjunto emitido por las partes en junio de 2015, se recoge el compromiso a seguir las recomendaciones efectuadas por Bangura durante su visita (Oficina del Alto

Comisionado para la Paz 2018c:225). Una de las negociadoras destaca el impacto positivo que tuvo su presencia en La Habana y el diálogo con ella afirmando que “eso nos dio confianza que nosotras estábamos haciendo las cosas bien, incluso en el marco del derecho internacional” (Entrevista 2). La oficina de la Representante también jugó un papel asesorando al Gobierno en cambios legislativos en relación con la violencia sexual, como la Ley 1719 sobre el acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual de 2014, aprobada durante el transcurso del proceso de paz.

En lo que respecta al impacto que tuvo la existencia de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en la inclusión de la violencia sexual, cabría señalar que se trató de un impacto de carácter más indirecto. Las organizaciones de mujeres colombianas contaban con una larga trayectoria de activismo feminista por la paz (Sánchez Mora y Rodríguez Lara 2015:154) cuando la resolución 1325 se aprobó y esta agenda fue percibida inicialmente con escepticismo por parte de muchos grupos de mujeres, que consideraban que “tenía un enfoque militarista” (Entrevista 4) o que “era más útil para el posconflicto” (Entrevista 6). Sin embargo, parte de la fortaleza del enfoque de género en el proceso de paz, que a su vez contribuyó a la inclusión de la violencia sexual en el acuerdo de paz de la forma en que tuvo lugar, se debió a la existencia de la agenda mujeres, paz y seguridad, que generó un marco en el que las cuestiones de género cobraron importancia en el conjunto del proceso. De hecho, las organizaciones que impulsaron la incidencia en violencia sexual contaban con una larga trayectoria de trabajo con la resolución 1325, con investigaciones e incidencia, como por ejemplo la Corporación Humanas, que desde su inicio trabajó apoyándose en las herramientas internacionales de la agenda mujeres, paz y seguridad. Sin embargo, también es importante reconocer la posición de distancia con la que algunas organizaciones se situaban con respecto a la resolución 1325:

“En muchas ocasiones cuando la comunidad internacional nos decía ‘el trabajo de ustedes tiene que ver con la 1325’, nuestra respuesta era no, nuestro trabajo no se llama 1325. Ahora bien, reconocemos la importancia de la 1325, por supuesto. Pero a veces nos sentíamos con la presión que nos decían desde afuera ‘ustedes están logrando esto, primero en la agenda de mujeres y guerra y segundo en la agenda mujeres y paz, porque existen estándares internacionales’, pero las organizaciones decían, nuestro recorrido frente a la guerra, fue inclusive mucho antes y sin contar con el texto de la 1325” (Entrevista 5).

Así pues, es importante reconocer el vínculo de creciente importancia de las organizaciones de mujeres por la paz y los derechos humanos con la agenda mujeres, paz y seguridad, pero también la agenda local y trayectoria previa a estas herramientas internacionales, con frecuencia invisibilizada por la comunidad internacional. Esta invisibilización incrementa el riesgo de despolitizar y distorsionar el trabajo local que las mujeres llevan a cabo por la paz en un contexto en el que el “patrón neoliberal” promovido a través de la agenda mujeres, paz y seguridad puede cobrar fuerza en escenarios altamente internacionalizados (Manchanda 2020:61) donde la comunidad internacional puede aprovechar la agenda de las mujeres y la agenda mujeres paz y seguridad para reproducir las estructuras coloniales de poder (Pratt 2013).

Obstáculos

La mayoría de actores involucrados en la incorporación del enfoque de género en las negociaciones de paz coinciden en señalar que en relación a la inclusión de la violencia sexual en el acuerdo, aunque el resultado final fue muy positivo, el proceso fue difícil y

se tuvo que hacer frente a obstáculos importantes. Por un lado, el abordaje de la violencia sexual fue un tema de confrontación entre las partes, dadas las enormes consecuencias legales y en el ámbito de la justicia transicional que su abordaje en las negociaciones podía tener a posteriori. Desde el momento en que se instaló la Subcomisión de Género, las FARC señalaron su rechazo a ser acusadas de ser responsables de haber cometido violencia sexual en el marco del conflicto³⁴ y llevó tiempo que modificaran su postura. Por su parte, el Gobierno, aunque había llevado a cabo notables avances legislativos, no había dado cumplimiento a los mismos ni destinado los recursos necesarios a la lucha contra la violencia sexual en el marco del conflicto, favoreciendo la impunidad.³⁵

El hecho de que las negociaciones funcionaran bajo la máxima de que “nada está acordado hasta que todo está acordado” (de la Calle y Márquez 2012), llevó a que en algunos momentos los temas que generaban mayores discrepancias no ocuparan un lugar central para no hacer peligrar el acuerdo. La cuestión de la violencia sexual fue uno de los ejes de tensión en la relación entre la sociedad civil y las partes en conflicto, debido a la percepción por parte de la sociedad civil de que el tema no estaba teniendo una suficiente relevancia en los diálogos, en contraste con la gravedad que esta violación a los derechos humanos había adquirido en el transcurso del conflicto. A pesar de que la

³⁴ En su comunicado “Por una Nueva Colombia sin discriminación de género” emitido con motivo de la creación de la Subcomisión de Género, las FARC señalaban “Las FARC-EP rechazamos toda estrategia o campaña difamatoria que pretenda vincular las acciones de la guerrilla a prácticas de violencia sexual; pues estas prácticas son totalmente ajenas a nuestros principios y por lo tanto, de ningún modo toleradas en nuestras filas, ni respecto al resto de la población femenina.”

³⁵ Así lo recogían, por ejemplo, las organizaciones de mujeres en el informe “El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia.” Bogotá, 16 de mayo de 2012.

violencia sexual debía formar parte del acuerdo, puesto que Colombia como Estado parte del estatuto de Roma no podía excluirla, entre las partes no había una voluntad inicial de tratamiento de la cuestión de acuerdo a los máximos estándares de justicia internacional, como requerían algunos grupos de la sociedad civil. Esto llevó a las organizaciones que se habían especializado en el trabajo sobre violencia sexual a crear una alianza para presentar propuestas conjuntas, pero tuvieron que superar muchas dificultades para lograr un espacio de participación en La Habana en lo relativo específicamente a la violencia sexual.

Por otro lado, hubo importantes divisiones en las organizaciones de mujeres que mantuvieron posturas diversas respecto a las estrategias de incidencia y al grado de prioridad que este tema debía ocupar con respecto al conjunto de la agenda de género. El movimiento de mujeres no tuvo una postura homogénea con respecto a la cuestión de la violencia sexual y la persecución penal de los crímenes sexuales en el contexto de mujeres. Como señalaron varias de las personas entrevistadas “esta fue una de las cuestiones que más dividió a las organizaciones de mujeres, especialmente en lo que se refiere a la rendición de cuentas y la forma en la que los perpetradores debían ser castigados por estos crímenes” (Entrevista 3). Por un lado, diferentes organizaciones de mujeres se agruparon en la plataforma Cinco Claves para exigir la persecución penal de la violencia sexual y que esta violencia no fuera incluida dentro de los crímenes amnistiables por el sistema de justicia transicional.³⁶ Por otra parte, otras organizaciones

³⁶ El acuerdo de paz final estableció en el apartado relativo a la Jurisdicción Especial para la Paz que “No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática o como parte de un plan o política-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia

de mujeres activamente involucradas en las negociaciones de paz, especialmente en el marco de la Cumbre Nacional optaron por una postura que no estableciera jerarquías entre los diferentes impactos de género del conflicto armado.

En su evaluación de la experiencia de incidencia de la Cumbre de Mujeres, las organizaciones que la conformaron reconocen que el tema de la violencia sexual ocasionó divisiones en el propio movimiento de mujeres en torno a “cuál era la centralidad de la violencia sexual y las víctimas de esta” (Sánchez Gómez 2018:95). En este sentido, la cumbre considera que no se resolvió el debate al respecto y que las divisiones surgieron puesto que

“1) algunas organizaciones y grupos de mujeres consideraban que: a) centrar la agenda en la violencia sexual ocultaba otros crímenes cometidos contra las mujeres en ese contexto; b) la centralidad de las víctimas de violencia sexual, contribuye a reforzar visiones presentes en la sociedad colombiana, acerca que existen víctimas de “primera y segunda categoría”, y no se develan las múltiples violencias que vivieron las mujeres; 2) otro aspecto relevante de debate fue el de la sanción a la violencia sexual frente al cual había posturas diversas: si hacerlo desde un horizonte de justicia restaurativa, con mayor énfasis en la restitución de derechos y las garantías de no repetición o hacerlo desde una visión de justicia retributiva centrada en el análisis en la violación de la normatividad nacional e internacional vigente en el país; 3) la implicación que tenía la centralidad de la violencia sexual para la reparación transformadora vista en íntima relación con la justicia y los diversos sistemas de opresión que se encarnan en las mujeres.” (Sánchez Gómez 2018:95, 96).

sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma.”

Algunas entrevistadas consideran que las diferencias en torno a la violencia sexual escenificaron la tensión recurrente en muchos procesos de paz entre la justicia y la paz ya que

“cuando ya llegó el momento de alguna manera decisivo de cómo iba a quedar el tema de la violencia sexual en la negociación, ahí surgen dos posiciones. Una posición que se mantiene en la lógica de este tema no lo cedemos por nada del mundo y otra posición que consideraba, y yo creo que fue el dilema en el que también estuvieron muchas organizaciones en muchos otros temas, qué era lo que debía primar, si la justicia o la paz. Esa tensión entre la justicia y la paz se vivió en el tema de violencia sexual. Ahí hubo algunas posiciones que consideraron que, si había que ceder un poco en esos temas con tal de que se lograra concretar un acuerdo de paz, habría que ceder.” (Entrevista 6)

En todo caso, se trata de obstáculos de una naturaleza muy diferente a los que han tenido lugar en otros procesos de paz. En el caso del proceso de paz en Mindanao, documentar la violencia sexual en este conflicto armado ha sido una tarea enormemente compleja a pesar de que Filipinas cuenta con legislación relativa a la violencia contra las mujeres y el Gobierno tiene capacidad para implementar esta legislación (True 2017). Como se vio anteriormente, documentar la violencia sexual fue uno de los pasos iniciales y fundamentales para su inclusión en las negociaciones de paz colombianas. Aunque algunos análisis documentan la utilización de la violencia sexual en el conflicto armado (Isis International 2011:47; Kubota y Takashi 2016:21), en su investigación sobre la violencia sexual en la región de Mindanao, Davies, True y Tanyag (2016) señalan que a pesar de que las cifras oficiales de este tipo de violencia en Mindanao son

considerablemente inferiores a las de otras regiones de Filipinas que no se han visto afectadas por conflictos armados, es muy probable que esta violencia esté infradocumentada, como consecuencia de diferentes factores, como el hecho de que haya afectado en mucha mayor medida a mujeres de los grupos más vulnerables como la población indígena y la población desplazada. Además, el hecho de que muchos análisis hayan obviado las complejas dinámicas del conflicto y la variedad de actores en Mindanao, ha podido llevar a la conclusión de que la violencia sexual no ha tenido lugar en este conflicto, al quedar fuera del análisis de las dinámicas del conflicto violencias que han tenido lugar en el ámbito comunitario –como el fenómeno conocido como *rido*– y que han transcurrido en paralelo a los enfrentamientos entre fuerzas de seguridad e insurgencias. Esta violencia de carácter comunitario ha tenido un fuerte impacto en las mujeres, con prácticas como los matrimonios forzados. Algunos estudios señalan que las mujeres musulmanas se vieron particularmente afectadas por esta forma de violencia intercomunitaria que incluyó violencia sexual y de género (Kubota y Takashi 2016:vi). Davies, True y Tanyag también hacen referencia a los importantes obstáculos que las víctimas enfrentan para denunciar la violencia, como consecuencia del estigma asociado a la violencia sexual, y las dificultades asociadas a las situaciones de desplazamiento forzado. En este contexto, y a pesar de las características del proceso de paz que llevó a la firma de un acuerdo de paz para la terminación del conflicto en Mindanao que, como se señaló anteriormente, ha sido considerado uno de los procesos paradigmáticos en términos de inclusión de las mujeres y la igualdad de género, “la violencia sexual y de género en Mindanao sigue estando infradenunciada, infraanalizada y sigue sin ser abordada” (Davies et al. 2016:462).

Conclusiones

El acuerdo de paz de Colombia ha sido considerado uno de los más exitosos en materia de igualdad de género y reconocimiento de los derechos de las mujeres fruto de la participación activa de las mujeres en diferentes niveles del proceso y de la inclusión de un enfoque de género de forma transversal en el texto del acuerdo. La inclusión de la violencia sexual en el acuerdo, con un reconocimiento a las víctimas y excluyendo la amnistía para los responsables de su perpetración en el marco del conflicto fue uno de los elementos importantes de esta fortaleza con la que el enfoque de género se integró en el acuerdo. No obstante, el proceso no estuvo exento de obstáculos y las resistencias fueron muchas por parte de los actores negociadores. También se pusieron sobre la mesa visiones diferentes por parte de la sociedad civil sobre los impactos de género del conflicto armado y el lugar que la violencia sexual y su tratamiento debían ocupar en las negociaciones y el posconflicto.

Analizar cómo la violencia sexual llegó a integrarse en el acuerdo es relevante, puesto que, a pesar de los avances en los últimos años, los acuerdos de paz continúan excluyendo la igualdad de género, y este análisis permite extraer e identificar algunas prácticas que dieron como resultado un acuerdo robusto en materia de igualdad de género y reconocimiento de los impactos específicos que el conflicto había tenido. Esto fue fruto de la interrelación de diversos factores, como se ha expuesto en este artículo. En las negociaciones de paz que se desarrollaron en La Habana confluieron múltiples actores cuya acción influyó positivamente en el tratamiento que la violencia sexual finalmente recibió en el acuerdo. Así, organizaciones de mujeres y de víctimas, actores facilitadores del proceso y partes negociadoras, en diferentes grados y niveles, impulsaron la inclusión de esta cuestión. Pero la acción de este conjunto de actores tuvo lugar en un contexto que

fue determinante para que la violencia sexual fuera incluida. Por un lado, las negociaciones incorporaron el enfoque de género como una herramienta metodológica que permitió que aspectos concretos del conflicto armado, fuertemente atravesados por las desigualdades de género como la violencia sexual, formaran parte de la agenda de negociaciones. La existencia de la subcomisión de género, si bien no fue el escenario específico en el que se abordó esta temática, si sirvió de plataforma para elevar el perfil de los temas de discusión relacionados con las desigualdades de género y la violencia contra las mujeres.

Por otra parte, tanto el marco normativo nacional como internacional en materia de violencia sexual, como el marco político generado por la existencia de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, tuvieron una notable influencia en el proceso de paz. En el caso de esta agenda, cabe señalar que si bien generó un contexto favorable a la inclusión de las exigencias de las organizaciones de mujeres y al reconocimiento a sus contribuciones a la construcción de la paz en el país, la trayectoria de décadas de activismo e incidencia por la paz de dichas organizaciones, la fortaleza de su articulación y su amplio alcance, eran previas a la resolución 1325. Así pues, se trataba de un contexto especialmente favorable, dado el elevado grado de organización y articulación del movimiento de mujeres por la paz, unido a un marco internacional propicio a la inclusión de los derechos de las mujeres en un acuerdo de paz. Todos estos factores se reforzaron mutuamente como consecuencia de la interrelación entre todos ellos, puesto que actores nacionales e internacionales confluyeron y se fortalecieron mutuamente en un contexto que propiciaron y al mismo tiempo les fue favorable, como consecuencia del marco normativo y político del momento.

El impacto en el proceso de paz de la agenda mujeres, paz y seguridad fue importante, como han identificado muchas de las participantes y dando como resultado

el enfoque de género en el acuerdo. La apertura de espacios a la participación, como resultado de los esfuerzos de incidencia de las organizaciones de mujeres que se sirvieron de la resolución 1325 y de la agenda en su conjunto, dio lugar a una presencia mayoritaria de mujeres entre las organizaciones de víctimas que se desplazaron a La Habana, incluyendo víctimas de violencia sexual, hecho que sirvió de catalizador para que las partes modificaran sus posturas en la mesa de negociaciones. Además, se logró una sesión de trabajo monográfica sobre violencia sexual con la participación de activistas y expertas de la sociedad civil. La presencia de la Representante Especial del Secretario General sobre violencia sexual en los conflictos, figura surgida en el marco del fortalecimiento de la arquitectura institucional en materia de mujeres, paz y seguridad, también reforzó el trabajo en materia de violencia sexual por parte de las delegaciones negociadoras. Así pues, lograr acuerdos de paz sensibles a las desigualdades de género y al reconocimiento de los derechos de las mujeres y de las víctimas requiere de procesos en los que se den cabida y se vean impulsados por múltiples actores, visiones y prácticas.

4. La influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad en la mediación en los procesos de paz

Introducción

La mediación se ha convertido en una herramienta central de construcción de paz en las últimas décadas. Como señala Marko Lehti, se ha considerado que “la mediación es una de las herramientas más esenciales, efectivas y baratas para gestionar y resolver conflictos armados” (2019:1). Naciones Unidas señala que “la mediación es un proceso por el que un tercero ayuda a dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto ayudándolos a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables” (Asamblea General de la ONU 2012). Sin embargo, el término cada vez define una realidad más amplia que incluiría actividades que van “desde la alta diplomacia a la construcción de la paz de base, lo que refleja un interés mayor en la idea de una diplomacia multinivel” (Turner y Wählich 2021).³⁷ La mediación como herramienta para

³⁷ Véronique Dudouet y Matteo Dressler (Dudouet y Dressler 2016) señalan que el término diplomacia multinivel (*multitrack diplomacy*) fue acuñado en la década de los noventa del siglo XX por Louise Diamond y John McDonald para definir el conjunto de actores y de actividades interconectadas que intervienen en la prevención y resolución pacífica de los conflictos fundamentalmente a través del diálogo y la mediación. El modelo de conceptualización más extendido hace referencia a tres niveles o tracks. Diplomacia de Track I se refiere a la que tiene lugar al más alto nivel y en la que intervienen normalmente líderes políticos, diplomáticos y militares y se centra con frecuencia en aspectos como altos el fuego y negociaciones formales de paz. La diplomacia de Track II se refiere a las actividades centradas en la construcción de relaciones entre líderes de la sociedad civil y personas influyentes, que pueden tener capacidad de incidir en los procesos de Track I. Se trata de diálogos no oficiales, aunque ocasionalmente quienes participan en ellos pueden ser invitados a hacerlo también en los procesos de Track I. Finalmente la Track III se refiere a las interacciones que tiene lugar en la base social y que promueven el diálogo o el entendimiento entre comunidades. Un modelo con enorme influencia en la práctica de la construcción de la paz (Palmiano Federer et al. 2019) es el propuesto por John Paul Lederach, en el que utiliza la imagen de la pirámide para describir tres niveles de actores relevantes para la transformación de un conflicto: liderazgo alto, liderazgo medio y liderazgo de las bases (Lederach 1998).

abordar los conflictos en la sociedad tiene siglos de existencia, si bien su utilización como una herramienta de transformación de conflictos armados y de construcción de paz nace en el ámbito de Naciones Unidas de la mano de Folke Bernadotte. Este diplomático sueco ha sido considerado el primer mediador de la organización (Lehti 2019), tras ser nombrado mediador para el conflicto entre Israel y Palestina en 1948 por el entonces Secretario General de la ONU Trygve Lie, dada su experiencia mediadora durante la II Guerra Mundial. Así, desde la finalización de la II Guerra Mundial y, sobre todo, con el fin de la Guerra Fría y la proliferación de procesos negociados encaminados a poner fin a los conflictos armados, la figura de la mediación ganó un progresivo protagonismo en el ámbito de la construcción de la paz, tendencia que se ha mantenido en gran parte de los procesos de paz más recientes. Definiciones clásicas como la de Bercovitch señalan que “la mediación es un proceso de gestión de conflictos en el que las partes en disputa buscan la asistencia de, o aceptan una oferta de ayuda de, un individuo, grupo, estado u organización para resolver su conflicto o resolver sus diferencias sin recurrir a la violencia física o invocando la autoridad de la ley” (Bercovitch 1997).

La expansión de este ámbito en las últimas décadas ha llevado a que bajo el paraguas de la mediación en conflictos armados se incluyan actividades tan variadas como contactos informales, conciliación, buenos oficios o iniciativas de intermediación (Mitchell 2022). Las terceras partes en los conflictos generalmente desempeñan tareas de carácter procedimental y de facilitación que dependen en gran medida de las características específicas de un determinado proceso de paz y que varían en intensidad e implicación en función del momento en el que se halla el proceso (Özerdem y Mac Ginty 2019:7).

De acuerdo con los datos de la Escola de Cultura de Pau (2021:22), en el año 2022 hubo una gran mayoría de negociaciones de paz, 35 de las 39 (90%), en las que había

participación de al menos una tercera parte, porcentaje similar al de años anteriores. En el año 2020 se constató la participación de terceras partes involucradas en tareas de mediación, facilitación o acompañamiento en el 82% de los procesos activos analizados, cifra muy similar a la de 2019, en la que esta participación fue del 80%. Aunque en algunas regiones la implicación fue mayor que en otras –en África solo se constataba la ausencia de terceras partes en las negociaciones en Burundi de un total de 13 negociaciones, mientras que en Asia solo el 55% contaba con terceras partes–, la tendencia global mayoritaria fue la de procesos de paz con apoyos por parte de actores ajenos a los negociadores directos. Así pues, las tareas de apoyo al diálogo se han convertido en un aspecto fundamental de los procesos de paz y los actores que desempeñan estas tareas, sean mediadores oficiales de Track I o actores que proporcionan apoyos de carácter más indirecto, se han convertido en co-protagonistas de los procesos que pretenden facilitar. En la mayoría de procesos de paz eran varios los actores que llevaban a cabo tareas de acompañamiento (Escola de Cultura de Pau 2021:22), lo que da cuenta de la complejidad que la mediación ha adquirido en las negociaciones contemporáneas. Entre estos actores están organizaciones internacionales o regionales como Naciones Unidas, la OSCE, la UA o la UE, servicios diplomáticos estatales y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo ONG y centros de investigación, como el Centre for Humanitarian Dialogue, Conciliation Resources, Crisis Management Initiative o la Comunidad de Sant’Egidio, entre otros.

Preguntarse sobre cómo se lleva a cabo un proceso de paz –entendido como un intento de alcanzar un acuerdo negociado en un conflicto (Özerdem y Mac Ginty 2019) o como esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a resolver los conflictos y transformar sus causas de fondo mediante métodos pacíficos, especialmente a través de las negociaciones de paz (Escola de Cultura de Pau 2021:15)– es relevante puesto que

permite conocer los procedimientos, la herramientas y los enfoques que se aplican. Sin embargo, esta pregunta debe llevarnos a interrogarnos también por qué tipo de paz surge de cada proceso (Özerdem y Mac Ginty 2019:2) y sobre si los procedimientos, las herramientas y los enfoques utilizados influyen en los resultados, cuestión de enorme relevancia desde una perspectiva de género.

La investigación feminista ha constatado reiteradamente el carácter patriarcal de los procesos de paz, tanto por la preponderancia masculina de quienes los protagonizan, como por las prácticas excluyentes que se reproducen en el transcurso de estos procesos. Desde obras pioneras como *Bananas, Beaches and Bases*, en la que se analizaba el papel de las esposas de los diplomáticos evidenciando que este era el lugar al que se había relegado a las mujeres en la diplomacia (Enloe 1990), hasta análisis más recientes como el llevado a cabo por Aggestam y Towns (2018) sobre la diplomacia internacional, se constata como las negociaciones y, sobre todo, quienes participan en ellas como mediadores, son fundamente hombres pertenecientes a una élite diplomática occidental. Las mujeres continúan estando infrarrepresentadas en los procesos de paz (Coomaraswamy 2015b; Council on Foreign Relations 2019; Fellin y Turner 2021; Paffenholz 2018) y a medida que los contactos entre las partes enfrentadas en un conflicto armado se formalizan, las mujeres que han llevado a cabo tareas de mediación en el ámbito local son excluidas progresivamente de la escena, dando paso generalmente a equipos internacionales de mediación (Turner 2018). La evaluación de alto nivel sobre la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad llevada a cabo por Naciones Unidas en 2015 constataba que la participación de las mujeres en los procesos de paz era uno de los ámbitos de la construcción de la paz en el que persistían más retos (Coomaraswamy 2015b:14).

A pesar de que muchos procesos de paz continúan estando acompañados por actores diplomáticos de alto nivel, en los últimos años está emergiendo un nuevo consenso con respecto a la inclusividad en los procesos de paz (Carl 2019; Herbolzheimer 2015). Varias investigaciones apuntan a la importancia que tiene para la sostenibilidad de las negociaciones y, sobre todo, de los resultados alcanzados en estas, el hecho de que los procesos sean inclusivos y cuenten con la participación de diferentes actores afectados por la violencia (Nilsson 2012; O'Reilly, Ó Súilleabháin, y Paffenholz 2015; Paffenholz et al. 2016). Si bien las fases iniciales de un proceso de paz pueden requerir confidencialidad para garantizar su puesta en marcha sin que las interferencias externas pongan en peligro las negociaciones, en fases más avanzadas, la legitimidad de un proceso dependerá también del respaldo público que pueda obtener (Özerdem y Mac Ginty 2019:11). La inclusividad y la participación pueden dar lugar a un mayor conocimiento social del proceso lo que, a su vez, puede facilitar un mayor apoyo a este. Uno de los aspectos centrales de la inclusividad es el género. La resolución 1325 y la subsiguiente agenda sobre mujeres, paz y seguridad, con todas las resoluciones que la conforman, han tratado de modificar la realidad de exclusión y masculinización de los procesos de paz por varias vías. En primer lugar, destacando la importancia de la incorporación de más mujeres en todos los ámbitos de la construcción de la paz, incluyendo en la mediación, facilitación y acompañamiento de los procesos de paz. En segundo lugar, señalando la necesidad de que se integre la perspectiva de género y las exigencias y recomendaciones de las organizaciones de mujeres en las agendas de negociación y los acuerdos de paz.

No obstante, más allá de aproximaciones genéricas, la cuestión de la mediación apenas ha sido analizada desde una perspectiva de género. El papel de las mujeres como mediadoras en los procesos de paz no ha sido estudiado en profundidad (Turner 2018). El desarrollo de la agenda mujeres, paz y seguridad ha puesto un gran énfasis en la

participación de las mujeres en los procesos de paz en tanto que negociadoras y destacando también su papel desde la sociedad civil, apoyando y validando procesos negociados y eventuales acuerdos y enriqueciendo estos procesos y acuerdos con aportaciones propias. Sin embargo, no se ha logrado un empuje equivalente en el ámbito de la mediación. La literatura sobre participación ha tendido a unificar las categorías de negociadoras y mediadoras (Turner 2020:387) y con frecuencia se ha extrapolado la experiencia de las negociadoras a la de las mediadoras. Seguramente se trata de una muestra más de la homogeneización de la categoría mujeres, y de la persistente consideración de las mujeres como sujetos ajenos a los espacios de poder y discusión política. También faltan evaluaciones sobre cómo los actores facilitadores han utilizado la agenda mujeres paz y seguridad como herramienta para lograr más participación de las mujeres y mejores acuerdos en términos de igualdad de género. El objetivo de este capítulo es tratar de analizar cuál ha sido la influencia de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en el ámbito de la mediación, la facilitación y el acompañamiento por terceras partes a los procesos de paz y cómo se ha producido esta influencia. Para ello se analizarán diferentes procesos de paz desde una perspectiva comparada, así como algunas de las vías por las que se han impulsado estándares de mediación acordes con las exigencias de la agenda mujeres, paz y seguridad y se identificarán algunos de los retos que persisten.

Las mujeres y el género en la mediación, balance de la situación

Como se ha señalado anteriormente, las negociaciones de paz han sido un ámbito de la política internacional profundamente patriarcal y masculinizado, especialmente en lo que se refiere a la mediación e intervención de terceras partes. Preguntado por la estrategia que utilizó en su tarea como mediador en las negociaciones de paz en los

Balcanes, el diplomático estadounidense Holbrooke afirmó "Persistencia. Una especie de acoso implacable a las partes hacia concesiones que no estaban dispuestas a hacer a menos que Estados Unidos las presionara con la amenaza creíble del uso de la fuerza" (Packer 2019). Los acuerdos de Dayton se firmaron cinco años antes de la aprobación de la resolución 1325 por parte del Consejo de Seguridad y las negociaciones facilitadas por EEUU ejemplificaron un modelo de negociación profundamente patriarcal, en el que la masculinidad violenta permeó la construcción de la paz, dando lugar a una implementación del acuerdo posterior que tampoco incluyó la perspectiva de género (Lithander 2000).

Con posterioridad al año 2000 no escasean los ejemplos de actores facilitadores con un desempeño de sus tareas también fuertemente patriarcal. La fase final de las negociaciones de paz en Aceh (Indonesia) tuvo como actor mediador central a Martti Ahtisaari, expresidente de Finlandia y premio Nobel de la paz en 2008, y cuya mediación estuvo caracterizada por un estilo agresivo y por no haber dado pie a la participación de actores de la sociedad civil (Shea 2019). La mediación llevada a cabo en el conflicto armado en Siria –uno de los más graves de la última década en términos de mortalidad asociada y desplazamiento forzado de población– por los dos primeros enviados especiales de la Liga Árabe y Naciones Unidas, el ex Secretario General de la ONU Kofi Annan, y el diplomático Lakhdar Brahimi, también ejemplifica este modelo y ambos promovieron procesos excluyentes (Hellmüller y Zahar 2019). A pesar de las repetidas demandas de las organizaciones de mujeres y de sus esfuerzos de incidencia para participar en las negociaciones de paz,³⁸ ninguno de los dos enviados promovió su

³⁸ Cynthia Enloe relata algunos de estos esfuerzos de incidencia en su pieza de blog "GENEVA BLOG – Report from the Syrian Peace Talks", publicada por WILPF en 2014 en <https://www.wilpf.org/cynthia-enloes-report-from-the-syrian-peace-talks/>.

participación, incluso después de haberse reunido con ellas, como hizo Brahimi en el marco de las negociaciones de Ginebra. Como señalan Kastner y Roy-Trudel las masculinidades e hipermasculinidades que se conforman durante el periodo de conflicto tienen impactos en la estructura de las negociaciones de paz que se llevan a cabo para poner fin a los conflictos armados (2019:152), incluyendo en la práctica de la mediación. Las mujeres representaron el 6% de las personas que ejercieron tareas de mediación en los procesos de paz que tuvieron lugar entre 1992 y 2019, aunque si se analiza el periodo entre 2015 y 2019 esta cifra asciende al 11% de las personas mediadoras (Bigio et al. s. f.). Aggestam y Svenson (2018) identifican 36 mujeres mediadoras en 24 conflictos entre 1991 y 2014, cifra que representaba el 8% de los casos en los que hubo mediación y también coinciden en señalar una tendencia de aumento desde la aprobación de la resolución 1325. En su estudio sobre la diplomacia internacional desde una perspectiva de género, Aggestam y Towns (2018) constatan la profunda exclusión que las mujeres sufren en los puestos diplomáticos de mayor responsabilidad y, por consiguiente, en las negociaciones que tienen lugar en el ámbito internacional. Catherine Turner sostiene que la utilización de nociones de mediación referidas únicamente a iniciativas de Track I y figuras de alto nivel como los enviados del Secretario General, o el hecho de que con mucha frecuencia las mujeres sean descritas mediante el término “constructoras de paz”, invisibiliza a las mediadoras que a menudo desarrollan su actividad en el ámbito local (2018:6). Un ejemplo especialmente ilustrativo que recogen estas autoras es el de Mary Robinson, que en 2013 fue la primera mujer nombrada como mediadora por Naciones Unidas, 13 años después de la aprobación de la resolución 1325 y seis décadas después del nombramiento de Bernadotte como el primer mediador de Naciones Unidas. Así pues, los progresos han sido muy lentos, aunque el inicio de la agenda mujeres, paz y seguridad

permitió abrir una brecha dando lugar a una progresiva, aunque insuficiente e inconstante, incorporación de las mujeres a las negociaciones.

La resolución 1325 y las subsiguientes establecieron un claro marco normativo para la participación de las mujeres en los procesos de paz y obligaciones en este sentido para todos aquellos actores involucrados en estos procesos. El primer párrafo operativo de la resolución 1325

“insta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos”,

destacando especialmente la necesidad de que el Secretario General nombre a más mujeres representantes y enviadas especiales para ejercer buenos oficios. La resolución 2122 de 2013 enfatiza la importancia no solo de la participación, sino de que se ponga a disposición, tanto de los equipos negociadores como de los equipos de apoyo a la mediación, conocimiento y personal experto en género. Además, se solicita al Secretario General que

“apoye los nombramientos de mujeres en niveles superiores como mediadoras de las Naciones Unidas y miembros de los equipos de mediación de las Naciones Unidas”.

Posteriormente la resolución 2493 del año 2019

“insta a los Estados Miembros a que apoyen los procesos de paz para facilitar la inclusión y la participación plenas, igualitarias y significativas de las mujeres en las conversaciones de paz desde un principio, tanto en las delegaciones de las partes negociadoras como en los mecanismos establecidos para la aplicación y el

seguimiento de los acuerdos, alienta a los Estados Miembros a que respalden los esfuerzos encaminados a paliar la desigual representación y participación de las mujeres en la agenda sobre la paz y la seguridad, incluido el apoyo oportuno a las mujeres para ampliar su participación y su capacidad en los procesos de paz”.

A pesar de este marco normativo que las diferentes resoluciones han establecido, la práctica de la mediación ha sido uno de los ámbitos de construcción de paz más impermeable a la agenda sobre mujeres, paz y seguridad (Standfield, 2020, p. 630) y muchos actores involucrados muestran resistencias a la participación de las mujeres (Coomaraswamy, 2015, p. 40). Así, las mujeres no son invitadas a participar en las negociaciones o no se les proporciona suficiente información sobre el proceso. También pueden ser excluidas de forma explícita o se rebaja el perfil de su participación a través de su inclusión en mecanismos de participación indirecta, como pueden ser las audiencias públicas (Lorentzen 2020). En gran parte de los procesos de paz, la diplomacia continúa centrada en los actores militares protagonistas de los conflictos y las mujeres y grupos sociales excluidos o minoritarios con frecuencia se enfrentan a la reticencia de los mediadores “preocupados por cuánta inclusión puede soportar un proceso de paz” (Bell 2019:12). No obstante, dado el carácter dinámico y cambiante de los procesos de paz, los movimientos de mujeres han aprovechado la existencia de las herramientas que ha proporcionado la agenda mujeres, paz y seguridad para lograr transformaciones en estos procesos. Además, es esperable que actores mediadores con sensibilidad hacia la igualdad de género contribuyan a que las mujeres tengan la oportunidad de influir en las negociaciones y acuerdos de paz (Aduda y Liesch 2022:5).

La influencia de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en los procesos con facilitación externa

La exclusión sistemática de las mujeres de las negociaciones de paz y las enormes dificultades en las dos décadas de existencia de la agenda mujeres, paz y seguridad para traducir este proyecto político en resultados concretos y en imperativos para los gobiernos y otros actores ha llevado a que, en muchos procesos de paz, los actores responsables de la facilitación de las negociaciones hayan esquivado esta agenda involuntaria o deliberadamente. Sin embargo, en otros procesos sí puede observarse cómo la agenda ha influido en cierta medida en los actores mediadores, bien por un compromiso de estos con la agenda internacional de igualdad de género, bien por la acción de presión de organizaciones de mujeres y otros actores, o una combinación de ambos factores. Para ilustrar estas diferencias, analizaré el proceso de paz de Aceh, que llevó a la firma del acuerdo de paz *Memorando de Entendimiento de Helsinki* en 2005 y el proceso de paz de Colombia que desembocó en la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* en 2016.

Aceh

En el caso de la provincia indonesia de Aceh, el acuerdo de paz ponía fin a un conflicto armado iniciado en 1976 entre el gobierno de Indonesia y el grupo armado GAM (*Gerakan Aceh Merdeka*, Movimiento Aceh Libre), guerrilla cuyo objetivo era la independencia de esta provincia indonesia. Las negociaciones de paz que dieron lugar al acuerdo contaron con la implicación de diferentes actores internacionales,

fundamentalmente el Centre for Humanitarian Dialogue (CHD),³⁹ que facilitó el proceso entre 1999 y 2003, y el Crisis Management Initiative (CMI),⁴⁰ que medió durante los siete meses que duró la fase final en 2005. El principal mediador de esta decisiva fase final que concluyó con la firma del acuerdo de paz fue Martti Ahtisaari, expresidente de Finlandia y fundador de CMI y que posteriormente recibiría el premio Nobel de la paz por su labor como mediador. El hecho de ser un exmandatario internacional confirió un carácter específico a la mediación, ya que si bien su plataforma de actuación era la de una fundación de la sociedad civil, la figura de Ahtisaari era mucho más cercana a la diplomacia clásica (Shea 2019). Durante la etapa en la que la facilitación estuvo ejercida por el CHD, bajo el liderazgo de Martin Griffiths –director del centro y con amplia experiencia en el trabajo humanitario y Naciones Unidas–, se conformó un grupo de apoyo conocido como los “Hombres Sabios (Wise Men)”⁴¹ que participaron en las reuniones y aportaron su experiencia y conocimiento. El proceso atravesó varias crisis y se lograron algunos acuerdos parciales de cese de hostilidades, pero fue el tsunami de diciembre de 2004 que sirvió de catalizador dando el impulso definitivo a las negociaciones. Con la facilitación de Ahtisaari ambas partes alcanzaron un acuerdo en 2005 que permitió el fin del conflicto, dando pie a la reconstrucción de la provincia,

³⁹ CHD es una fundación privada de diplomacia sin ánimo de lucro con sede en Suiza creada en 1999 y que ha facilitado el diálogo entre actores enfrentados en múltiples conflictos como Myanmar, Nepal, Kenya, Burundi, Timor o el País Vasco, entre otros muchos.

⁴⁰ CMI, actualmente renombrado CMI-Martti Ahtisaari Peace Foundation, es una organización no gubernamental finlandesa fundada en el año 2000 por el ex presidente Martti Ahtisaari, dedicada a la diplomacia de paz y que ha intervenido en conflictos como Ucrania, Sudán del Sur o Iraq.

⁴¹ Este grupo estuvo integrado por William Ury del Negotiation Project de la Universidad de Harvard, el general estadounidense retirado Anthony Zinni, el antiguo ministro de Exteriores de Yugoslavia Budimir Loncar, el antiguo ministro de Exteriores de Tailandia Surin Pitsuan, el parlamentario británico Lord Avebury, y el diplomático sueco Bengt Soderberg (Shea 2019:25).

devastada por el tsunami que afectó al sur de Asia en 2004.⁴² Si bien el proceso fue considerado un éxito dada la consecución de un acuerdo en un contexto humanitario de enorme fragilidad como consecuencia del tsunami, desde un análisis feminista crítico se trata de un proceso con múltiples carencias cuyos resultados deben ser relativizados, en tanto perpetuaron y reforzaron un orden patriarcal excluyente con las mujeres en la etapa posbélica (Jauhola 2020:7).

Las negociaciones se llevaron a cabo sin la participación de la sociedad civil y las mujeres estuvieron excluidas del proceso (Kamaruzzaman 2008). El acuerdo resultante fue muy limitado en su contenido, con disposiciones centradas en la autonomía de la provincia de Aceh y en la desmilitarización, pero sin apenas abordar cuestiones relativas a la justicia y los derechos humanos (Aspinall 2008; Lee-Koo 2012), a pesar de las consecuencias que el conflicto había tenido en la población civil y, específicamente, en las mujeres, con altos niveles de violencia sexual, entre otros impactos de género. El acuerdo no incluyó ninguna cláusula relativa a las mujeres o las desigualdades de género. La experiencia de las mujeres con respecto al conflicto fue compleja, no solo de victimización, puesto que se entrelazó con vivencias de apoyo a la violencia o participación activa en el conflicto armado,⁴³ y también de supervivencia cotidiana y sostenimiento de la vida y el tejido social durante el transcurso de la guerra (Kamaruzzaman 2008; Lee-Koo 2012:64). La forma en cómo se llevó a cabo el proceso de paz, priorizando la negociación entre élites políticas y militares, locales e

⁴² Este tsunami se produjo en el Océano Índico el 26 de diciembre de 2004 y tuvo una magnitud de 9,1. Como consecuencia de su impacto murieron cerca de 230.000 personas y afectó a varios países de Asia y África, entre los que destacan por la gravedad de las consecuencias: Indonesia, Sri Lanka, Tailandia, India, Maldivas, Myanmar o Somalia.

⁴³ El GAM conformó una unidad integrada por mujeres que contó con entre 2.000 y 2.500 combatientes. Estas mujeres participaron activamente en la lucha armada y recibieron formación como combatientes.

internacionales y sin la participación de la sociedad civil ni de las mujeres, tuvo consecuencias posteriormente en el posconflicto, dando lugar a un proceso de remilitarización fuertemente atravesado por dinámicas y desigualdades de género (Abdulah 2018; Jauhola 2020). También conllevó la aprobación de legislación fuertemente restrictiva con los derechos de las mujeres, incluyendo interpretaciones de la *sharia* que colisionaban con estos derechos (Wilmot 2008), en una región en la que la población profesa de forma mayoritaria la religión musulmana.

Así pues, el acuerdo resultante no incluyó a las mujeres, en línea con las investigaciones que muestran que es la participación de las mujeres lo que con mucha frecuencia lleva a acuerdos que sí incorporan estipulaciones específicas sobre igualdad de género (True y Riveros-Morales 2019). En el caso de las negociaciones en Aceh, Ahtisaari rechazó la participación de actores de la sociedad civil (Shea 2019:31, 32), dando lugar a una negociación entre élites masculinas. El estudio llevado a cabo por Karin Aggestam e Isak Svensson sobre la participación de mujeres en roles de mediación no incluye las negociaciones de Aceh como uno de los casos en los que mujeres desempeñaron tareas de facilitación (2018:154), aunque en la fase inicial de las negociaciones Louisa Chan-Boegli –una de las fundadoras del CHD– formó parte del equipo de Martin Griffiths, “iniciando las interacciones preliminares entre las partes y viajando a Jakarta, Ginebra y Estocolmo, donde residía el liderazgo del GAM en el exilio” (Yawanarajah 2021:10). No hay constancia de que su participación implicara una agenda favorable a los derechos de las mujeres. Su rol en el proceso ha sido definido como “informal” (Yawanarajah 2021:12) y se ha destacado su “trabajo relacional invisible”, que permitió tejer relaciones de confianza entre las partes en los momentos iniciales del proceso (Leary 2004:329). Estos calificativos estereotipan y simplifican en cierta medida sus aportaciones al proceso en tanto que la única mujer en la primera fase de encuentros

entre las partes, atribuyéndole un liderazgo en las tareas de cuidado necesarias para el desarrollo de cualquier negociación.⁴⁴ Sin embargo, su papel fue decisivo en el acercamiento inicial entre el Gobierno de Indonesia y el GAM. Por otra parte, una sola mujer participó como integrante de las delegaciones negociadoras, Shadia Marhaban, que formó parte de la delegación del GAM en la última fase del proceso en Helsinki y su participación fue rechazada de manera informal por la delegación gubernamental por tratarse de una mujer (Kingsbury 2006:193). Este rechazo ejemplifica las resistencias a la participación a las que se aludió anteriormente.

Las organizaciones de mujeres fueron ignoradas tanto en las negociaciones, como en la fase posterior de supervisión de la implementación (Lee-Koo 2012), a pesar de que desde el año 2000 existían iniciativas de mujeres organizadas en torno a los derechos de las mujeres, las consecuencias del conflicto armado y la agenda mujeres, paz y seguridad (Jauhola 2016; Kamaruzzaman 2008; Ocktaviana y Kamaruzzaman 2021). No existió ningún canal formal a través del cual las organizaciones de mujeres pudieran hacer llegar sus propuestas a la mesa de negociaciones formales (Large y Aguswandi 2008a:9,10). Esta exclusión llevó a que durante el proceso de implementación del acuerdo las organizaciones de mujeres también enfrentaron numerosos obstáculos para participar y para incorporar sus derechos en las instituciones y legislación surgidas del acuerdo (Crisis Management Initiative 2006; Large y Aguswandi 2008b). Así, con posterioridad algunas de las carencias que se han señalado durante la fase de implementación del acuerdo y el posconflicto tienen que ver con el hecho de que el acuerdo no incluyera provisiones relativas a la igualdad de género, así como la falta de detalle en el texto del acuerdo, lo

⁴⁴ Uno de los integrantes de la delegación gubernamental indonesia se refería al trabajo de Louisa Chan-Boegli en los siguientes términos: “La extraño [a Louisa]. Ella hizo que todo el mundo se sintiera bienvenido. Ella estaba siempre allí para saludar a la delegación cuando llegaba del aeropuerto. Esto marcó la diferencia” (Leary 2004:326).

que dificultó la inclusión de las mujeres en los procesos de reintegración de combatientes, por ejemplo (Marhaban 2021). La negativa tanto por parte del Gobierno como del GAM a incorporar cuestiones relativas a los derechos humanos y los derechos de las mujeres en el proceso no fue contestada por los actores internacionales que lo facilitaron, en línea con algunos de los obstáculos para la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género que han sido reiteradamente identificados por la investigación feminista.

Colombia

El proceso de paz que llevó a la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC se extendió entre 2012 y 2016 y contó con la facilitación de varios países, que desempeñaron distintos roles: Cuba y Noruega, en tanto que países garantes asumieron el liderazgo en la facilitación; y Chile y Venezuela fueron países acompañantes, con un papel secundario. Otros actores internacionales relevantes fueron Naciones Unidas, la UE y Suecia, que también prestaron su apoyo a las conversaciones, unidos a otros muchos actores que en diferentes momentos colaboraron de múltiples maneras. Cuba y Noruega desempeñaron roles complementarios en tanto que principales terceras partes, siendo el apoyo de Cuba de carácter fundamentalmente logístico, proporcionando el emplazamiento donde se desarrollaron las negociaciones y también proporcionando seguridad jurídica para la delegación de las FARC. Por su parte, Noruega aportaba una amplia experiencia en la facilitación de negociaciones de paz, jugando un papel fundamental en la creación de medidas de confianza entre ambas partes.

Desde el primer momento, los equipos mediadores tanto de Cuba como de Noruega estuvieron integrados por hombres y mujeres; y en el caso de Noruega, la inclusión de mujeres en el equipo facilitador se inició en la fase exploratoria de las negociaciones, que tuvo lugar con anterioridad al inicio del proceso formal en 2012.⁴⁵ Al menos 18 mujeres participaron en la delegación noruega en La Habana y otras tres lo hicieron en la delegación cubana, aunque ambas estaban encabezadas por diplomáticos, Rodolfo Benítez por Cuba y Dag Nylander por Noruega. Si bien las conversaciones se iniciaron sin participación significativa de las mujeres en las delegaciones negociadoras, la incidencia llevada a cabo por las organizaciones de mujeres de la sociedad civil de Colombia desembocó en la incorporación de varias mujeres como negociadoras plenipotenciarias y en el diseño de una arquitectura de negociación que incluyó un espacio específico para la deliberación e incorporación del enfoque de género al proceso, la subcomisión de género, cuya creación se acordó el 14 de junio de 2014, casi dos años después del inicio de las negociaciones.

En paralelo a la participación de mujeres en los equipos mediadores, cabe destacar que Noruega estableció como una de sus prioridades para la facilitación del proceso de paz la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género. Otras áreas prioritarias fueron el desminado, la justicia transicional y los menores en el conflicto. La

⁴⁵ Para conocer los nombres de todas las personas que participaron en las diferentes fases de la negociación y el rol que desempeñaron, puede consultarse la Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano (<https://bapp.com.co/>), plataforma digital que constituye un repositorio de toda la documentación relativa a las negociaciones de paz y que incluye la lista completa de todas las personas que participaron en las negociaciones. La Biblioteca ha sido desarrollada por la Fundación Compaz, con el apoyo financiero de Noruega. Por otra parte, las organizaciones CIASE y Corporación Humanas llevaron a cabo la publicación *Vivencias, aportes y reconocimiento: las mujeres en el proceso de paz en La Habana*, en la que recogen los nombres de todas las mujeres que conformaron las delegaciones negociadoras y los equipos de facilitación de Noruega, Cuba, Naciones Unidas y expertas externas (Corporación Humanas y CIASE 2017).

decisión de focalizar la facilitación en el igualdad de género se produjo entre noviembre de 2012 y febrero de 2013, es decir, en una fase inicial de las negociaciones de paz oficiales. Esta decisión partía de la constatación de que Noruega tenía experiencia y conocimientos en esta área y de la existencia de un marco normativo internacional en el ámbito de mujeres, paz y seguridad conformado por las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, con el que Noruega estaba comprometida, y además, se contaba con que la dimensión de género fuera central en los temas de negociación (Fabra-Mata y Wilhelmsen 2018). De hecho, el Plan Nacional de Acción sobre la resolución 1325 de Noruega para los años 2011-2013 establecía Colombia como uno de sus países prioritarios, y asimismo adoptaba varios objetivos relacionados con la inclusión de las mujeres y la perspectiva de género en los procesos de paz en los que Noruega tuviera participación. El plan establecía tres objetivos específicos: 1) Más mujeres participan en las delegaciones noruegas e internacionales en las negociaciones y procesos de paz; 2) Las mujeres locales participan en los procesos y negociaciones de paz o en procesos paralelos en los que Noruega esté involucrada; y 3) Se integra una perspectiva de género más robusta en los acuerdos y procesos de paz en los que Noruega esté involucrada (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2011).

Noruega contaba con experiencia en la inclusión de la perspectiva de género en negociaciones de paz, siendo una de sus señas de identidad la inclusión de mujeres en la mediación (Skjelsbæk y Tryggestad 2020:3), con diplomáticas involucradas en diferentes tareas facilitando procesos de paz, aunque la primera mujer enviada especial en un proceso de paz fue nombrada en el año 2014.⁴⁶ Además de la promoción de las mujeres

⁴⁶ En 2014, Elisabeth Slåttum, que había estado involucrada en la fase exploratoria del proceso de paz con las FARC, fue nombrada Enviada Especial para el proceso de paz entre el Gobierno de Filipinas y el grupo armado NDF.

como mediadoras, Noruega también había hecho aportaciones en el diseño de fórmulas de participación para las mujeres innovadoras. De hecho, el proceso de paz en Sri Lanka entre los años 2002 y 2006, en el que también Noruega fue el mediador principal contó con un subcomité de género en el que participaron mujeres en representación del Gobierno y del grupo armado del LTTE, con la facilitación de la política y académica noruega Astrid Heiberg. Este fue uno de los primeros procesos de paz en los que se estableció un mecanismo formal para la participación específica de las mujeres.⁴⁷ A pesar de las diferencias con la subcomisión de género del proceso colombiano existe una continuidad en la fórmula, en tanto que espacios paralelos a la mesa principal de las negociaciones diseñados particularmente para garantizar la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género. Tanto Noruega como Cuba designaron a una experta en género (Hilde Salvesen por Noruega y Magalis Arocha por Cuba) para participar en la subcomisión de género del proceso de paz de Colombia y además Noruega proporcionó a una experta adicional (la consultora Mireia Cano) que debía prestar apoyo técnico a la subcomisión cuando fuera requerido (Nylander y Salvesen 2017). Los equipos mediadores establecieron también que se podía recurrir a la participación de otras personas expertas, tanto colombianas como internacionales. La subcomisión tuvo una composición variable, en función de los temas abordados, de entre cinco y seis personas representando a cada delegación.

En su investigación sobre cómo Noruega ha incorporado la igualdad de género en la mediación en los procesos de paz facilitados por este país, Skjelsbæk y Tryggestad señalan que ha sido fundamental el hecho de que Noruega sea percibido como un país

⁴⁷ En el siguiente capítulo se analizan de forma comparativa diferentes mecanismos específicos para la participación de las mujeres en los procesos de paz, incluyendo el subcomité de género en Sri Lanka y la subcomisión de género en Colombia.

creíble y con experiencia en la promoción de la igualdad de género, que en sus equipos mediadores exista un equilibrio de género y haber distinguido entre poner el foco en la cuestión de los derechos de las mujeres, en lugar de institucionalizar siempre la participación de las mujeres, como un camino intermedio aceptable (2020:10). Si bien en los primeros procesos de paz que Noruega facilitó la igualdad de género no era una prioridad, se produjo una evolución en la práctica mediadora pasando de procesos que no incluyeron la perspectiva de género (acuerdos de Oslo entre Israel y Palestina de 1993), a una incipiente inclusión de mujeres o aspectos relacionados con los derechos de las mujeres (Guatemala, Sri Lanka) hasta llegar a que la agenda mujeres, paz y seguridad sea uno de los focos centrales de su práctica mediadora, como en el caso de Colombia. Además de en este país, Noruega también ha incluido el género como uno de sus focos de atención en el proceso de paz que facilita en Filipinas con la guerrilla del NDF, donde el cargo de enviada especial lo han ocupado varias mujeres. En todo caso, Skjelsbæk y Tryggestad destacan también que Noruega ha incluido las cuestiones de género en su mediación desde un enfoque pragmático y no como parte de un proyecto “transformador feminista basado en valores” (Skjelsbæk y Tryggestad 2020:14). La agenda mujeres, paz y seguridad ha permitido a Noruega hacer converger dos aspectos cruciales de su identidad nacional: la igualdad de género y la promoción de la paz (Skjelsbæk y Tryggestad 2021:113), lo que ha tenido un importante reflejo en su práctica de mediación en conflictos internacionales.

En su tarea de facilitación del proceso de paz, la diplomacia noruega estableció múltiples alianzas en el ámbito de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y fueron diversos los actores que desempeñaron un papel de apoyo a la mediación noruega. Naciones Unidas, y particularmente ONU Mujeres, jugaron un papel importante haciendo de enlace con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, dando apoyo a su

incorporación en las negociaciones de paz. En Colombia, el tejido de organizaciones y movimientos de mujeres llevaba décadas articulado y movilizado en denuncia de la violencia armada y en defensa de la construcción de paz en los territorios. Así, ONU Mujeres impulsó la celebración de la Cumbre Nacional de Mujeres que reunió a 450 mujeres de todo el territorio colombiano en 2013 y que sirvió de catalizador para lograr la incorporación de varias mujeres como negociadoras plenipotenciarias y el establecimiento de la subcomisión de género (Muñoz Pallares y Ramírez Cardona 2015; Sánchez Gómez 2018). Además, ONU Mujeres acompañó los viajes y reuniones que diferentes delegaciones de representantes de organizaciones de mujeres realizaron a La Habana para reunirse con los negociadores y trasladar sus reivindicaciones y propuestas a la mesa de diálogo para su eventual incorporación en el acuerdo de paz. También apoyó iniciativas de formación y empoderamiento de las organizaciones de mujeres en los territorios afectados por el conflicto armado. Además de ONU Mujeres también jugaron un papel importante otros actores de Naciones Unidas como la entonces Representante Especial del Secretario General de ONU para la violencia sexual en los conflictos armados, Zainab Bangura,⁴⁸ o la Representante Especial del Secretario General de ONU para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, Leila Zerrougui. También se establecieron alianzas con organizaciones noruegas de la sociedad civil que hicieron de puente entre la diplomacia noruega y las organizaciones de mujeres colombianas, como la organización noruega FOKUS, que a través de sus acciones de promoción de la resolución 1325, impulsó la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, en diálogo con la Embajada de Noruega en Colombia así como con el equipo de facilitación noruego en La Habana (Scanteam 2016).

⁴⁸ Véase el capítulo 1 y cómo se abordó la cuestión de la violencia sexual en las negociaciones entre el Gobierno de Colombia y las FARC.

Caminos para la inclusión

La constatación de que la mediación ha sido uno de los grandes vacíos en la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad (Standfield 2020) ha llevado en los últimos años a que hayan aparecido iniciativas y fórmulas para dar respuesta a esta debilidad. Organizaciones de mujeres de la sociedad civil, mujeres diplomáticas y gobiernos e instituciones internacionales han explorado vías, no exentas de retos y obstáculos, para impulsar estándares de mediación acordes con las exigencias establecidas en las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad. En este siguiente apartado haré un repaso de algunas de las iniciativas y vías más significativas.

Redes de mujeres mediadoras

En los últimos años han proliferado a nivel internacional las redes de mujeres mediadoras. Surgidas fundamentalmente a partir de la revisión de alto nivel de la implementación de la resolución 1325 que tuvo lugar en 2015 en la que se constató que las mujeres seguían ausentes de los procesos de paz, hasta llegar a cristalizar en una Alianza Global de Redes de Mujeres Mediadoras Regionales, se trata de una de las iniciativas que mayor visibilidad ha logrado en el ámbito de la incorporación de la perspectiva de género en la mediación. Las redes de mujeres mediadoras agrupan a mujeres involucradas en el ámbito de la mediación en múltiples niveles y en un sentido muy amplio: desde diplomáticas implicadas directamente en la facilitación de procesos de paz, hasta académicas con conocimientos especializados en mediación y negociaciones o activistas de la sociedad civil. El objetivo principal y compartido de estas redes es el de promover la participación y la influencia de las mujeres en los procesos de paz en los que participan actores llevando

a cabo tareas de mediación (Möller-loswick, Riesenfeld, y Olsson 2020). Su proliferación se explica en parte porque han logrado dar respuesta a la necesidad de fortalecer las conexiones entre el ámbito de la mediación y el género (Fellin y Turner 2021:302). Esta expansión también puede enmarcarse en una concepción liberal de la paz y en un enfoque liberal de la transversalización del género que enfatiza la representación, mediante un aumento en el número de mujeres que participa en la toma de decisiones (Hudson 2021), en una implementación de la agenda que con frecuencia se ha caracterizado por hacer equivaler a las mujeres con el género y por “añadir mujeres” sin necesariamente promover transformaciones de carácter estructural (Martin de Almagro 2018:396) y en la que la representación no ha equivalido a influencia (Bell 2018:426). No obstante, la participación de las mujeres se ha demostrado como un elemento fundamental para lograr acuerdos de paz con perspectiva de género (Lee-koo y True 2018).

La primera de las redes regionales fue la red de mediadoras nórdica (Red Nórdica de Mujeres Mediadoras) establecida en 2015, inspirada en una red similar africana e integrada por mediadoras de Dinamarca, Suecia, Finlandia, Islandia y Noruega, integrantes a su vez de redes nacionales de mediadoras en sus respectivos países. La segunda red fue Fem Wise, red vinculada a la Unión Africana y establecida en 2016. Posteriormente les siguieron la de Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo, impulsada por el Gobierno de Italia en 2017, la Red de Mujeres Mediadoras de la Commonwealth en 2017, la Red de Mujeres Mediadoras Árabes, con el impulso de la Liga Árabe y establecida en 2020, la Red de Mujeres Mediadoras y Negociadoras del Sudeste Asiático, promovida por Indonesia y fundada en 2020 y la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras, promovida por México y establecida en 2023. Se trata, por tanto, de redes impulsadas fundamentalmente por estados o por organizaciones regionales como parte de sus políticas desarrolladas en el marco de la agenda sobre mujeres, paz y

seguridad. En cambio, la Red de Mujeres Mediadoras del Sur del Cáucaso, creada en 2018 bajo el impulso del centro georgiano de investigación International Center on Conflict and Negotiation y que ha recibido apoyo de la UE y de la red global de sociedad civil Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), está más vinculada a la sociedad civil tanto en su impulso como en su composición.

Las redes constituyen un grupo de mujeres mediadoras o vinculadas a la mediación (activistas, académicas) con el potencial de participar en negociaciones de paz facilitadas por terceras partes y con experiencia o conocimientos en ámbitos como el cese de hostilidades, la reforma constitucional, la relación entre los ámbitos civil y militar, el derecho internacional humanitario o los derechos humanos (Solanas 2018). Además, se trata de “comunidades” de aprendizaje, apoyo e intercambio de experiencias entre las mujeres que las conforman. Las redes de mediadoras tienen el objetivo de incrementar la representación de las mujeres en la mediación de alto nivel y al mismo tiempo, dar más visibilidad a las mujeres mediadoras, conectando el trabajo de las mujeres en la construcción de la paz y la mediación con la política de los gobiernos (Fellin y Turner 2021:287) y visibilizar las capacidades en el ámbito de la mediación de las mujeres (Möller-loswick et al. 2020), para fortalecer su participación en los procesos de paz. No obstante, Fellin y Turner advierten del riesgo de que la esencialización que sobrevuela la implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y que ha llevado a la equiparación entre las mujeres y el género, también afecte a las redes de mediadoras, derivando a las mujeres a tareas consideradas “femeninas” en los procesos de paz o invisibilizando a aquellas mujeres que no cuentan con conocimiento experto en igualdad de género (2021:299). Otros de los retos identificados en los análisis que se han efectuado sobre las redes de mediadoras ponen de manifiesto las dificultades que existen para lograr acceder a los procesos de paz. Persiste la idea de que las mujeres necesitan formación y

que será el disponer de conocimientos lo que abrirá las puertas a la participación, obviando las dificultades estructurales en un contexto en el que la diplomacia y los procesos de paz siguen fuertemente atravesados por lógicas patriarcales. Así lo ilustra la frase expresada por integrantes de estas redes que afirman que “los hombres consiguen oportunidades y las mujeres formación” (Möller-loswick et al. 2020).

También cabe señalar, que la creación o el apoyo a las redes de mujeres mediadoras ha dado a algunos estados la posibilidad de implementar la agenda mujeres, paz y seguridad a un coste relativamente bajo. Las redes han ganado notoriedad en los últimos años, lo que ha repercutido en la visibilidad del apoyo oficial que les han prestado los gobiernos. Sin embargo, faltan evidencias sobre cuál ha sido el papel de estos gobiernos garantizando la participación efectiva de mujeres en equipos de mediación actuando en procesos de paz concretos. En paralelo, la crítica con respecto a la exclusión de las mujeres en los procesos de paz que se haya podido verter desde estas redes, no ha representado un cuestionamiento en profundidad de las dinámicas patriarcales que permean la mediación en los conflictos armados, ni mucho menos ha servido para socavar las prácticas excluyentes.

Apoyo experto: asesoría de género

Otro de los mecanismos que se ha tratado de fortalecer en los últimos años ha sido el de la prestación de apoyo externo experto en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres en procesos de paz en marcha. A través de la participación de personas cualificadas y expertas en la materia, se ha buscado impulsar la inclusión del género en las agendas y dinámicas de los procesos, así como en los acuerdos resultantes. Gran parte de estos esfuerzos han estado liderados por Naciones Unidas, específicamente por el

Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DPPA, por sus siglas en inglés). En el caso de Naciones Unidas, la arquitectura institucional que permite proporcionar el apoyo experto en materia de género, paz y seguridad está conformada por:

1. La Unidad de Género, Paz y Seguridad, que forma parte de la División de Políticas y Mediación del DPPA, y que proporciona apoyo técnico a la mediación que lleva a cabo el DPPA, tanto al personal en la sede, como en las diferentes misiones desplegadas en diferentes lugares del mundo.

2. Asesoras de Género y Puntos Focales de Género. La mayoría de misiones políticas especiales del DPPA cuenta con asesoras de género –aunque solo una cuarta parte contaba con asesoras de género sénior en 2021 (Secretario General de la ONU 2021) – y todas las misiones tienen puntos focales de género.

3. Equipo de reserva de expertos en mediación (Standby Team of Senior Mediation Advisers). Dentro de este equipo hay una persona experta en género, paz y seguridad y personas expertas en otras materias que también cuentan con conocimientos o experiencia en este ámbito. El DPPA señala que uno de sus objetivos es que el conjunto del equipo sea “sensible al género” (UN Peacemaker s. f.).

4. Junta Asesora de Alto Nivel sobre Mediación del Secretario General. Conformada por líderes internacionales, personal diplomático y personas expertas, incluye también personas con conocimientos expertos en género, paz y seguridad.

Al menos tres organizaciones internacionales cuentan con orientaciones específicas para la incorporación de la perspectiva de género en los esfuerzos de mediación a través de diferentes herramientas, como guías y otros documentos oficiales, en los que se detallan los marcos normativos y las diferentes modalidades de participación, así como estrategias e instrumentos prácticos que pueden ser utilizadas por

los equipos de mediación en las diferentes negociaciones. Naciones Unidas publicó en 2017 la guía *Orientación sobre género y estrategias de mediación inclusivas*; la OSCE, publicó en 2013 la guía *Enhancing Gender-Responsive Mediation* y la UE, aprobó en 2020 su *Concept on EU Peace Mediation*, que incluye la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como uno de los principios que deben orientar las iniciativas de mediación de esta organización. Organizaciones privadas de mediación como el CHD, también han desarrollado sus propias guías de orientación para que los equipos de mediación cuenten con recursos que permitan incluir la perspectiva de género en su práctica de facilitación de procesos de paz (Buchanan 2021).

Sin embargo, la existencia de este tipo de recursos no implica la voluntad de los actores concernidos de utilizarlos y, asimismo, se corre el riesgo de reforzar enfoques y aproximaciones estandarizados que no responden a la realidad local o a las aspiraciones específicas y situadas de las organizaciones de mujeres. Esta visión estandarizada no necesariamente se corresponde con la realidad compleja de los procesos, los contextos específicos en los que estos procesos tienen lugar y los actores que en ellos participan y las dinámicas que se establecen entre estos actores. La tecnificación y burocratización del género puede llevar a su despolitización y a ignorar las dinámicas de poder que conforman las relaciones de género en cualquier sociedad. Como sostiene Stanfield (2020:639), si la *expertise* en género deviene una técnica enfocada a la efectividad en la mediación, se legitima una representación de las mujeres afectadas por los conflictos armados al servicio de la mediación y no como participantes en los procesos en condiciones de igualdad.

Incidencia desde el activismo

En los procesos de paz, los actores que han desempeñado tareas de mediación han jugado papeles positivos y negativos con respecto a la inclusión de las mujeres y las agendas de género en los procesos de paz. En algunos casos como los de Siria (Gambale 2016), Malí (Urrutia Arestizábal, Villellas Ariño, y Villellas Ariño 2016) o Libia (Goetz y Jenkins 2015), el papel de las terceras partes ha contribuido a obstaculizar esta participación, ejerciendo de *gatekeepers*. En otros casos, el papel de los actores mediadores ha sido positivo y ha servido para impulsar, facilitar y legitimar la participación de las mujeres y la negociación de agendas de género en el marco de los diálogos. Algunos ejemplos los hallamos en los procesos de Colombia entre 2012 y 2016 –con una amplia participación de mujeres en diferentes espacios de las negociaciones–, el proceso de Diálogo Nacional en Yemen entre 2013 y 2014 –se estableció una cuota del 30% de mujeres para todas las delegaciones incluidas en el Diálogo– o las negociaciones en Kenia tras la crisis electoral de 2007 –cada uno de los partidos que participó en el diálogo incluyó a una mujer en su delegación (Preston McGhie y Wamai 2011)–. En muchas ocasiones, este papel positivo por parte de los mediadores ha sido en respuesta a las exigencias de las organizaciones de mujeres, ya que el activismo de los movimientos de mujeres por la paz organizados en torno a la cuestión de la participación en las negociaciones ha sido un camino importante para la inclusión de las mujeres y la perspectiva de género (O'Reilly et al. 2015; Paffenholz et al. 2016). Los equipos de mediación han sido un objetivo de incidencia para las organizaciones de mujeres, como forma de lograr procesos más inclusivos, ejerciendo presión para que los mediadores a su vez presionen a las partes en conflicto con respecto a la inclusión de mujeres o para que las agendas feministas y de reconocimiento de los

derechos de las mujeres formen parte de las discusiones en el marco de las negociaciones de paz.

Así, en Colombia, el empuje de estas organizaciones logró la inclusión de varias mujeres en los equipos negociadores y un acuerdo en el que el enfoque de género permeó de forma transversal todo el texto, así como diferentes instituciones encargadas de la implementación y de la verificación del cumplimiento. En Afganistán la inclusión de cuatro mujeres en el equipo negociador gubernamental en el proceso de diálogo intraafgano con los talibanes desarrollado infructuosamente entre 2020 y 2021, obedeció no solo a presiones de la comunidad internacional, sino al trabajo de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

En Sri Lanka el movimiento de mujeres tejió alianzas con organizaciones de mujeres a nivel internacional para fortalecer sus exigencias a las partes en conflicto y ser incluidas en el proceso de paz (D'Souza y Copley 2003). Tras el inicio de las negociaciones, aprovechando que el acuerdo de alto el fuego de 2002 propició un clima favorable al trabajo por la paz, al mismo tiempo que se constataba que las mujeres no habían sido incluidas, organizaciones de mujeres de Sri Lanka promovieron una misión internacional a las zonas en conflicto para elaborar un informe con recomendaciones para el proceso de paz. Este informe fue presentado en primer lugar a las representaciones diplomáticas involucradas en el proceso de paz, lo que llevó a que en la tercera ronda de negociaciones que tenía lugar en Oslo en diciembre de 2003 se decidiera establecer el subcomité de género. Las alianzas entre las organizaciones de mujeres y la comunidad internacional fueron estratégicas para lograr la participación de las mujeres, ya que fue la Alta Comisionada de Canadá la que entregó el documento elaborado por las organizaciones de mujeres a las partes reunidas en Oslo, recibiendo el reconocimiento del Embajador noruego de que las propuestas eran relevantes e importantes para el proceso

de paz (Page, Whitman, y Anderson 2009). La fórmula de participación acordada en la mesa de las negociaciones no era la propuesta de las mujeres, que aspiraban a que hubiera un 30% de representación de las mujeres en todos los comités de las negociaciones, pero como señala Kumudini Samuel, una de las integrantes del subcomité, “nos dieron una oportunidad y la tomamos” (D’Souza y Cobley 2003). Noruega nombró como facilitadora del subcomité de género a Astrid Heiberg, política noruega que había sido presidenta del comité noruego de la Cruz Roja y con experiencia en diferentes cargos públicos. No obstante, el proceso de paz no logró finalizar con éxito.

En Siria, organizaciones de mujeres trataron de influir en 2014 sin éxito en el enviado especial de Naciones Unidas, Lakhdar Brahimi, para lograr un espacio en la mesa de negociaciones y no fue hasta el nombramiento de un nuevo enviado especial, Stafan de Mistura, que lograron un mayor compromiso con su inclusión en las negociaciones, en un proceso plagado de dificultades y contradicciones (Gambale 2016). En Libia las organizaciones de mujeres pidieron apoyo a Naciones Unidas y diversos países involucrados en el proceso de transición del país para participar en la reunión de Alto Nivel que se convocó en 2011 para apoyar el Consejo Nacional para la Transición de Benghazi, pero no obtuvieron el respaldo de los actores internacionales a sus demandas (Goetz y Jenkins 2015). Esta vía se ha centrado en lograr que las partes en conflicto sean quienes incorporen a mujeres, pero no en que los equipos de mediación sean plurales en su composición, puesto que para las organizaciones de mujeres ha sido prioritario promover su propia participación, así como sus agendas de paz locales.

Retos

Tras dos décadas de existencia e implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad, es relevante preguntarse si la mediación en procesos de paz ha dejado de ser una práctica guiada por la idea de “hombres blancos tratando de salvar a las mujeres de piel morena de los hombres de piel morena”, utilizando las palabras de Gayatri Spivak. La incorporación de las mujeres y la integración de la perspectiva de género en el ámbito de la mediación es un proceso inacabado y repleto de retos. A pesar de que en las últimas dos décadas se han producido ciertos avances, la facilitación de los procesos de paz sigue siendo el escenario de algunos de los vacíos y debilidades más importantes de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.

En primer lugar, se identifica una capacidad insuficiente para promover transformaciones de carácter estructural en los procesos de paz. Sapiano señala que la capacidad que la agenda sobre mujeres, paz y seguridad ha tenido para trastocar las estructuras de mediación para la paz ha sido limitada (2020:9), como prueba el hecho de que las mujeres siguen persistentemente excluidas. Así, los procesos en los que prima un liderazgo por parte de las elites más que un enfoque inclusivo, continúan siendo más la norma que la excepción. Ni siquiera en términos cuantitativos se ha consolidado una tendencia positiva, como evidencia el seguimiento que se hace sobre esta cuestión en los informes anuales del Secretario General de la ONU ante el Consejo de Seguridad, en los que se recoge una evolución desigual en los procesos de paz de los últimos años. La realidad de las negociaciones de paz en lo que se refiere a la inclusión de las mujeres es irregular y el compromiso de los actores que acompañan y facilitan estos procesos es inconsistente y ciertamente frágil. Esta inconsistencia hace que la complejidad inherente a cualquier negociación que trata de poner fin a un conflicto armado devenga un obstáculo

difícilmente salvable. De forma provocativa Carol Cohn (2014) se preguntaba ¿por qué es tan difícil que las mujeres lleguen a la mesa de la paz y por qué ni siquiera esta es la pregunta adecuada? La incapacidad de la agenda mujeres, paz y seguridad para hacer frente a las barreras estructurales que impiden la consecución de una paz justa y sostenible en términos de género persisten (Cohn y Duncanson 2020:2). La mediación como herramienta para la resolución de conflictos toma los cuerpos cis masculinos y sus experiencias como punto de partida, de forma que no solo está atravesada por el género debido a que no haya mujeres que participen en los procesos de paz, sino a que las estructuras masculinas y heteronormativas de la propia práctica de la mediación hacen que esta ausencia sea considerada aceptable (Sapiano 2020:8).

Una de las críticas más comunes a la agenda sobre mujeres, paz y seguridad ha sido su esencialismo y equiparación de las categorías mujer y género. Este reduccionismo ha llevado a que en muchas ocasiones los esfuerzos hayan sido fundamentalmente de carácter “numérico”, mediante la incorporación de mujeres en los diferentes espacios. Estas aproximaciones han buscado hacer frente a la injusticia histórica que ha supuesto la exclusión de las mujeres de los ámbitos políticos, pero sin cuestionar qué mujeres y con qué agendas han ocupado los espacios de participación desde una homogeneización y simplificación de la categoría mujer. Así, algunas autoras señalan que la comunidad internacional ha favorecido la participación de determinados grupos de mujeres y, a menudo, su instrumentalización por parte de los países donantes con el objetivo de promover una determinada agenda internacional de paz y seguridad (Martin de Almagro 2018:403) acorde con sus intereses. Así, en ocasiones la agenda mujeres, paz y seguridad se ha convertido en una herramienta de construcción de la paz liberal y no tanto de abordaje de causas estructurales de los conflictos. Fuera de la agenda, y por consiguiente de las discusiones en la mayoría de procesos de paz, han quedado aspectos centrales como

transformaciones económicas profundas que tienen que ver con las desigualdades producto del orden económico internacional neoliberal. Esto tiene enormes consecuencias para las mujeres tanto durante como posteriormente a los conflictos armados, sin que cuestiones como por ejemplo, el papel de los actores económicos transnacionales formen parte de los ítems relevantes de la agenda mujeres, paz y seguridad (Cohn y Duncanson 2020).

En consecuencia, con frecuencia los grupos de mujeres más críticos o que han vivido de forma más directa el impacto de estas políticas económicas neoliberales, no forman parte del repertorio de actores locales con los que interlocuta la burocracia internacional de la agenda mujeres, paz y seguridad y, sobre todo, los actores facilitadores en unas negociaciones de paz. Desde los estudios feministas decoloniales por la paz se ha puesto de manifiesto cómo persisten las tensiones entre la comunidad donante blanca occidental, la comunidad académica blanca y las mujeres racializadas en lo que respecta a su rol en la “producción, enseñanza e implementación de estrategias para hacer frente a la violencia y construir paz” (Motlafi 2021:179), tensiones a las que no son ajenos los actores mediadores en las negociaciones. Por otra parte, en un gran número de ocasiones, quienes ejercen tareas de facilitación están en una posición única para acceder a múltiples actores, incluyendo a grupos de mujeres en toda su diversidad: mujeres en la política y las instituciones o espacios de liderazgo económico y social, mujeres combatientes o en las fuerzas militares, mujeres de la sociedad civil, mujeres de ámbitos urbanos y rurales, indígenas y un largo etcétera. Así pues, a pesar de las dificultades, existe también un gran potencial para visibilizar y conectar esta diversidad con los espacios de negociación y los actores negociadores a través de diferentes formatos, lo que facilitaría que discursos críticos permearan las negociaciones de paz.

Desde otros enfoques, se ha tratado de superar la mera incorporación de mujeres desde una perspectiva cuantitativa, fortaleciendo el conocimiento experto en cuestiones de igualdad de género y derechos de las mujeres de los equipos responsables de las tareas de mediación y acompañamiento en los procesos de paz. No obstante, esta aproximación también ha recibido críticas por su sesgo tecnocrático y su limitada capacidad de transformación de dinámicas patriarcales. En paralelo, ha conllevado también que la cuestión de la igualdad de género en los procesos o en los acuerdos haya recaído fundamentalmente en las mujeres que participan individualmente, como consecuencia de la asociación que se ha hecho entre participación de las mujeres e inclusión de cuestiones relativas al reconocimiento de los derechos de las mujeres (Turner 2020:385). Esto ha generado riesgo de esencialización, y al mismo tiempo ha desresponsabilizado al resto de actores de la implementación de la agenda, situando en las mujeres –tanto negociadoras, como facilitadoras o mediadoras– la ingente tarea de hacer de los procesos de paz espacios adecuados para el avance de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Uno de los retos más importantes que persisten radica en la tensión que persiste entre la función de acercamiento entre las partes en un conflicto que debe desempeñar la mediación y, por lo tanto la importancia de que las terceras partes sean percibidas como carentes de agendas propias en las negociaciones y, al mismo tiempo, la demanda de que sean actores claves en la promoción de la agenda política de la igualdad de género. La centralidad de esta tensión se muestra en la desigualdad de género que representa el que el número de mujeres mediadoras sea tan reducido (Turner 2018:390). Skjelsbæk y Tryggestad se preguntan si la mediación y la igualdad de género se refuerzan o suponen un desafío mutuo (2020:2). En su estudio sobre las mujeres que desempeñaron tareas de mediación en el proceso de paz de Irlanda del Norte –previo a la aprobación de la resolución 1325 y por tanto en un contexto en el que el discurso sobre la integración de

los principios de la igualdad de género como orientadores de las prácticas de mediación no estaba tan desarrollado— Turner constata cómo muchas de ellas, incluso aquellas involucradas en el movimiento feminista, eran contrarias a incorporar en su mediación cuestiones relativas a la agenda de las mujeres, al considerar que se trataba de una agenda política específica que no debía ser promovida a través de la mediación (Turner 2020:392). Estas mujeres señalaban que no se debía promover una “agenda”, por ser contrario a los valores de la mediación. Sin embargo, Turner destaca que esta actitud no derivó en un proceso ciego a las desigualdades de género y que se llevaron a cabo grandes esfuerzos por incluir a las mujeres y sus perspectivas. Esta autora señala que se trató de un proceso no guiado por lo normativo con respecto a la igualdad de género, sino por el conocimiento del contexto y la experiencia de las propias mediadoras. Sin embargo, otros ejemplos ilustran un abordaje diferente de este dilema. Noruega, en tanto que actor mediador promotor de la agenda de la igualdad de género en su práctica mediadora ha mantenido una posición particular al respecto, distanciándose de nociones como la de “política exterior feminista”, con una mayor carga simbólica e ideológica. Noruega ha incorporado la igualdad de género en el diseño de sus intervenciones como actor facilitador en procesos de paz desde un enfoque pragmático pero minimizando la posibilidad de que se perciba como un proyecto feminista transformador basado en valores (Skjelsbæk y Tryggestad 2021:128). Así lo atestigua el hecho de que, al contrario que otros países, Noruega haya sido reticente a usar la etiqueta de feminista su política exterior. De esta manera se ha mantenido al margen de la creciente tendencia en este sentido que, tras Suecia en primer lugar, han seguido países como España, México o Canadá, asociando su política internacional a los valores feministas, al menos nominalmente.

El caso de Irlanda del Norte sugiere la posibilidad de una diversidad de caminos para la inclusión de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en los procesos de paz, que no siempre pasan por una promoción explícita por parte de los actores mediadores de agendas de género. Al mismo tiempo, es cierto que muchas organizaciones de mujeres que lideran iniciativas de incidencia en procesos de paz consideran a los actores mediadores una puerta de entrada clave y buscan apoyo, complicidad o alianzas. Sin embargo, a pesar de los avances, muchos actores mediadores siguen siendo reticentes a promover las agendas de género en los procesos de paz, tanto por desconocimiento de cómo hacerlo o de las implicaciones que tiene, como por falta de compromiso político con los derechos de las mujeres. Esta sigue siendo una de las mayores barreras para lograr procesos de paz genuinamente transformadores de las desigualdades de género.

Conclusiones

La mediación y facilitación de negociaciones de paz es uno de los ámbitos que más impermeables ha permanecido a la influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad. Como señala Mac Ginty, los procesos de paz tienden a la conservación de las instituciones, que con frecuencia son “enclaves enteramente masculinos” (2021:168). A pesar de que pueden constatarse algunos avances destacables desde el año 2000, persisten muchos retos y desafíos en la incorporación de la igualdad de género y una mirada interseccional en la intervención de las terceras partes en los procesos de paz. Los actores mediadores y facilitadores pueden contribuir integrando y amplificando las propuestas que las organizaciones de mujeres elaboran en diferentes espacios en torno a la mesa formal de las negociaciones, promoviendo la inclusión de mujeres en las delegaciones negociadoras e impulsando agendas y formatos de negociación con perspectiva de género.

Los equipos facilitadores pueden ser inclusivos en su propia conformación para dar ejemplo y evidenciar un compromiso genuino con la igualdad de género.

En este capítulo he analizado, a partir de la comparación del papel jugado por diferentes actores mediadores y facilitadores, el alcance de la agenda mujeres, paz y seguridad en los procesos de paz y la capacidad de influencia de esta agenda en estos actores y sus prácticas. Además, he identificado algunas de las vías mediante las que se han impulsado estándares de mediación acordes con las exigencias establecidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad, como las redes de mujeres mediadoras, el apoyo experto en género en los equipos de mediación o la incidencia a través del activismo para impulsar la inclusión de mujeres tanto negociadoras como mediadoras. Finalmente he identificado algunos de los retos centrales y brechas que persisten para lograr esfuerzos de mediación y facilitación que integren la perspectiva de género en todo su potencial transformador. Estas brechas apuntan a las dificultades estructurales para lograr que la agenda mujeres, paz y seguridad devenga una herramienta transformadora en un contexto de predominancia de la paz liberal en un orden internacional marcado por el neoliberalismo y el neocolonialismo. También apuntan a dilemas intrínsecos a la práctica mediadora, en tanto que los valores y normas promovidos por los actores mediadores pueden ser percibidos como agendas políticas. A pesar de las críticas y limitaciones asociadas al contexto de orden internacional, la agenda mujeres, paz y seguridad es también percibida por actores internacionales y locales como una herramienta potencialmente eficaz y justa de construcción de paz sostenible. En esa lógica, su impulso por parte de los actores mediadores o facilitadores no debiera ser percibido como un intento de injerencia interesado en el transcurso de un proceso de paz, sino de adecuación a estándares internacionales en materia de derechos humanos y justicia de género. Dada la naturaleza no lineal de los procesos de paz, con constantes

avances y retrocesos, así como las múltiples fases en las que los procesos se desarrollan y la creciente diversidad de tareas desempeñadas por las terceras partes en los procesos de paz, los actores facilitadores pueden constituir palancas esenciales para la participación de las mujeres en las negociaciones. La dimensión propositiva de la mediación, en tanto que la facilitación y la mediación permite hacer llegar a los actores negociadores sugerencias sobre caminos no explorados o alternativos para el logro de la paz, constituye una oportunidad para impulsar procesos de paz que hagan de la inclusión y la justicia de género una seña distintiva.

5. Arquitectura de género y espacios de participación para las mujeres en los procesos de paz. ¿Una habitación propia desde la que influir o a la que ser relegadas?

Introducción

En 1929, Virginia Woolf afirmaba en su ensayo *Una habitación propia* que, para poder escribir novelas o poemas, las mujeres tenían que tener quinientas libras al año y una habitación con un pestillo en la puerta, poniendo de manifiesto la importancia de las condiciones materiales y la capacidad de decisión propia para poder llevar a cabo empresas literarias importantes. Históricamente, las mujeres han reivindicado disponer de espacios propios en los que desarrollar su acción política, económica o cultural, al margen de las imposiciones patriarcales, y los procesos de paz no han sido ajenos a estas exigencias, con demandas de espacios de participación o *habitaciones propias* en las que poder aportar a las negociaciones. La participación de las mujeres en los procesos de paz ha sido una de las piedras angulares de la agenda mujeres, paz y seguridad desde la aprobación de la resolución 1325 en el año 2000 y al mismo tiempo uno de los principales caballos de batalla de las organizaciones de mujeres movilizadas en torno a la construcción de la paz en los contextos de conflicto armado. Sin embargo, como ya se ha señalado reiteradamente, el de la participación ha sido uno de los ámbitos en los que menos avances se han constatado desde la puesta en marcha de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) (Coomaraswamy 2015b), lo que pone de manifiesto las limitaciones que ha tenido esta agenda para transformar los procesos de paz en sus más de dos décadas de existencia.

La participación de las mujeres está directamente relacionada con los objetivos que se persigan en unas negociaciones de paz. Así pues, el enfoque con respecto a la participación por el que se opte en unas determinadas negociaciones estará influido por el hecho de que se adopte un marco restrictivo que persiga poner fin a la violencia directa y a los enfrentamientos entre los actores armados en un determinado conflicto o si, por el

contrario, se busca un objetivo más amplio de construcción de paz sostenible a largo plazo. La inclusión de las mujeres y de otros grupos tradicionalmente excluidos está alineada con una idea de construcción de paz más amplia que la mera cesación de las hostilidades y la violencia directa (O'Reilly et al. 2015) y estrechamente conectada con la noción de la paz feminista como proceso (Väyrynen et al. 2021:4).

En los últimos años, la cuestión de la inclusividad ha adquirido mayor importancia en el diseño y desarrollo de negociaciones de paz (Paffenholz y Zartman 2019; Zahar y McCandless 2020). Si bien los procesos protagonizados por elites políticas y militares con implicación directa en los enfrentamientos armados continúan siendo la mayoría (Escola de Cultura de Pau 2020), de manera creciente se ha cuestionado la efectividad y sostenibilidad de procesos que dejan fuera a amplios sectores de la población afectada por la dinámica del conflicto (Alvarado Cobar, Bjertén-Günther, y Yeonju 2018) y que con frecuencia se han implicado en diferentes iniciativas de construcción de paz. Naciones Unidas define la inclusividad en los procesos de paz como “el alcance y la forma en la que los puntos de vista y las necesidades de las partes en conflicto y otros actores relevantes están representadas e integradas en el proceso y en el resultado de un esfuerzo de mediación” (Mediation Support Unit 2012). Dudouet y Lundström (2016:8) definen la inclusividad como el “grado de acceso a los diversos escenarios de los acuerdos políticos por parte de todos los sectores de la sociedad, más allá de las élites más poderosas (antes de la guerra), ya sea participando (directa o indirectamente) en la toma de decisiones o haciendo que el Estado aborde sus preocupaciones”. La investigación sobre procesos de paz llevada a cabo en los últimos años relaciona la inclusividad con cuatro aspectos fundamentales para la construcción de la paz: sostenibilidad, legitimidad, rendición de cuentas y conocimiento experto (Schädel y Dudouet 2020). En la transición de la violencia a la paz, la inclusividad permite establecer “contratos sociales resilientes”

(Zahar y McCandless 2020:121) que contribuyen a la sostenibilidad de la paz y dificultan la reanudación de la conflictividad armada. Uno de los aspectos más analizados de la inclusividad ha sido el de la participación de las mujeres en los procesos de paz, cuestión que ha sido abordada por múltiples autoras al calor del surgimiento y expansión de la agenda MPS (Krause y Olsson 2020; Paffenholz 2018; Paffenholz et al. 2016; Coomaraswamy 2015; de Alwis, Mertus, y Sajjad 2015; Ellerby 2013; Bell 2004; 2015; Anderlini 2000; 2007). Así, la participación de las mujeres en los procesos de paz, además de representar el cumplimiento del derecho a la participación política sin discriminación recogido por la CEDAW, también se ha vinculado a incrementos en las probabilidades de que se alcance un acuerdo en el marco de unas negociaciones (O'Reilly et al. 2015) así como a una importante reducción en las posibilidades de fracaso de aquellos acuerdos que se han logrado con la participación de la sociedad civil (Nilsson 2012). Además, la participación de las mujeres en las negociaciones tiene también un impacto positivo en la calidad y la durabilidad de la paz, ya que los acuerdos que incluyen mujeres entre los firmantes tienen una tasa más alta de implementación (Krause, Krause, y Bränfors 2018).

Las mesas de negociación han sido históricamente excluyentes para las mujeres y otros grupos sociales como la población indígena, afrodescendiente o LGTBIQA+, entre otros. Al mismo tiempo, la participación en los procesos formales de negociación ha sido uno de los ámbitos recurrentes en el trabajo de incidencia en torno a la construcción de la paz por parte del movimiento feminista y de mujeres. Por una parte, el desarrollo de la agenda MPS es resultado y al mismo tiempo impulso para el trabajo feminista de construcción de paz. Por otra parte, este trabajo de incidencia y organización no puede enmarcarse solamente en una agenda internacional desarrollada a partir de la aprobación de la resolución 1325, sino que también se desarrolla como parte esencial del trabajo de los movimientos feministas y de mujeres locales, anclado en las reivindicaciones y

características de cada contexto y de cada conflicto (Goswami, Samuel, y Said Khan 2017; Manchanda 2020). Además, como el propio secretario general de la ONU afirmó en su informe sobre mujeres, paz y seguridad de 2018 “los enfoques y las estrategias centrados únicamente en la idea tradicional de la ‘mesa de negociaciones de paz’ son insuficientes” (Secretario General de la ONU 2018:9).

La participación de las mujeres en los procesos de paz ha sido uno de los temas centrales de estudio en el análisis sobre la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad en los últimos años. Así, se ha tratado de cuantificar la participación de las mujeres, poniéndose de manifiesto la profunda exclusión de la que son objeto en las mesas de negociación (Council on Foreign Relations 2019). Además, se ha buscado analizar las posibilidades de influencia en los resultados de los procesos más allá de la mera representación numérica (Fal-Dutra Santos 2021; Nilsson 2012; Paffenholz et al. 2016). Autoras como O’Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz (2015) han identificado siete modalidades de participación en los procesos de paz: 1. Participación directa en la mesa de negociación; 2. Estatus observador; 3. Consultas; 4. Comisiones inclusivas; 5. Talleres de resolución de problemas; 6. Toma de decisiones públicas; 7. Acción colectiva. En los últimos años se ha analizado extensamente el impacto positivo de la inclusión en los procesos de paz pero, sin embargo, no se ha profundizado tanto de forma comparada en los diferentes formatos en los que se ha materializado estas categorías amplias de participación, como las establecidas por O’Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz.

Phelan y True (2022:2 y 3) se preguntan cómo afrontan los grupos de mujeres las estructuras de poder de género para poder participar en negociaciones entre élites y cómo y cuándo impulsan la inclusión de género en contextos excluyentes como son los acuerdos de paz. En este capítulo se abordarán las formas concretas en que se han materializado esas modalidades de participación, analizando diferentes ejemplos de arquitectura de

género en procesos de paz que han dado lugar a la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género. Llamo arquitectura de género a los formatos a través de los que se ha articulado esta participación en las negociaciones de paz. Así pues, el objetivo será analizar aquellos casos en los que se haya buscado de forma específica incluir a las mujeres en espacios específicos como forma de superar la desigualdad en el acceso a la participación y se haya tenido en cuenta la variable de la desigualdad en el diseño de los mecanismos de participación, y no tanto analizar la participación de las mujeres cuando estas hayan sido incluidas como negociadoras o cómo asesoras en las delegaciones en tanto que unas integrantes más de un determinado gobierno o actor armado. Para ello, se estudiarán los ejemplos del **Subcomité para Cuestiones de Género** en el proceso de paz en Sri Lanka iniciado en 2002, la **Subcomisión de Género** en el proceso de paz iniciado en Colombia en 2012, el **Consejo Consultivo de Mujeres** establecido en Siria en 2016 por el Enviado Especial del Secretario General de la ONU y el **Comité Técnico sobre Igualdad de Género** establecido en 2015 en el proceso de paz en Chipre. Todos ellos constituyen mecanismos de participación en el marco de unas negociaciones de paz, fuertemente influenciados en su establecimiento por las exigencias contenidas por la agenda MPS, con respecto a la inclusión de mujeres en los procesos de paz, si bien su mandato y composición representan diferentes enfoques con respecto a la participación de las mujeres.

El Subcomité para Cuestiones de Género en Sri Lanka

Sri Lanka fue escenario de un conflicto armado entre 1983 y 2009 que finalizó con la victoria militar del Gobierno sobre el grupo armado de oposición, LTTE (Tigres de

Liberación de la Tierra Tamil, por sus siglas en inglés), que durante años reclamó la autodeterminación del pueblo tamil y la independencia del norte y el este de la isla. Sin embargo, el país fue escenario de diversos intentos por alcanzar una paz negociada que pusiera fin a la violencia. Entre 2002 y 2008 tuvo lugar un proceso de paz que sentó en la mesa al Gobierno y al LTTE y en el que se lograron importantes avances. A pesar de su fracaso y de la escalada de la violencia tras la ruptura del diálogo,⁴⁹ fue una de las negociaciones más relevantes de principios del siglo XXI, al convertirse en un ejemplo paradigmático de construcción de paz liberal, dada la enorme implicación de la comunidad internacional en el proceso, así como la enorme importancia que la dimensión económica jugó en el proceso de paz (Stokke y Uyangoda 2011). El acuerdo de alto el fuego alcanzado entre el Gobierno y el grupo armado en febrero de 2002 dio paso al inicio formal de negociaciones en septiembre, después de varios años de contactos exploratorios propiciados por el Gobierno de Noruega, quien también asumió un papel facilitador en el transcurso de las negociaciones de paz.

Estas conversaciones son consideradas pioneras en la inclusión de mujeres, ya que fue uno de los primeros procesos de paz en los que se estableció una arquitectura de género específica, mediante la creación del denominado Subcomité para Cuestiones de Género. Si bien las negociaciones se iniciaron sin apenas participación femenina, la presión de las organizaciones de mujeres del país, con el apoyo de los actores

⁴⁹ Las negociaciones de paz se rompieron definitivamente en 2006, pero hasta 2008 no se produjo la ruptura formal del alto el fuego que ambas partes habían acordado en 2002. Entre enero y mayo de 2009 se produjo una escalada de la violencia sin precedentes, que finalizó con la victoria militar de las Fuerzas Armadas. Se produjeron gravísimas violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo crímenes de guerra, perpetrados por ambas partes, aunque en mayor proporción por el Gobierno según investigaciones llevadas a cabo por Naciones Unidas (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2015) y por International Crisis Group (2010).

internacionales involucrados en el proceso, derivó en un acuerdo entre las partes negociadoras para generar un espacio de participación para las mujeres. Las delegaciones negociadoras estaban conformadas en su práctica totalidad por hombres, y únicamente la delegación del LTTE incluía a una mujer, Adele Balasingham (De Mel, Samuel, y Soysa 2012; Samuel 2011b:74),⁵⁰ aunque su rol como negociadora no estaba claro.⁵¹ Sin embargo, Sri Lanka contaba con una amplia trayectoria de varias décadas de organizaciones de mujeres movilizadas en torno al conflicto y sus consecuencias y la exigencia de paz en el país (Alwis 2009; Manchanda 2017; Nesiah 2012; Thiruppathy y De Silva 2008). Además, el LTTE era uno de los grupos armados de oposición con mayor presencia de mujeres entre sus filas de combatientes. Las mujeres llegaron a representar entre el 15 y el 20% del conjunto de las fuerzas militares del grupo armado (Alison 2003:39).

Tras el anuncio del acuerdo de alto el fuego de febrero de 2002, organizaciones de mujeres hicieron varias peticiones al Gobierno y al LTTE para que las mujeres fueran incluidas en el proceso de paz,⁵² así como para que se adoptara un marco de construcción de paz sensible al género, con el que proteger los derechos humanos y el derecho humanitario.⁵³ En marzo de 2002 las mujeres se dirigen al Gobierno, al LTTE y a los

⁵⁰ Adele Balasingham, impulsora de la participación de las mujeres en el grupo armado, era la esposa de Anton Balasingham, principal negociador del LTTE.

⁵¹ Notas personales tomadas en la conferencia impartida por Kumudini Samuel en el marco del Seminario sobre Justicia y Género, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y Women's Link Worldwide, Madrid 10 de octubre de 2005.

⁵² 'Petition Calling for Women's Participation and the Inclusion of Women's Concerns in The Peace Process' delivered to the Government and the LTTE by the coalitions, Mothers and Daughters of Lanka and the Sri Lanka Women's NGO Forum on 8 March 2002

⁵³ 'Memorandum to the Government, the LTTE and the Norwegian Facilitators', dated 10 June 2003 submitted by the Women and Media Collective, the Social Scientists Association and the

facilitadores noruegos aludiendo a la resolución 1325 (aprobada dos años antes), con una petición en la que expresaron su preocupación por la falta de participación en el proceso de paz y reclamaron

“que las mujeres tengan la misma participación y plena participación en todos los esfuerzos de las negociaciones de paz entre el Gobierno y los LTTE. Las mujeres deben ser una parte integral y esencial de las discusiones que conduzcan a las negociaciones, en el seguimiento del alto el fuego y otros arreglos provisionales, en las negociaciones formales entre el gobierno y los LTTE, y en los arreglos posteriores al conflicto.”

Los esfuerzos iniciales de incidencia para lograr una mayor participación en el proceso de paz incluyeron también una reunión con el Gobierno en la que este se comprometió a desarrollar mecanismos para incluir a las mujeres en el proceso de paz. No obstante, la preocupación por la persistente exclusión de las mujeres de las negociaciones, llevó al movimiento de mujeres a desarrollar nuevas acciones de incidencia y en junio de 2002 se llevó a cabo un encuentro de mujeres, con participación de representantes internacionales del que salió una petición al Gobierno, al LTTE y a Noruega para fortalecer la inclusión. En octubre de 2002, varias organizaciones impulsaron una misión internacional que se desplazó a las zonas afectadas por el conflicto (Samuel 2011b).⁵⁴ Como resultado de esta

International Centre for Ethnic Studies. El texto del memorando está accesible en Daily News, Women call for 'equal and full participation' in peace effort, 6 de julio de 2002, <http://archives.dailynews.lk/2002/07/06/fea03.html>.

⁵⁴ La misión internacional estuvo formada por Elizabeth Nissan (Amnistía Internacional UK), Shanthi Dairiam (Malaysia), Florence Oduor (Uganda), Lisa Kois (EEUU) y Sonia Jabbar (India). Las integrantes de Sri Lanka fueron Anberiya Haniffa, Kumudini Samuel, Dulcie de Silva, Saroja Sivachandran, Zulfika Ismail, Yumuna Ibrahim, Kamalini Kathirvelayuthapillai, Viji Murugaiyah, Amara Happuarachchi, Chandani Herath, Annie Kurian, Sumangali Aluthgama,

misión, se elaboró un informe que fue utilizado como una herramienta de incidencia por el movimiento de mujeres ante el Gobierno y la comunidad internacional para promover la participación de las mujeres en el proceso de paz (Nesiah 2012). El informe se hizo llegar a actores relevantes de la comunidad internacional y de las partes negociadoras durante la conferencia de donantes que se celebró en Oslo en los días previos a la tercera sesión de negociaciones. La movilización de las organizaciones de mujeres por la paz en Sri Lanka llevó a las partes a acordar la conformación de un mecanismo asesor para las negociaciones de paz. El acuerdo se alcanzó en diciembre de 2002, durante la tercera sesión de las negociaciones de paz que tuvo lugar en Oslo y se hizo público en el comunicado oficial conjunto conocido como *Oslo Communique*, en el que se recogían los diferentes acuerdos y se señalaba:

“Las partes reconocieron la necesidad de garantizar que las prioridades y necesidades de las mujeres se tengan en cuenta en todos los aspectos del proceso de paz. A tal efecto, acordaron establecer un comité consultivo permanente que periódicamente presentará propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres a las sesiones de negociación y a los subcomités del proceso de paz. El comité estará compuesto por cuatro representantes de cada parte.”⁵⁵

Cuando se reanudaron las negociaciones en enero de 2003 se retoma la cuestión del subcomité de género. Este era un momento de tensiones y diferencias entre las partes, y la cuestión de género sirvió como una forma de introducir un tema positivo en las

Shama Ranawana y Sitralega Maunaguru. Las traductoras eran Shanthi Thambaiyah y Priya Thangarajah. (AJAR y Suriya Women’s Development Centre 2017).

⁵⁵ 05/12/2002 The third session of peace talks between the Government of Sri Lanka (GOSL) and the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) (Oslo Communique).

discusiones y facilitar el acercamiento (Salter 2015). Las partes aportaron los nombres de las delegadas y Noruega ofreció una persona facilitadora y apoyo financiero para el subcomité.

El acuerdo de incluir a las mujeres a través de un comité consultivo se materializó en la conformación del conocido como **Subcomité para Cuestiones de Género** (Subcommittee on Gender Issues, SGI), conformado finalmente por cinco representantes de cada una de las partes negociadoras y facilitado por una enviada del Gobierno noruego.⁵⁶ El Gobierno escogió a sus representantes a partir de una lista de mujeres presentada por las organizaciones de mujeres y el LTTE nombró a mujeres que formaban parte de la estructura del grupo armado (Thiruppathy y De Silva 2008:148).

El subcomité fue el primer mecanismo de estas características en unas negociaciones de paz y supuso la primera vez que las mujeres tenían un papel formal específicamente asignado a ellas en un proceso de paz en Sri Lanka. El subcomité tomó aprendizajes de procesos previos, como Kosovo, Irlanda del Norte o Burundi (Page et al. 2009:18). Como se señaló anteriormente, los esfuerzos de incidencia por parte de las organizaciones de mujeres fueron claves para la inclusión de las mujeres en las negociaciones, ya que, si bien durante la fase exploratoria del proceso de paz no se tuvo

⁵⁶ El subcomité estuvo conformado por diez mujeres. Las representantes del gobierno fueron: Kumari Jayawardena –quien encabezó la delegación–, Deepika Udagama, Fazila Riaz, Faizun Zackeria y Kumudini Samuel. Las representantes del LTTE fueron Thamilini Subramaniam –encabezando la delegación–, Kaaya Somasundaram, Premila Somasundaram, Suthamathy Shanmugarajah y Yalini Balasingham. Pathmini Sithambaranathan fue la asesora de la delegación del LTTE (AJAR y Suriya Women’s Development Centre 2017). El Gobierno noruego designó como facilitadora del subcomité a Astrid Heiberg, política noruega que desempeñó varios cargos gubernamentales, vicepresidenta del Partido Conservador noruego entre 1990 y 1991 y presidenta de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1997 a 2001.

en cuenta la cuestión de la participación específica de las mujeres en las negociaciones, una vez se inició el proceso de paz de manera formal y este se hizo público, el movimiento feminista y el movimiento de mujeres por la paz llevaron a cabo diferentes acciones de incidencia encaminadas a lograr la inclusión en el proceso.

La propuesta concreta de Subcomité no partió de las organizaciones de mujeres, que habían reivindicado de forma más específica un 30% de participación de las mujeres en todos los comités y no un mecanismo específico para abordar las cuestiones de género (Anón 2003). De acuerdo con Mark Salter (2015:114), periodista que ha documentado y relatado con detalle el papel de Noruega en el proceso de paz, la idea de establecer el subcomité provino de Vidar Helgessen –secretario de estado de exteriores de Noruega, y jefe del equipo facilitador–, apoyado por Adele Balasingham. Previamente, diferentes personas jugaron un papel importante facilitando el acceso de las organizaciones de mujeres a los negociadores y actores relevantes de la comunidad internacional, especialmente durante la conferencia de donantes de Oslo, como la Alta Comisionada de Canadá, Valerie Raymond, o la esposa del primer ministro, Mythri Wikramasinghe (Page et al. 2009).

La delegación del Gobierno no estuvo conformada por mujeres representantes gubernamentales, sino que como se señaló anteriormente fueron designadas a partir de las propuestas de la sociedad civil. Se trataba de mujeres académicas y activistas feministas con una larga trayectoria en el movimiento de mujeres. Su posición social les permitió mantener independencia con respecto al Gobierno y establecer su propia agenda y prioridades. La propia Kumari Jayawardena,⁵⁷ que encabezaba la delegación

⁵⁷ Kumari Jayawardena es una reconocida académica y activista feminista de Sri Lanka, profesora en la Universidad de Colombo y autora, entre otras obras, de *Feminism and Nationalism in the Third World*.

cuestionaba su participación en tanto que representantes del Gobierno y afirmaba “No podía entender cómo un grupo heterogéneo de feministas 'subversivas' del Sur éramos vistas como Gobierno de Sri Lanka” (Chhachhi 2006:1341). Las mujeres del LTTE, por el contrario, eran integrantes del brazo político del grupo armado y, por lo tanto, vinculadas orgánica y jerárquicamente a este. Esto condicionó su posición en el subcomité, ya que si bien tenían el mandato para establecer la agenda que acordaran mutuamente en las reuniones, habían recibido instrucciones previas sobre qué cuestiones abordar y cuáles no en las negociaciones. Como señala en sus memorias Thamizhini (Thamilini Subramaniam), que encabezó la delegación del grupo armado y que era la líder de la división para la educación política de las mujeres del LTTE, refiriéndose a los momentos previos al inicio del trabajo del subcomité de género: “El estratega político del LTTE, Anton Balasingham, nos preparó para esta reunión. [...] Nuestros cuadros eran de la opinión de que deberíamos tratar algunos de estos asuntos también en esas reuniones, pero cuando le dijimos, no lo permitió” (Thamizhini 2021:106,107). Las mujeres planteaban la importancia de hablar sobre las masacres cometidas por el Gobierno en zonas habitadas por población tamil, a lo que Balasingham se opuso para no dar pie a que el Gobierno pusiera sobre la mesa las masacres cometidas por el LTTE. Así pues, las mujeres del LTTE no tenían capacidad autónoma para fijar una posición propia en las negociaciones, sino que representaban la posición del grupo armado en su conjunto.

Un aspecto derivado de la composición del subcomité y que generó interrogantes en torno al propio espacio, como sucede en otros procesos de paz, fue el de la representatividad. Este cuestionamiento se produjo por varios motivos relacionados con la composición étnica, de clase y regional de la delegación gubernamental y por el hecho de que no hubo mujeres tamilyes que no estuvieran asociadas al LTTE (Samuel 2011b:88). El Gobierno accedió a la demanda del LTTE de no incluir a tamilyes en su delegación para

el subcomité de género, reforzando así la autoatribución del grupo armado como único representante del pueblo tamil. Además, todas las integrantes de la delegación del LTTE formaban parte del grupo armado. Las mujeres de la delegación gubernamental eran todas académicas o activistas feministas que, con la excepción de una de las delegadas de confesión musulmana, no habían vivido en primera persona los impactos del conflicto armado (Samuel 2011a). Se trataba de mujeres de la élite sinhala urbana, anglohablantes y vinculadas a organizaciones con estrechos vínculos internacionales (Bandarage 2010). Algunas de las medidas que se adoptaron para incrementar la representatividad de las delegaciones fueron, por una parte, las consultas que la delegación gubernamental llevó a cabo con múltiples organizaciones de mujeres de la sociedad civil, y por parte del LTTE, contar con dos asesoras civiles que participaron en la segunda reunión del subcomité.

El subcomité tenía el mandato de incluir en el proceso de paz las cuestiones relacionadas con el género y hacer propuestas a la mesa de negociaciones respecto a las demandas de las mujeres. Se trataba de un mandato ciertamente amplio, que dio al subcomité la posibilidad de establecer su propia agenda y prioridades, ya que además contaba con libertad para establecer sus propios términos de referencia.

El subcomité se reunió en dos ocasiones. La primera de ellas tuvo lugar el 5 y 6 de marzo de 2003 en Kilinochchi, sede del cuartel general del grupo armado en el norte del país, y a dónde las representantes gubernamentales llegaron en helicóptero. En esta reunión se acordó una agenda común de trabajo de siete puntos, sobre los que centrarían sus discusiones para incorporar la perspectiva de género en las negociaciones.⁵⁸ Estos

⁵⁸ Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, First meeting of the sub-committee on gender issues (SGI) held in Kilinochchi, Press Release, 6 de marzo de 2003.

puntos incluían las cuestiones consideradas centrales para la negociación: un proceso de paz durable, reasentamiento, seguridad personal y protección, infraestructuras y servicios, medios de vida trabajo, representación política y toma de decisiones, y reconciliación. Este fue uno de los principales logros del subcomité, establecer una agenda compartida de discusión, partiendo del reconocimiento de los graves impactos que el conflicto armado había tenido en las mujeres del país.

El segundo encuentro también se celebró en Kilinochchi, los días 4 y 5 de abril de 2003. Esta reunión sirvió para iniciar la coordinación con otro de los subcomités establecidos en las negociaciones, el Subcomité en las Necesidades Humanitarias Inmediatas. Se trataba de un comité relevante, especialmente para el LTTE, puesto que debía negociar las cuestiones relacionadas con la ayuda humanitaria para las zonas afectadas por el conflicto armado. El subcomité de género propuso abordar lo relativo a las mujeres y el trauma. Otros temas que se abordaron en esta segunda reunión fueron el trabajo para garantizar disposiciones efectivas que permitieran la representación igualitaria de las mujeres en la política; examinar la estructura educativa, incluido el cambio de los sesgos de género en los libros de texto escolares; y finalmente, los problemas de violencia contra las mujeres y las denuncias de acoso sexual en los puestos de control militares y policiales, que se seguían produciendo durante el proceso de paz.

El subcomité acordó que la tercera reunión tendría lugar en Batticaloa, los días 6 y 7 de junio de 2003. Además, estaba previsto que una delegada del Gobierno y una delegada del LTTE comparecieran ante la mesa principal de negociaciones en representación del subcomité. Sin embargo, este tercer encuentro nunca llegó a producirse debido al bloqueo de la mesa principal de negociaciones, que afectó a todos los espacios

paralelos de discusión.⁵⁹ La interrupción de las conversaciones impidió que se produjera este contacto directo con los negociadores principales, lo que conllevó que en el marco del proceso el subcomité de género nunca tuviera la oportunidad de influir en la mesa principal de negociaciones y, por lo tanto, el mandato nunca llegó a cumplirse (Page et al. 2009:18). Además, a pesar de que en los años siguientes hubo varios intentos para revitalizar las negociaciones de paz antes de la reanudación total del conflicto armado, el subcomité nunca fue reactivado.

Como señala Kumari Jayawardena, líder de la delegación de mujeres en representación del Gobierno, a partir del momento en que las conversaciones quedaron interrumpidas, las mujeres que conformaban el subcomité de género tuvieron que continuar su trabajo de forma no oficial, haciendo uso de sus contactos personales y visitas de grupos de mujeres del norte y del sur de la isla (Chhachhi 2006). Esta visión amplia del trabajo del subcomité de género incluía, por tanto, el contacto con organizaciones de mujeres y no solo el trabajo interno entre las delegaciones. Kumudini Samuel, integrante también de la delegación gubernamental destaca la imposibilidad de negociar la continuidad del subcomité tras la retirada del LTTE del proceso, debido a los vínculos de las integrantes con las dos partes en conflicto (2011b:89). Thamizhini, que encabezó la delegación del LTTE no hace referencia a ningún contacto posterior a la ruptura de las negociaciones en sus memorias, señalando únicamente que el LTTE rechazó el dinero que Noruega ofrecía para establecer un secretariado para la subcomisión

⁵⁹ El 21 de abril de 2003 el LTTE anunció que suspendía su participación en las negociaciones de paz aludiendo a múltiples factores, entre ellos un exceso de intervencionismo por parte de la comunidad internacional en el proceso (Salter 2015:139). A partir de ese momento las negociaciones atravesaron una importante crisis hasta que finalmente el conflicto armado se reactivó militarmente en 2006.

de género, debido a las enormes diferencias que acabaron por poner fin al proceso de paz (Thamizhini 2021).

La resolución 1325 tuvo un importante impacto en la conformación de la arquitectura de género del proceso de paz, pero sobre todo dotando de un marco internacional normativo al activismo feminista por la paz en el país que se desarrolló en torno a las negociaciones, lo que fue muy relevante en un proceso de paz caracterizado por su elevado grado de internacionalización. Gran parte de las acciones de las organizaciones de mujeres que tuvieron lugar en este contexto se enmarcaron en un proceso de implementación de la resolución 1325, con apoyo de donantes internacionales y dando preeminencia a aspectos de la construcción de paz (*peacebuilding*) prioritarios para la comunidad internacional o populares entre los donantes, como la creación de vínculos intercomunitarios, más que a reformas socioeconómicas de carácter estructural que pusieran en cuestión el orden neoliberal (Nesiah 2012).⁶⁰

La Subcomisión de Género en Colombia

Las negociaciones de paz en Colombia entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, iniciadas formalmente el 18 de octubre de 2012 después de dos años de conversaciones exploratorias, buscaban poner fin a un conflicto armado de más de medio siglo de

⁶⁰ Si bien no es el objeto de análisis de esta tesis, el proceso de paz en Sri Lanka fue considerado en su momento uno de los ejemplos paradigmáticos de construcción de paz liberal, por la fuerte implicación de la comunidad internacional, el importante papel jugado por los donantes y la fuerte vinculación que estos establecieron entre las agendas de paz y la agenda de desarrollo económica (Stokke y Uyangoda 2011)

duración. Previamente al inicio de este proceso se habían producido otros intentos de procesos de diálogo entre el Gobierno y las FARC sin éxito y en los que se habían dado diferentes grados de participación de las mujeres, destacando especialmente el diálogo del Caguán entre 1999 y 2002, en el que hubo una importante implicación del movimiento feminista (Chaparro González y Martínez Osorio 2017). La participación en el proceso iniciado en 2012 se materializó de varias formas. Una de ellas fue la inclusión directa en la mesa principal de las conversaciones, con la designación de varias negociadoras. Si bien las negociaciones se iniciaron sin que hubiera ninguna mujer entre las personas designadas como plenipotenciarias, en noviembre de 2013 el Presidente Juan Manuel Santos designó a María Paulina Riveros y a Nigeria Rentería como plenipotenciarias de la Delegación del Gobierno Nacional. En mayo de 2015, se designó también como plenipotenciaria a la Canciller María Ángela Holguín. Por parte de las FARC, Victoria Sandino fue incluida también en la delegación negociadora.

Estos nombramientos se produjeron después de que en octubre de 2013 tuviera lugar la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, encuentro de la sociedad civil, convocado por una plataforma de diferentes organizaciones de mujeres en respuesta a su exclusión del proceso de paz.⁶¹ La Cumbre elaboró una serie de propuestas y exigencias a los negociadores y, en el ámbito de la participación, se demandó “participación con voz y

⁶¹ La Cumbre Nacional de Mujeres en Paz se conformó en 2013 por las siguientes organizaciones: Casa de la Mujer, Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Nacional de Mujeres, Mujeres por la paz, Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, Paz y Seguridad, Grupo de Seguimiento de la Resolución 1325, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA–, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz –IMP– y la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia – ANMUCIC-. La Cumbre contó con el apoyo técnico de ONU Mujeres y con el financiero de varios Gobiernos europeos: Suecia, Noruega, Suiza y España y se reunió en Bogotá entre el 23 y el 25 de octubre de 2013 (Muñoz Pallares y Ramírez Cardona 2015).

voto en la Mesa de Conversaciones de La Habana, ya que no quieren ser pactadas sino ser pactantes y reclaman su derecho a actuar como pares en la Mesa” (Muñoz Pallares y Ramírez Cardona 2015:46). Así pues, después de que las exigencias de la Cumbre fueran trasladadas a los negociadores, estos respondieron incrementando el número de mujeres presentes en la negociación, y en el caso de la delegación gubernamental con la designación de dos mujeres como plenipotenciarias. Sí hubo desde el principio mujeres en ambas delegaciones que no eran plenipotenciarias pero que tenían diferentes responsabilidades, fundamentalmente de asesoría técnica y apoyo. La delegación gubernamental incluyó mujeres en diferentes espacios de la delegación, incluyendo la Subcomisión de Género, la Mesa Técnica del Fin del Conflicto, la Comisión de Redacción, la Comisión de Comunicaciones y en las reuniones en torno a las propuestas de la Mesa Técnica para la Salida de Menores de Edad y la delegación de las FARC incluyó mujeres en actividades relacionadas con comunicados conjuntos, en la Subcomisión de Género, en las reuniones en torno a las propuestas de la Mesa Técnica para la Salida de Menores de Edad y en la Mesa Técnica del Fin del Conflicto (Corporación Humanas y CIASE 2017).

Además, las mujeres estuvieron presentes en diferentes espacios de participación diseñados a lo largo del proceso, como las delegaciones de víctimas que se reunieron con los negociadores de paz.⁶² El 60% de las víctimas que integraron las delegaciones que viajaron a La Habana eran mujeres, y en la selección de estas delegaciones se estableció el criterio de que al menos el 50% fueran mujeres (Brett 2017). También se produjeron consultas con mujeres expertas en diferentes momentos del proceso. Finalmente, también

⁶² Para un relato detallado de la participación de las víctimas en el proceso de paz puede consultarse Brett, Roddy. 2017. *La voz de las víctimas en la negociación: Sistematización de una experiencia*. PNUD.

cabe destacar la participación de mujeres en los diferentes equipos de facilitación y apoyo al diálogo desplegados en el proceso de paz por parte de los países garantes, Cuba y Noruega. A pesar de que las mujeres estuvieron presentes, por tanto, en la práctica totalidad de los diferentes espacios en los que transcurrieron las negociaciones, fueron minoría en aquellos espacios específicamente designados para la toma de decisiones, con la excepción de la subcomisión de género (Corporación Humanas y CIASE 2017:25). Por el contrario, fueron mayoría en los espacios de asesoramiento con los que contaba cada delegación, y especialmente en la gubernamental, y también fueron mayoría en el desempeño de las actividades “asistenciales, de comunicaciones, logística, administración, redacción y cuidado –por lo general, actividades invisibilizadas” (Corporación Humanas y CIASE 2017:25).

Sin embargo, el elemento más destacable y específico de las negociaciones de paz en Colombia fue la creación de un mecanismo específicamente diseñado para la inclusión del enfoque de género y las mujeres, conocido como **Subcomisión de Género**. Su creación fue establecida en el marco de los acuerdos alcanzados durante las discusiones relativas al punto 5 de la agenda del proceso, relativo a las víctimas, como un mecanismo de participación (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018b) en junio de 2014 durante el ciclo 26 de conversaciones. La subcomisión fue establecida como resultado de un acuerdo entre las delegaciones del Gobierno colombiano y las FARC-EP en la mesa de conversaciones alcanzado el 7 de junio de 2014. El equipo de facilitación noruego había presentado a las partes diferentes modelos de inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones, incluyendo la experiencia del subcomité de género de Sri Lanka, que también había estado facilitado por Noruega (Fabra-Mata y Wilhelmsen 2018:28). El 7 de septiembre se anunciaba el acuerdo respecto a los objetivos y el funcionamiento de la subcomisión y el día 11 se iniciaba oficialmente su trabajo.

El objetivo establecido de esta subcomisión era el de garantizar que el acuerdo de paz que eventualmente se firmase por partes contase con un enfoque de género y así lo señalaron las partes en un comunicado conjunto:

“La subcomisión de género tendrá el objetivo de hacer recomendaciones a las delegaciones en La Mesa que hagan posible un adecuado enfoque de género respondiendo a las particularidades del contexto del conflicto interno colombiano, a la luz de las necesidades y los derechos de las mujeres y otros asuntos de género. Para ello: Analizará los textos de los acuerdos alcanzados para recomendar sobre la inclusión de un adecuado enfoque de género desde una perspectiva diferencial (de manera transversal y específica) y de un lenguaje sensible al género. Elaborará recomendaciones sobre los puntos y temas de la Agenda que faltan por discutir.”⁶³

Aunque nunca contó con autoridad formal para tomar decisiones y las recomendaciones que se emitieron desde la subcomisión no tenían carácter obligatorio (Phelan y True 2022:15), el acuerdo final al que las partes llegaron en 2016 incluyó de forma transversal un enfoque de género que se materializó en múltiples estipulaciones específicas en todos los puntos del acuerdo. La subcomisión estaba formalmente conformada por hasta cinco personas de cada delegación y estuvo integrada por un equipo permanente de tres o cuatro personas en representación de cada una de las delegaciones negociadoras y tres más que

⁶³ Comunicado conjunto “Acuerdo que desarrolla el objetivo, conformación, funcionamiento y duración de la Subcomisión de Género”. 7 de septiembre de 2014, <https://bapp.com.co/documento/subcomision-de-genero-2/>.

participaban en función de las necesidades de la subcomisión dada su experiencia y especialidad (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018d:284).⁶⁴

Además, las partes requirieron a Cuba y Noruega que aportaran a una persona experta en género para acompañar el trabajo de la subcomisión –Magalys Arocha por parte de Cuba y Hilde Salvesen por parte de Noruega– y se contó con la participación de expertas colombianas e internacionales en diferentes momentos del trabajo de la subcomisión. Noruega también aportó a una experta internacional, Mireia Cano Viñas, que proporcionó asesoría técnica cuando fue requerida para ello (Nylander y Salvesen 2017). En paralelo al apoyo brindado por los países garantes, también acompañaron el desempeño de la subcomisión la representante de ONU Mujeres en Colombia y el Gobierno de Suecia, asesorando a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en materia de género.

El apoyo técnico experto proporcionado por Noruega consistió en la aportación de información sobre otras experiencias en procesos de paz, sugerencias para la redacción de textos con perspectiva de género y también apoyando en la revisión de los acuerdos parciales. Las expertas de Noruega y Cuba trabajaron de acuerdo con una serie de principios: el asesoramiento técnico se proporcionaría a petición de las partes, la inclusión del enfoque de género no implicaría la renegociación de lo acordado, se podrían utilizar lecciones que provinieran de otros contextos, atendiendo a la especificidad de cada

⁶⁴ Las integrantes de la subcomisión de género fueron por parte del Gobierno María Paulina Riveros, Elena Ambrosi, Paola Molano, Juanita Millán, Andrés García, Paula Gaviria y Catalina Díaz y por parte de las FARC-EP Victoria Sandino, Camila Cienfuegos, Alexandra Nariño, Manuela Marín, Paola Franco, Yurisara García y Rubín Morro (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018d:284).

contexto, la comunicación sería a través de los equipos garantes y ambas delegaciones tendrían derecho a la misma información (Fabra-Mata y Wilhelmsen 2018:29).

La subcomisión llevó a cabo sus encuentros durante dos años. Según relatan las mujeres que conformaron la comisión, las reuniones tenían lugar después de que concluyera el trabajo de la mesa principal de negociaciones, para permitir la participación en ambos espacios de las negociadoras María Paulina Riveros –plenipotenciaria del Gobierno– y Victoria Sandino –delegada de las FARC-EP–. Así pues, las mujeres que encabezaron cada una de las delegaciones en la subcomisión participaban de forma directa en la mesa principal de las negociaciones, lo que favoreció las posibilidades de la subcomisión de incidir directamente en el acuerdo de paz al existir un canal de comunicación directo, que además era bidireccional.

El trabajo en la comisión consistió fundamentalmente en la revisión de los textos de los acuerdos que se habían alcanzado o se iban alcanzando, para lo que cada una de las partes presentaba sus propuestas, que eran debatidas en las sesiones de la Subcomisión hasta alcanzar un acuerdo respecto del texto (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018d:285). Así, en primer lugar, se revisaron los puntos que ya se había acordado antes del inicio de la subcomisión de género para incorporar el enfoque de género –punto 1, reforma rural integral; punto 2, participación política; y punto 4, solución al problema de las drogas ilícitas–. En segundo lugar, y de forma paralela, se realizaron propuestas para la inclusión del enfoque de género en los puntos que se discutieron a partir de ese momento –punto 5, víctimas; punto 3, fin del conflicto; y punto 6, implementación–. Para ello, las partes elaboraron sus propuestas y se recogieron también las aportaciones que se

llevaron a cabo a través de los diferentes mecanismos de participación en el proceso que se habían diseñado a tal efecto, como los foros de participación ciudadana.⁶⁵

En paralelo a la revisión del texto del acuerdo, la subcomisión se convirtió también en un espacio de participación para las mujeres de la sociedad civil, mediante las reuniones que las integrantes de la subcomisión mantuvieron con varias delegaciones de representantes de organizaciones de mujeres y LGTBI en La Habana. Tres delegaciones integradas por seis representantes se reunieron con la subcomisión en 2014 y 2015, incluyendo organizaciones feministas, de derechos humanos, antimilitaristas, de mujeres indígenas y afrodescendientes, de desplazadas, de víctimas y de defensa de los derechos de la población LGTBI. Estas delegaciones surgieron como réplica de las delegaciones de víctimas del conflicto armado que también se desplazaron a La Habana para reunirse con la mesa de negociaciones (Nylander y Salvesen 2017:3). ONU Mujeres llevó a cabo una sistematización de todas las propuestas presentadas por las organizaciones de mujeres en sus diferentes comparecencias en La Habana (ONU Mujeres 2015). La subcomisión de género contó con el apoyo de ONU Mujeres para la organización de las visitas de las delegaciones, que fueron financiadas por Noruega y, una vez en La Habana, estas fueron recibidas por la mesa principal de las negociaciones (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018d:292), así que sus intervenciones no fueron escuchadas únicamente por las integrantes de la subcomisión de género, sino por quienes debían negociar el acuerdo de

⁶⁵ Estos foros fueron uno de los mecanismos principales para integrar la participación de la ciudadanía colombiana en el proceso de paz. Se celebraron un total de nueve foros, organizados por el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional y el Sistema de las Naciones Unidas. Los foros tuvieron lugar paralelamente al inicio de la discusión de cada uno de los puntos de la agenda de las negociaciones y los resultados fueron trasladados a las delegaciones negociadoras como materiales para las discusiones en La Habana (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018d).

paz en su conjunto. Además, se llevó a cabo un encuentro con organizaciones de la sociedad civil específicamente centrado en la violencia sexual en el marco del conflicto armado.⁶⁶

Además de las reuniones con organizaciones de la sociedad civil colombiana, la subcomisión también se reunió con expertas y representantes internacionales, como la representante del Secretario General de la ONU para la violencia sexual en los conflictos armados, Zainab Bangura y la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo Ngcuka. La participación de estas representantes internacionales en las negociaciones y su apoyo a la subcomisión de género fue valorado muy positivamente por las participantes en la subcomisión, resaltando la confianza que les dio su involucramiento y la constatación de que se estaba haciendo un buen trabajo.⁶⁷ Esta participación fue considerada clave para impulsar el enfoque de género (Fabra-Mata y Wilhelmssen 2018:29, 30). Además, la subcomisión también se reunió en mayo de 2016 con una delegación de mujeres excombatientes de diferentes grupos armados de Aceh (Indonesia), Colombia, El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica y Uruguay, con las que compartieron sus experiencias de desmovilización y reintegración en la vida civil.

La subcomisión de género adoptó un enfoque de género como principio orientador de su trabajo señalando que “Un acuerdo de Paz que adopta un enfoque de género es aquel en el que todos: hombres y mujeres, heterosexuales y homosexuales, bisexuales y personas con identidad diversa, son concebidos como ciudadanos, como sujetos políticos, como interlocutores e interlocutoras visibles del diálogo social, como eje de los modelos de desarrollo en condiciones de igualdad” (Riveros 2016). La subcomisión de

⁶⁶ Véase capítulo 3.

⁶⁷ Comunicación personal de la autora con Victoria Sandino, negociadora de las FARC e integrante de la Subcomisión de Género (8 de diciembre de 2022).

género fue mucho más que un espacio de participación de las mujeres en las negociaciones, ya que esta participación se concretó de diferentes maneras (mesa, asesoramiento técnico, representación de las víctimas, acompañamiento internacional). Su propósito principal fue el de la integración de forma transversal del enfoque de género en todos los acuerdos alcanzados, que conformaron el acuerdo final, uno de los acuerdos más exhaustivos de los firmados en los últimos años. ONU Mujeres señala que el acuerdo contempla 100 medidas que incorporan la perspectiva de género. Además, cabe destacar que el acuerdo estableció diferentes mecanismos para hacer seguimiento y verificar su implementación, y que la verificación de la implementación del enfoque de género se concretó a través de iniciativas como la Instancia Especial de Mujeres (integrada por representantes de organizaciones de mujeres de la sociedad civil) y el componente de verificación y acompañamiento internacional, conformado por ONU Mujeres, la Representante del Secretario General para la Violencia Sexual en el Conflicto, la Federación Democrática Internacional de Mujeres y la Embajada de Suecia. Así pues, la propia implementación del acuerdo de paz contó con su propia arquitectura de género para su supervisión.

El Consejo Consultivo de Mujeres en Siria

Siria es escenario de uno de los conflictos armados de mayor gravedad del siglo XXI. En 2011, tras intensas protestas sociales reclamando cambios políticos y económicos al régimen encabezado por Bashar al-Assad, se inició una guerra como consecuencia de la represión que caracterizó la respuesta gubernamental a la revuelta social. Desde 2012 se han llevado a cabo diferentes intentos diplomáticos y negociadores para resolver el

conflicto sin que ninguno de ellos haya fructificado.⁶⁸ Con respecto a la participación de las mujeres en las diferentes negociaciones, esta ha sido limitada y con escasa capacidad de incidencia, aunque se ha producido de diferentes maneras y las mujeres han logrado participar a través de varios canales, incluyendo a través de la presencia de algunas mujeres en las delegaciones negociadoras participantes en los diferentes espacios de diálogo formal. Desde 2013, diferentes organizaciones de mujeres y Naciones Unidas iniciaron procesos de acercamiento para promover la participación de las mujeres (Gambale 2016), con encuentros en los que se trató de generar plataformas amplias y en los que se reivindicó una participación directa en la mesa.

En paralelo a los esfuerzos diplomáticos y políticos que se iniciaron para buscar una salida negociada a la guerra de Siria, organizaciones de mujeres sirias expresaron de diferentes maneras su voluntad de ser incluidas en estos procesos (Kapur 2016). Estas iniciativas vinculadas a las negociaciones para poner fin al conflicto se enmarcaban en un contexto de implicación de las mujeres en el activismo político del país desde el inicio de las revueltas en contra de al Assad (Ghazzawi, Mohammad, y Ramadan 2015). Con el apoyo de organizaciones internacionales de la sociedad civil y también de ONU Mujeres, las mujeres sirias expresaron su exigencia de formar parte de las negociaciones y llevar sus propuestas a la mesa negociadora. De esta manera, se formaron grupos como la Iniciativa de las Mujeres Sirias para la Paz y la Democracia, el Lobby Feminista Sirio o

⁶⁸ En los últimos años las negociaciones para poner fin a la guerra de Siria se han desarrollado fundamentalmente en dos procesos paralelos. En primer lugar, el proceso de Ginebra, liderado por Naciones Unidas y el conocido como proceso de Astaná, impulsado por Rusia y que cuenta también con la participación de Turquía e Irán (Escola de Cultura de Pau 2021).

el Comité Consultivo de Mujeres vinculado al Comité de Altas Negociaciones (Gambale 2016).⁶⁹

Como se señaló en el capítulo anterior, parte de los esfuerzos de incidencia para lograr una participación directa en la mesa de negociaciones se dirigieron a los actores internacionales que desempeñaban un rol de facilitación en las conversaciones de paz, como el Enviado Especial de la ONU, Lakhdar Brahimi. En 2014, mujeres sirias intentaron sin éxito que Brahimi impulsara su participación en las negociaciones, incluyendo una delegación de mujeres en la mesa oficial, ya que si bien las delegaciones gubernamental y de la oposición incluían mujeres, estas participaban representando a las partes en conflicto (Maria Butler 2014).⁷⁰ Las mujeres que hicieron presión en Ginebra exigiendo participar en las conversaciones de paz presentaron diferentes propuestas, incluyendo la conformación de una delegación específica de mujeres para participar en la mesa en calidad de tercera delegación, pero también que las delegaciones negociadoras incluyeran un 30% de mujeres en sus filas (Araban 2017). Sin embargo, en 2016 se logró por primera vez la creación de un mecanismo específico para facilitar la participación de las mujeres en el proceso de paz, aunque sin una relación formal y vinculante con las negociaciones.

⁶⁹ El Comité de Altas Negociaciones fue establecido en diciembre de 2015 para representar a la oposición en las negociaciones e inicialmente incluyó solamente un seis por ciento de mujeres entre sus integrantes (Gambale 2016). El Comité estableció el Comité Consultivo de Mujeres para fortalecer la participación de las mujeres en las negociaciones.

⁷⁰ En las conversaciones de Ginebra II celebradas en enero de 2014 había dos mujeres en la delegación de la Coalición Nacional Siria (representando a la oposición), Suhair Atassi y Noura al-Amir, y tres mujeres en el equipo técnico, Rima Fleihan, Nagham Ghadri y Yisser Bittar. En la delegación del Gobierno sirio había dos mujeres, Bouthaina Shaaban y Luna Shabal.

El Enviado Especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, estableció el **Consejo Consultivo de Mujeres de Siria** a principios de 2016, integrado inicialmente por 12 mujeres de diferentes sectores de la sociedad civil, después de haber pedido asesoramiento a ONU Mujeres y a la Iniciativa Siria de Mujeres para la Paz y la Democracia. De Mistura había señalado desde el inicio de su nombramiento que la participación de las mujeres iba a ser una prioridad durante su mandato. Se trataba de la primera vez que Naciones Unidas establecía un consejo consultivo de estas características en el marco de un proceso de paz (UN Women 2016). El Consejo se estableció por la Oficina del Enviado Especial del Secretario General de la ONU para Siria, en colaboración con ONU Mujeres y con el apoyo del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU. El grupo inicial que conformó el Consejo Consultivo estaba integrado por mujeres próximas al Gobierno de Bashar al Assad, mujeres del movimiento feminista, mujeres vinculadas a sectores de la oposición y académicas, tratando de generar un grupo diverso que representara a diferentes sectores sociales. De hecho, seis de las mujeres integrantes fueron propuestas por la Iniciativa Siria de Mujeres para la Paz y la Democracia. Su creación representó un paso importante en la formalización e institucionalización de los contactos que actores diplomáticos internacionales tenían con diferentes mujeres de la sociedad civil siria, a pesar de su mero estatus consultivo. ONU Mujeres defiende/ sostiene que el Consejo Consultivo ha mantenido siempre la pluralidad y diversidad en su composición y en fases más recientes ha pasado a estar integrado por 15 mujeres (UN Women 2022), si bien y como se analiza más adelante ha sido objeto de críticas. Cabe señalar que algunas de sus integrantes han renunciado a seguir formando parte del Consejo con fuertes críticas a su funcionamiento (Ghanem 2019). Las integrantes del Consejo forman parte de manera rotatoria y la primera rotación tuvo lugar en 2018.

Se trató de la primera vez que en un Enviado Especial del Secretario General establecía un consejo asesor de estas características. Naciones Unidas señaló que el Enviado Especial y el Consejo llevarían a cabo consultas de forma regular cuando se produjeran reuniones en el marco de las negociaciones para, entre otras funciones “plantear asuntos importantes ausentes en la agenda, brindar opciones, formar posiciones de consenso y hacer recomendaciones para ayudar en las conversaciones de paz, abordar puntos clave de controversia y ofrecer soluciones creativas, proponer perspectivas sensibles al género y canalizar la experiencia relevante de la sociedad civil” (UN Women 2016). El Consejo Consultivo no es una estructura que pertenezca al propio proceso de paz, sino que desarrolla sus funciones de forma paralela y con carácter consultivo, como recoge su propia denominación, pero sin estatus vinculante ni capacidad de interlocución directa con los negociadores.

El Consejo asesora al Enviado Especial y otros actores relevantes de Naciones Unidas en el proceso de paz sobre todos los aspectos de las negociaciones con una perspectiva de género, planteando temas ausentes de la agenda, proponiendo soluciones para temas que han generado controversia durante las negociaciones, canalizando experiencias de la sociedad civil y con recomendaciones para el avance de las conversaciones de paz (UN Women 2022). Los diferentes Enviados Especiales⁷¹ se han reunido con el Consejo Asesor tanto durante las rondas de conversaciones como entre estas. Además, el Consejo Asesor también ha mantenido interlocución con otros actores de la comunidad internacional como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en aspectos relativos a la situación en Siria y ha participado en las Conferencias de donantes de Bruselas. El Consejo Asesor también

⁷¹ En octubre de 2018 el Secretario General de la ONU nombró como nuevo Enviado Especial al diplomático noruego Geir O. Pedersen en sustitución de Staffan de Mistura.

mantiene contacto con el grupo asesor de la sociedad civil (Civil Society Support Room), también establecido por el Enviado Especial como un espacio de interlocución con la sociedad civil en paralelo a las negociaciones.

En su primera comparecencia pública, el Consejo Asesor señaló aspectos como la necesidad de una participación de las mujeres de al menos el 30% en todos los procesos políticos y dos peticiones fundamentales, la puesta en libertad de las personas detenidas e información sobre el paradero de las personas desaparecidas y el levantamiento de las sanciones económicas sobre Siria que dificultaban la provisión de comida, medicinas y suministros sanitarios. Estas peticiones eran reflejo de la composición del grupo, que incluía tanto partidarias como detractoras del régimen de al Assad, y generaron una gran controversia entre las organizaciones de mujeres sirias, que expresaron fuertes críticas respecto a la petición del levantamiento de las sanciones.

A pesar de tratarse de una iniciativa innovadora, que ha sido considerada como un ejemplo de mecanismo consultivo con la sociedad civil (Avonius et al. 2019),⁷² también ha sido objeto de cuestionamientos (Asad 2022; Ghanem 2019, 2021). Las negociaciones facilitadas por Naciones Unidas no han logrado el objetivo de poner fin al conflicto, y la visibilidad y capacidad de incidencia de las mujeres en el proceso ha sido muy limitada. Algunas de las críticas más importantes que se han vertido contra el Consejo Asesor han hecho referencia a su representatividad (Krause y Olsson 2020:110), que ha sido puesta en cuestión repetidamente desde su puesta en marcha, dada la falta de transparencia con la que las integrantes de este mecanismo fueron seleccionadas. Así, se ha percibido como un espacio diseñado por la comunidad internacional para dar respuesta a las exigencias

⁷² Con posterioridad, Naciones Unidas ha establecido mecanismos similares en otros países, como los Yemeni Technical Advisory Group y Iraqi Women Advisory Group en Yemen e Iraq.

de implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad, pero sin que necesariamente haya tenido en cuenta las especificidades del contexto sirio. Mediante su establecimiento, Naciones Unidas y otros países donantes dieron por cumplido el requerimiento de participación de las mujeres en el proceso de paz (Araban 2017), lo que podría haber tenido un efecto negativo ya que podría haber debilitado los esfuerzos para lograr una participación genuina en la mesa de negociaciones o en el marco de estas.

En opinión de Rula Asad (2022), el Consejo Asesor no ha sido un mecanismo exitoso por diferentes motivos. Primero, porque situó a las mujeres que lo componían en una posición de visibilidad tal que las hizo receptoras del gran descontento popular que conllevó el fracaso de las negociaciones de paz. En segundo lugar, porque en vez de promover la participación de las mujeres en la mesa de las negociaciones, Naciones Unidas creó “una entidad apolítica de mujeres para contrarrestar la ausencia de mujeres en el proceso de paz”. En tercer lugar, porque a pesar del gran énfasis puesto por Naciones Unidas en la inclusividad de este mecanismo, las mujeres que lo conformaron lo hicieron a partir de sus antecedentes políticos, geográficos y religiosos particulares y una gran mayoría de mujeres sirias no se sintió representada en este mecanismo.

Otras de las críticas recibidas han hecho referencia a las limitaciones asociadas a la intención de crear un espacio diverso en el que construir consensos a partir de reunir a mujeres. Naciones Unidas describe al Consejo Asesor como “un grupo único de 15 mujeres que han superado sus divisiones políticas y geográficas en su búsqueda de una paz duradera e inclusiva en Siria” (UN Women 2022). Goetz apunta a que en el caso del Consejo Asesor, no se sostiene la idea de que las mujeres pueden construir una causa común solamente a partir de un género compartido, y que las mujeres partidarias y detractoras de Assad no han encontrado mucho terreno común sobre el que construir (2020:xxiv). Sin embargo, puesto que la propia naturaleza de unas negociaciones es la de

sentar en una mesa a actores enfrentados, incluyendo a aquellos responsables de graves violaciones a los derechos de las mujeres, como es el caso del régimen sirio, el Consejo Asesor sí ejemplifica la posibilidad de un diálogo. En todo caso, el requerimiento de generar una posición compartida ha sido problemático en diferentes ocasiones y ha llevado a que el Consejo Asesor no haya abordado temas cruciales en el conflicto, dada la imposibilidad de alcanzar acuerdos en determinadas cuestiones esenciales para las diferentes posiciones en el conflicto.⁷³

Así pues, en el contexto de Siria, Naciones Unidas priorizó la conformación de un mecanismo asesor para su Enviado Especial en lugar de canalizar las demandas de diferentes organizaciones de mujeres que reclamaban un espacio en la mesa de las negociaciones. Aunque el Consejo Asesor se ha mantenido activo en los últimos años y los diferentes Enviados Especiales del Secretario General han continuado llevando a cabo consultas con las mujeres que lo conforman, apenas se han producido resultados concretos, dado el estancamiento en las negociaciones y como consecuencia de la escasa capacidad de influencia sobre los diferentes espacios de negociación y los actores políticos y militares relevantes del país.⁷⁴ El carácter asesor, priorizado frente a la representación directa, en un contexto desfavorable a la participación política de las mujeres ha restado peso político a sus funciones.

⁷³ Véase por ejemplo, Nobel Women's initiative, Meet Joumana Seif, Syria. <https://www.nobelwomensinitiative.org/meet-joumana-seif-syria/>

⁷⁴ Véase el resumen sobre Siria en las ediciones de 2022, 2021, 2020, 2019 y 2018 de Escola de Cultura de Pau. *Negociaciones de paz. Análisis de tendencias y escenarios*. Icaria Editorial.

El Comité Técnico sobre Igualdad de Género de Chipre

La isla mediterránea de Chipre está dividida desde 1974 en dos zonas, el norte bajo control turcochipriota y el sur bajo control grecochipriota, separados por la llamada “línea verde”, que supervisa Naciones Unidas. La situación de conflicto no resuelto o congelado ha sido abordada en diversos intentos de negociación con el acompañamiento de Naciones Unidas y otros actores internacionales. Tras intentos fallidos anteriores, en 2008, el presidente de la República de Chipre y líder de la comunidad grecochipriota, Demetris Christofías, y el líder turcochipriota Mehmet Ali Talat, iniciaron un proceso de negociaciones facilitado por Naciones Unidas y acordaron reiniciar negociaciones bajo los auspicios del Secretario de las Naciones Unidas. Los diferentes intentos de negociación sobre la situación de la isla se han caracterizado por la exclusión de las mujeres y no fue hasta la década de los 2000 que las mujeres empezaron a desempeñar algún papel en los equipos negociadores, especialmente a partir de 2008 con la creación de los comités técnicos y grupos de trabajo para abordar cuestiones específicas en el marco de las negociaciones (Demetriou y Hadjipavlou 2020). No obstante, ninguna mujer ha sido nombrada negociadora en ninguno de los procesos de diálogo que han tenido lugar desde 1974 (Ní Aoláin 2018). Más allá de la participación de las mujeres, tampoco el género fue incluido como un asunto relevante en la agenda de las negociaciones hasta la década de 2010 (Demetriou y Hadjipavlou 2020). No obstante, los avances en materia de inclusión de la perspectiva de género y de participación de las mujeres se vieron muy afectados por el bloqueo de las negociaciones desde 2017 y la falta de acuerdo y diálogo entre las partes al más alto nivel ha obstaculizado avances en materia de género en el proceso.

En 2015, en el marco de las negociaciones facilitadas por Naciones Unidas, las partes negociadoras acordaron el establecimiento del conocido como Comité Técnico sobre Igualdad de Género. El establecimiento de este Comité fue el resultado de la incidencia por parte de la sociedad civil y su alianza con actores políticos chipriotas relevantes para el proceso de paz (Demetriou y Hadjipavlou 2018) en un contexto que se vio favorecido por la elección de un nuevo líder turco chipriota, Mustafa Akıncı, favorable al proceso de paz y con mayor sensibilidad hacia las cuestiones relativas a la igualdad de género (Hadjipavlou y Mertan 2019:134). Los líderes chipriotas Nicos Anastasiades (líder de la comunidad grecochipriota) y Mustafa Akıncı (líder de la comunidad turcochipriota) anunciaron la creación del Comité Técnico. La esposa del líder turcochipriota jugó un papel importante en promover este comité y se le atribuye haber sugerido su creación (Demetriou 2019:27).

Varias organizaciones fueron claves para su establecimiento, fundamentalmente *Hands Across the Divide* (HAD) y *Gender Advisory Team* (GAT), dos grupos de mujeres que han desempeñado un papel central en la promoción de la agenda mujeres, paz y seguridad en Chipre, dando a conocer la resolución 1325 y el conjunto de la agenda y presionando a los actores políticos involucrados en el proceso de negociaciones para que integraran esta agenda en las conversaciones de paz. En su proceso de incidencia en el proceso de paz, recibieron el apoyo de Naciones Unidas y del European Women's Lobby, que se dirigió a los líderes chipriotas demandando una mayor participación de las mujeres en las negociaciones. HAD, creada en 2001, fue la primera organización de mujeres bicomunal y que promovió encuentros directos de mujeres de ambas comunidades para abordar el conflicto y la construcción de la paz en Chipre (Papastavrou 2021). Por su parte, el GAT nace en 2009 como un grupo de mujeres (algunas de ellas integrantes también de HAD) pertenecientes a ambas comunidades, con el objetivo central de

promover la resolución 1325 e influir en las negociaciones de paz (Hadjipavlou y Mertan 2019). La actividad de esta organización se desarrolla en paralelo a las negociaciones y gran parte de su trabajo se centra en presentar recomendaciones para la implementación de la resolución 1325 en el marco del proceso de paz y ante la eventual creación de alguna forma de federación en Chipre fruto de un acuerdo entre las partes (Demetriou y Hadjipavlou 2014). El propio secretario general de la ONU recogió en su informe del año 2010 las aportaciones del GAT y alentaba a las “a las partes a seguir colaborando con el Equipo de Asesoramiento en Cuestiones de Género, integrado por activistas de la sociedad civil y académicas de toda la isla, y a considerar seriamente sus recomendaciones centradas en el género sobre los principales aspectos tratados en las conversaciones de paz”.⁷⁵ Así pues, el trabajo de las organizaciones de mujeres y especialmente del GAT, preparó el terreno para la constitución del Comité y estableció una base sobre la que iniciar el propio trabajo de discusión y elaboración de propuestas del Comité.⁷⁶

El Comité Técnico sobre Igualdad de Género nace como una medida de confianza acordada por los dos líderes en el proceso (Papastavrou 2021:97) con el objetivo de proporcionar información a los negociadores y al mismo tiempo hacer de puente con la sociedad civil (Demetriou y Hadjipavlou 2020). El Comité tiene como mandato analizar con perspectiva de género cómo la situación de conflicto ha afectado la vida en el país. Además, puede presentar recomendaciones sobre cómo superar problemas específicos o sugerir formas de integrar mejor la perspectiva de género. El objetivo de este mecanismo

⁷⁵ S/2010/603 Security Council Distr.: General 24 November 2010 Original: English 10-65383 (E) 011210 *1065383* Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus.

⁷⁶ Comunicación personal de la autora con Maria Hadjipavlou, académica y activista grecochipriota, integrante de HaD, GAT y el Comité Técnico sobre Igualdad de Género (20 de enero de 2023).

es dar visibilidad a las cuestiones de género y aportar ideas para incorporar la perspectiva de género en un posible acuerdo en el marco de la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad. Además, también puede presentar recomendaciones específicas para garantizar la igualdad de género en un eventual Chipre reunificado.

El comité técnico se conforma como un espacio de personas tanto de la comunidad grecochipriota como turcochipriota, expertas en temas vinculados a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (Hornyák y Petrikkos 2022) e inicialmente estuvo integrado por 18 personas. Su composición ha ido variando, en función de los cambios políticos y de liderazgo en cada comunidad. Cabe destacar que inicialmente, seis de las integrantes del Comité eran mujeres que habían participado activamente en el GAT, e incluso también formaban parte de HAD. El Comité cuenta con dos copresidentas, una de cada comunidad que presiden las reuniones. Las personas que lo integran participan de forma voluntaria. Además, durante las reuniones también participa como observadora una persona punto focal de género de la misión de buenos oficios de Naciones Unidas desplegada en el país con el mandato de dar apoyo al proceso de paz. Esta persona presta un apoyo técnico y logístico en las reuniones, pero no facilitador. La crisis de las negociaciones en 2017, así como el cambio de Gobierno en la zona turcochipriota, motivó cambios en la composición del Comité. La designación de personas más afines al nuevo Gobierno ha supuesto un obstáculo en el funcionamiento del Comité, dificultando la construcción de consensos.

A pesar de que el Comité continúa existiendo formalmente, su funcionamiento ha estado plagado de obstáculos, especialmente desde 2017, cuando la crisis del proceso de paz llevó a una paralización de su actividad hasta su reactivación en 2019. El impacto del Comité Técnico ha sido calificado de “marginal”, especialmente a partir de la crisis que atraviesan las negociaciones de paz desde 2017 (Demetriou y Hadjipavlou 2020) y el

inicio de un proceso de estancamiento en el diálogo. El propio secretario general de la ONU también hacía una valoración similar, señalando que las recomendaciones del comité no siempre se han tenido en cuenta en las negociaciones, y que el impacto real del Comité en cuestiones sustantivas de la agenda del proceso ha sido bastante limitado.⁷⁷ Algunas de las críticas más frecuentes que ha recibido son las relativas a la designación de las integrantes, señalando la falta de transparencia con respecto a los procedimientos para esta designación (Koukkides-Procopiou 2017). También se ha señalado el hecho de que la confidencialidad del proceso ha impedido que se conozcan las discusiones en el grupo, las recomendaciones que se han efectuado a la mesa de negociaciones. Estas críticas muestran las dificultades de los procesos de paz formales, que raramente logran integrar en sus procedimientos los requerimientos y exigencias de la sociedad civil con respecto a la participación, inclusión y transparencia. El Comité cuenta con un mandato muy amplio sin contar con ningún tipo de autoridad y al mismo tiempo se ve constreñido por las reglas de un proceso formal (Ní Aoláin 2018).

Así pues, en los últimos años la actividad del Comité ha sido muy escasa y apenas sin resultados tangibles, aunque en 2021 se produjo una cierta reactivación con la petición por parte del Consejo de Seguridad efectuada a los líderes, para que en coordinación con el comité elaborasen un plan de acción para incrementar la participación de las mujeres en las negociaciones de paz y dar apoyo a las organizaciones de mujeres en sus iniciativas de contacto entre las dos comunidades y creación de confianza intercomunitaria.⁷⁸ Tras esta petición el Comité elaboró un plan de acción para garantizar la participación plena,

⁷⁷ United Nations S/2017/814 Security Council Distr.: General 28 September 2017 Original: English 17-17134 (E) 051017 *1717134* Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus.

⁷⁸ Véase la resolución del 2587 (2021) del Consejo de Seguridad de la ONU.

equitativa y significativa de las mujeres en el proceso de paz. Este plan de acción estaba organizado en torno a tres ejes: a) Cómo garantizar la representación plena y significativa de las mujeres en el proceso; b) Cómo interactuar con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres para solicitar sus puntos de vista c) ¿Cómo incluir la perspectiva de género en el proceso de arreglo/un eventual proceso de arreglo? Sin embargo, este plan no ha sido implementado.

Conclusiones

La investigación feminista por la paz ha demostrado la importancia de la participación de las mujeres en los procesos de paz para lograr acuerdos de paz que incluyan cuestiones relativas a la justicia de género y las necesidades específicas y derechos de las mujeres. Además, ha mostrado que más que la mera presencia, lo relevante es la capacidad que puedan tener las mujeres para incidir en los acuerdos mediante una participación significativa (Ellerby 2016; Phelan y True 2022). En este capítulo se han analizado cuatro ejemplos de arquitectura de género en procesos de paz. Los casos analizados comparten algunas características en tanto que mecanismos de participación destinados a garantizar la inclusión de las mujeres en negociaciones formales, pero al mismo tiempo son instancias de participación con particularidades propias vinculadas a diferentes aspectos como el formato de las negociaciones y rasgos de los conflictos a los que estas tratan de dar respuesta, la capacidad de incidencia de las organizaciones de mujeres, el grado de receptividad de los actores armados a las demandas de las mujeres, la influencia de las terceras partes en el proceso, entre otras cuestiones.

La importancia de las arquitecturas de género radica en la oportunidad que brindan de constituirse en espacios de articulación colectiva para las mujeres desde los que participar e incidir en los resultados de las negociaciones de paz en torno a las que se han conformado. En este sentido, permiten la generación de agendas compartidas, el intercambio de experiencias y aprendizajes y el fortalecimiento de las capacidades negociadoras de las mujeres que las conforman. En sí mismos, estos espacios permitieron procesos de diálogo entre mujeres con diferentes visiones y proyectos de construcción de paz.

Las diferentes arquitecturas de género que se han desarrollado en los procesos de paz analizados han tenido diferentes grados de vinculación con los espacios en los que se han adoptado las decisiones. De la fortaleza o fragilidad de este vínculo ha dependido en gran parte la capacidad de influir en las decisiones y, por tanto, de integrar en las agendas de negociación las demandas y propuestas, no solo relativas a mayor igualdad de género y reconocimiento de los derechos de las mujeres, sino sobre el conjunto de los aspectos discutidos en las diferentes negociaciones. El caso de Colombia ilustra un vínculo fuerte y sostenido por muchos cimientos diferentes, de forma destacada por la participación de negociadoras en la mesa principal y en la Subcomisión de género simultáneamente y, por tanto, mayor capacidad de incidencia. El caso de Siria ejemplifica como los vínculos indirectos han conllevado que la posibilidad de influencia se haya diluido y debilitado, en un contexto de fragmentación de los espacios de negociación y, por tanto, mucho menos favorable a la participación de las mujeres. En el caso de Sri Lanka, si bien el formato debía haber permitido una cierta influencia en un eventual acuerdo de paz entre las partes, como sucedió en el caso de Colombia, la ruptura de las negociaciones y la vinculación directa entre las integrantes del subcomité con sus respectivas delegaciones impidió que un espacio en el que se había establecido un clima de diálogo y en el que los acuerdos

fructificaban tuviera continuidad. No obstante, la subcomisión de género no tuvo la posibilidad de volver a reunirse en los diferentes intentos fallidos de reactivación de las negociaciones que tuvieron lugar entre 2003 y 2006, lo que muestra también una relativa fragilidad. En el caso de Chipre, la mayor o menor actividad del Comité ha estado a expensas de la evolución de las negociaciones sin apenas margen de maniobra.

La exclusión de las mujeres de las fases exploratorias y su inclusión cuando el marco de negociación ya está definido, les resta capacidad de influencia en el resultado final (McAuliff 2022:8). La mayoría de los mecanismos de participación analizados en este capítulo fueron establecidos en la fase de negociación sustantiva y no en las fases de prenegociación, lo que forzó a las participantes en las negociaciones a adaptarse a un formato y un marco de cuya definición no formaron parte y que no necesariamente era su opción preferida. Si bien en todas las negociaciones analizadas las organizaciones de mujeres reivindicaron una mayor participación, las fórmulas concretas escogidas para darle cabida no necesariamente formaban parte de sus exigencias o propuestas. Sin embargo, se trató al mismo tiempo de oportunidades que las mujeres trataron de aprovechar para optimizar sus esfuerzos de incidencia, con diferentes niveles de éxito. Las mujeres participantes mostraron gran flexibilidad y capacidad de adaptación a los formatos negociadores que se materializaron en cada uno de los procesos analizados. El ejemplo de Colombia ilustra un resultado muy positivo al haberse logrado un acuerdo de paz con un enfoque de género muy exhaustivo, que incluso previó la integración de la perspectiva de género en la propia supervisión de la implementación del acuerdo. Cabe señalar que se trató de un proceso en el que la participación de las mujeres no se vehiculó únicamente a través de una arquitectura de género específica, sino que se dio de forma simultánea por múltiples vías, ampliándose las posibilidades de incidencia. Al mismo tiempo, disponer de un espacio específico y visible como fue la Subcomisión de género

tuvo un impacto elevando el perfil del enfoque de género y de las propuestas de las mujeres y permitió construir un espacio de diálogo con el tejido social feminista del país.

Los casos de Chipre o Siria, por el contrario, ejemplifican las enormes dificultades –de hecho, casi la práctica imposibilidad– para las mujeres de incidir en las decisiones relativas al proceso de negociaciones, cuando los espacios diseñados para la participación cuentan con mandatos frágiles y las partes negociadoras no se sienten interpeladas ni por el espacio, ni por las propuestas. Además, en estos dos casos se ha tratado de iniciativas por una parte meramente consultivas en las que no se ha logrado establecer mandatos robustos. A esta fragilidad se añade el hecho de que las mujeres que participaban no lo hacían en tanto que integrantes o representantes de las partes en conflicto y han sufrido importantes cuestionamientos en lo que respecta a su representatividad, lo que ha dificultado su acción y en algunos momentos la interlocución con organizaciones de la sociedad civil, que con frecuencia han sido críticas con estos espacios. La relación entre la sociedad civil y las negociadoras es uno de los aspectos claves, puesto que gran parte de las arquitecturas de género en procesos de paz surgen después de largos procesos de incidencia, aunque no necesariamente sean una demanda explícita. Así pues, una buena relación puede ser fuente de legitimidad y fortalecimiento, así como de mayor capacidad de obtener resultados concretos.

Todas las integrantes de los diferentes procesos de paz, independientemente del mecanismo en el que hayan desarrollado su labor, han debido hacer frente a resistencias que buscaban obstaculizar la inclusividad en las negociaciones. Generalmente, la principal resistencia a la participación e inclusividad en los procesos de paz proviene de las elites que ostentan el poder (Cuhadar 2020:14), como ha sido el caso de los procesos analizados. La resistencia a la inclusión puede definirse como “aquellos comportamientos de una persona en concreto (o personas) o grupo (o grupos) que obstaculizan el diseño o

implementación exitosa de un proceso de paz o de transición inclusivo” (Cuhadar 2020:4). De hecho, estas resistencias desde los espacios de poder en las negociaciones han sido el principal obstáculo al que han debido hacer frente las mujeres que han participado en las diferentes instancias analizadas. La falta de voluntad y compromiso de las elites negociadoras con el reconocimiento al derecho a la participación de las mujeres y la importancia de la incorporación de una perspectiva de género a los acuerdos de paz, ha llevado a que la capacidad de transformación de estos espacios haya sido limitada en varios de los casos analizados. Por el contrario, en el caso de Colombia, en el que se logró un mejor resultado, si bien se partió de un rechazo inicial a la participación de las mujeres, en una fase más avanzada del proceso el compromiso de la mesa negociadora se mostró de diferentes maneras, incluyendo un mandato claro a la subcomisión y la participación simultánea de varias personas en la mesa principal de negociaciones y la subcomisión (en este caso Maria Paulina Riveros por parte del Gobierno y Victoria Sandino por las FARC). Además, los actores facilitadores que acompañaban el trabajo de la subcomisión establecieron unos principios claros que debían guiar su actuación, reforzando así la legitimidad del trabajo, que contó también con un importante respaldo internacional con el sostén de ONU Mujeres y varios gobiernos. Es decir, se tejió un fuerte entramado de apoyos locales e internacionales en torno a la subcomisión lo que permitió un trabajo efectivo.

El diseño de arquitecturas de género ha sido una de las vías a través de las que se ha materializado la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad en algunas negociaciones de paz, como se ha mostrado en este capítulo. Así, en cumplimiento de las exigencias de las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad, en algunos procesos de paz se han establecido estos espacios específicos en los que ha alojado la participación de las mujeres. Sin embargo, los resultados han sido desiguales y si bien algunos ejemplos

como el de Colombia, muestran el potencial que una arquitectura de género fuerte tiene para alcanzar resultados importantes en términos de garantías del derecho a la participación así como de la incorporación de la perspectiva de género tanto en el acuerdo de paz como en su posterior implementación, también muestra la importancia de anclajes en el movimiento de mujeres y feminista local y no solo en las herramientas internacionales que proporciona esta agenda. De hecho, gran parte de las críticas vertidas contra estas arquitecturas de género provienen de las propias organizaciones de mujeres en los diferentes contextos. Así pues, persiste el reto de construir espacios incluyentes y representativos, pero que al mismo tiempo sean capaces de incidir de forma efectiva en las negociaciones de paz, promoviendo agendas y garantizando la inclusión de enfoques de género en los acuerdos de paz. En todo caso, los procesos generados en torno a las arquitecturas de género analizadas también tienen valor en tanto que han permitido generar procesos de diálogo entre mujeres de diferente signo político y posicionamiento en torno a los conflictos armados, poniendo de manifiesto la propia posibilidad del diálogo.

Gran parte del discurso que ha emergido en torno a la idea de participación en la agenda mujeres, paz y seguridad se ha articulado a partir de su efectividad en tanto que herramienta de construcción de paz, más que a partir de un enfoque de derechos (Basu y Nagar 2021). Paffenholz (2019:148) sostiene que si bien en un principio los discursos estuvieron centrados en el derecho a la participación, la falta de resultados de la incidencia basada en un enfoque de derechos llevaron a cambiar el marco del debate y a centrarlo en la efectividad de la participación de las mujeres en los procesos de paz. Sin embargo, desde una mirada crítica para que las negociaciones de paz devengan en procesos de transformación feminista es necesario identificar por qué en determinados momentos se ha debido abandonar el enfoque de derechos en favor de una lógica utilitarista y si este

intercambio ha tenido efectos positivos para un mayor reconocimiento e inclusión de los derechos de las mujeres. Si bien todos los mecanismos de participación analizados en este capítulo surgen fruto de demandas de mayor participación de las mujeres afectadas por los conflictos, los procesos con anclajes fuertes en el feminismo local han sido más transformadores (Colombia) o han tenido el potencial para serlo (Sri Lanka) que aquellos impulsados por actores internacionales en contextos locales más desfavorables para la agenda feminista (Siria). Como se señaló anteriormente, las arquitecturas de género con gran frecuencia son oportunidades que no necesariamente responden a las aspiraciones concretas de las mujeres movilizadas en torno a la construcción de la paz, pero que permiten canalizar la demanda de participación e inclusión, en algunas ocasiones convirtiéndose en experiencias transformadoras y en otras ocasiones en mero cumplimiento formal pero no efectivo de la agenda internacional mujeres, paz y seguridad. El potencial transformador y emancipador de la agenda mujeres, paz y seguridad se multiplica por tanto cuando se suman las fortalezas de un marco normativo aceptado y extendido internacionalmente y las de un movimiento local con conocimiento del contexto y de las necesidades relevantes para las mujeres.

6. Conclusiones

Esta investigación doctoral se marcó un objetivo inicial que era tratar analizar desde una perspectiva feminista si la resolución 1325 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2000 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad que se ha configurado en los años posteriores partiendo de esta primera resolución, han tenido incidencia en los procesos formales de negociación en conflictos armados que han tenido lugar después de su aprobación. Evaluar el impacto de una agenda tan amplia como la analizada no es una tarea sencilla, puesto que, si bien se pueden identificar algunos avances globales sin excesiva dificultad, los impactos locales en un contexto internacional caracterizado por la conflictividad armada y las crisis sociopolíticas, varían en función de múltiples factores. Así pues, y para dar respuesta a esta cuestión general, se establecieron también una serie de objetivos específicos con la intención de acotar el objeto de análisis, haciéndolo “investigable”, mediante una selección de ámbitos que fueran especialmente relevantes desde una perspectiva feminista dentro de un tema general tan amplio, pero al mismo tiempo tan relevante para la construcción de la paz, como es el de las negociaciones. Además, se seleccionaron diferentes procesos de paz que permitieran contextualizar la incidencia de la agenda en escenarios locales de construcción de paz. En este apartado de conclusiones compartiré algunas de las reflexiones desarrolladas a lo largo del proceso de investigación.

El primero de los objetivos específicos era analizar si la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad han incidido en la configuración de las agendas de negociación de procesos de paz acontecidos posteriormente a su aprobación. Investigaciones previas habían señalado la importancia de la presencia de mujeres en las negociaciones para que los acuerdos de paz contengan cláusulas de género (Aduda y Liesch 2022). En esta tesis se ha analizado el proceso previo a la consecución de un acuerdo, examinando en profundidad el proceso de inclusión de la cuestión de la violencia

sexual en la agenda de negociación del proceso de paz que tuvo lugar en Colombia entre 2012 y 2016, entre el Gobierno de Colombia y las FARC, desde una perspectiva comparada con otros procesos, indagando acerca de los factores de impulso, los retos y los obstáculos. La cuestión de la violencia sexual en los conflictos ha sido uno de los ejes centrales de acción de las organizaciones de mujeres en contextos de conflicto a pesar de haber sido un tema largamente invisibilizado en lo que respecta a los impactos de los conflictos. Sin embargo, y en gran parte como consecuencia de la acción concertada de víctimas y organizaciones de mujeres, en los últimos años se ha convertido en un ámbito de desarrollo normativo y atención por parte de la comunidad internacional, que ha desarrollado diferentes foros de discusión y herramientas políticas para hacer frente a esta violencia. A pesar de que en numerosos procesos de paz esta cuestión ha sido excluida por la negativa de los actores enfrentados a abordar sus propias responsabilidades en la utilización de la violencia sexual en los conflictos, también se observa una mayor presencia de esta cuestión en diferentes acuerdos de paz. Así pues, el análisis del proceso de paz colombiano, un caso del que se han extraído numerosos aprendizajes, permitía observar en detalle y a través de un tema concreto –la violencia sexual–, los factores que permitieron configurar una agenda atravesada por la perspectiva de género y las demandas para la construcción de una paz feminista. Esta observación se enriqueció con el estudio comparado de otras negociaciones de paz.

El análisis llevado a cabo en el capítulo “Ponerle cara y cuerpo. La violencia sexual en las negociaciones de paz con las FARC en Colombia desde una perspectiva comparada”, permite señalar que la agenda mujeres, paz y seguridad sí influyó en la configuración de la agenda de negociaciones en este proceso de paz, debido a la confluencia de varios aspectos que fueron decisivos para que así sucediera. Estos factores fueron tres fundamentalmente. En primer lugar, la confluencia de diferentes actores en el

proceso cuya acción influyó efectivamente en el tratamiento que la violencia sexual finalmente recibió en el acuerdo. Así, organizaciones de mujeres y de víctimas, actores facilitadores del proceso y partes negociadoras, en diferentes grados y niveles, impulsaron la inclusión de esta cuestión. El tejido de organizaciones de mujeres y feministas de la sociedad civil de Colombia, con un bagaje de activismo de décadas y con propuestas que trascendieron la mera presencia en las negociaciones, sino que buscaban incidir directamente en la agenda de las negociaciones y llevaron a cabo acciones encaminadas a lograr este propósito. A diferencia de otras negociaciones de paz en las que las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres estaban centradas en lograr un espacio en las discusiones, en Colombia se buscaba un lugar en la mesa y también se pretendía proponer una agenda. Parte de las organizaciones de mujeres contaba con un bagaje en el ámbito de la agenda mujeres, paz y seguridad y se sirvieron de esta herramienta como plataforma de impulso para influir en los negociadores, en un proceso de paz fuertemente internacionalizado, pero con un importante control por parte de los actores locales, que marcaron en todo momento las prioridades, los tiempos y la metodología. Además, la participación de representantes de alto nivel de Naciones Unidas, como la Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre Violencia Sexual en los Conflictos, tuvo una importante influencia en los actores negociadores y permitió impulsar un tratamiento más robusto de la cuestión de la violencia sexual, en una fórmula innovadora dado el elevado perfil político de este asesoramiento experto por parte de Naciones Unidas.

En segundo lugar, cabe destacar que gradualmente la agenda mujeres, paz y seguridad fue cobrando importancia en el proceso, hasta dar lugar al establecimiento de un espacio propio para la discusión de un enfoque de género, la subcomisión de género, tal vez el impacto más reseñable en el conjunto de las negociaciones, puesto que permitió la incorporación de un enfoque de género transversal que debía permear todas las

discusiones y, en último término, el propio acuerdo de paz que resultase del proceso. La subcomisión de género fue el espacio en el que se concretaron las discusiones en torno a dicho enfoque y desde el que se diseñó cómo debía quedar reflejado en el acuerdo. Este espacio de discusión fue decisivo para elevar el perfil de todas aquellas cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres y los impactos de género del conflicto armado, incluyendo la violencia sexual.

En tercer lugar, cabe señalar que el marco normativo tanto nacional como internacional en materia de violencia sexual, y también el marco político surgido de la expansión y consolidación de la agenda mujeres, paz y seguridad, influyeron de forma notable en el proceso de paz. Así pues, la influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad dio lugar a un entorno propicio para que las demandas de las organizaciones de mujeres fueran incorporadas al proceso de paz, pero también debe apuntarse que la fortaleza de la articulación de estas organizaciones y su amplio alcance eran, en parte, previas a la resolución 1325. Se trataba, por tanto, de un contexto adecuado, puesto que la organización y articulación del movimiento de mujeres por la paz era robusta y esto se unía a un marco internacional favorable a la inclusión de los derechos de las mujeres en un acuerdo de paz. Los diferentes factores a los que se ha apuntado se reforzaron mutuamente fruto de la interrelación entre todos ellos, puesto que actores nacionales e internacionales confluyeron y se fortalecieron mutuamente en un contexto que propiciaron y al mismo tiempo les fue favorable, como consecuencia del marco normativo y político del momento.

El impacto en el proceso de paz de la agenda mujeres, paz y seguridad fue importante, como han identificado muchas de las participantes y dando como resultado el enfoque de género en el acuerdo. La apertura de espacios a la participación, como resultado de los esfuerzos de incidencia de las organizaciones de mujeres que se sirvieron

de la resolución 1325 y de la agenda en su conjunto, dio lugar a una presencia mayoritaria de mujeres entre las organizaciones de víctimas que se desplazaron a La Habana, incluyendo víctimas de violencia sexual, hecho que sirvió de catalizador para que las partes modificaran sus posturas en la mesa de negociaciones. Además, se logró una sesión de trabajo monográfica sobre violencia sexual con la participación de activistas y expertas de la sociedad civil. La presencia de la Representante Especial del Secretario General sobre violencia sexual en los conflictos, figura surgida en el marco del fortalecimiento de la arquitectura institucional en materia de mujeres, paz y seguridad, también reforzó el trabajo en materia de violencia sexual por parte de las delegaciones negociadoras. Así pues, lograr acuerdos de paz sensibles a las desigualdades de género y al reconocimiento de los derechos de las mujeres y de las víctimas requiere de procesos en los que se den cabida y se vean impulsados por múltiples actores, visiones y prácticas.

Sin embargo, en paralelo al análisis de los factores que posibilitaron la influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad también es importante complementar esta lectura señalando que la fortaleza del enfoque de género en el acuerdo final se debió también a otros aspectos no tan relacionados con un impulso desde el ámbito internacional, sino con el propio contexto local, especialmente con la capacidad del movimiento de mujeres colombiano y su trayectoria de incidencia en el diseño y aplicación de legislación y políticas públicas. Sin un movimiento feminista local con agenda propia y capacidad de articulación y movilización, no solo a nivel nacional, sino también internacional, difícilmente una herramienta diseñada y desarrollada en el ámbito global hubiera logrado que el texto del acuerdo incorporara de forma tan exhaustiva, robusta e interseccional el enfoque de género. Determinados aspectos incluidos en el acuerdo superan con creces las propias propuestas de la agenda mujeres, paz y seguridad, dando muestra de un feminismo local con demandas propias conectadas con las vivencias y consecuencias del conflicto

armado. El análisis comparado con otros procesos de paz permite poner de manifiesto que a pesar del enorme potencial de esta agenda, como muestra el caso de Colombia, este dista mucho de ser alcanzado en la mayoría de ocasiones. Si bien las agendas de negociación de muchos procesos de paz incorporan de manera creciente asuntos de género y como resultado de esta inclusión, cada vez más acuerdos de paz incluyen cláusulas relacionadas con la igualdad de género y los derechos de las mujeres en sus textos, todavía son muchos los acuerdos que permanecen impermeables a la agenda mujeres, paz y seguridad.

Así pues, la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad han incidido en la configuración de las agendas de negociación de procesos de paz acontecidos posteriormente a su aprobación, y esta influencia ha aumentado desde su inicio en el año 2000. La agenda mujeres, paz y seguridad ha impulsado la participación de las mujeres y, como otras investigaciones han mostrado, esta participación impulsa acuerdos de paz con enfoque de género (Ellerby 2016; Paffenholz 2018). No obstante, no se ha logrado alcanzar el potencial de influencia y transformación que tiene y que muestran ejemplos como el de Colombia. La agenda ha contribuido a aminorar algunos obstáculos a la participación de las mujeres y la inclusión de la agenda de igualdad de género en los procesos de paz, pero no ha logrado eliminar por completo barreras estructurales que impiden que las agendas de las negociaciones sean permeables a las propuestas relativas al reconocimiento de los derechos de las mujeres y la construcción de una paz feminista, impulsadas por las organizaciones de mujeres en los contextos de conflicto.

El segundo de los objetivos era el relativo al análisis de la influencia de la agenda en los actores implicados en un proceso de paz. De forma concreta el análisis se centró en la incidencia de la agenda en el ámbito de la mediación, la facilitación y el acompañamiento por terceras partes a los procesos de paz y cómo se ha producido esta

influencia. Los actores mediadores se han convertido de forma creciente en piezas cruciales en el desarrollo de los procesos de paz, pero al mismo tiempo se trata de un ámbito fuertemente masculinizado y relativamente impermeable a la agenda mujeres, paz y seguridad, por lo cual se consideró relevante el análisis de este tipo de actores. Para ello se diseñó un capítulo en el que partiendo de una observación comparada del desempeño de actores mediadores y facilitadores en varios procesos de paz se analiza, en primer lugar, la influencia de la agenda mujeres, paz y seguridad en las prácticas de estos actores. En segundo lugar, algunas de las vías mediante las que se han impulsado estándares de mediación acordes con las exigencias establecidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad, como las redes de mujeres mediadoras, el apoyo experto en género en los equipos de mediación o la incidencia a través del activismo para impulsar la inclusión de mujeres tanto negociadoras como mediadoras. En tercer lugar, se apuntan algunos de los retos centrales y brechas que persisten para lograr esfuerzos de mediación y facilitación que integren la perspectiva de género en todo su potencial transformador.

El análisis de estas brechas apunta de nuevo a algunas de las dificultades principales para que la agenda mujeres, paz y seguridad permee las prácticas de los actores más relevantes que protagonizan, en el caso de los actores facilitadores desde el acompañamiento, los procesos de paz. De nuevo se identifican retos importantes para superar dificultades estructurales que obstaculizan el potencial transformador de la agenda. El contexto internacional de preeminencia de la paz liberal en un orden internacional marcado por el neoliberalismo y el neocolonialismo enmarca estas dificultades, constriñendo este potencial emancipador. También apuntan a dilemas intrínsecos a la práctica mediadora, en tanto que los valores y normas promovidos por los actores mediadores pueden ser percibidos como agendas políticas. Pese a las limitaciones

y críticas al contexto internacional marcado por elementos de neocolonialismo, organizaciones de mujeres en contextos de conflicto armado y otros actores locales e internacionales han considerado esta agenda como una herramienta útil para la promoción de la construcción de paz sostenible. Por tanto, su impulso por parte de los actores mediadores o facilitadores no debiera ser percibido como un intento de injerencia interesado en el transcurso de un proceso de paz, sino de adecuación a estándares internacionales en materia de derechos humanos y justicia de género.

Dada la naturaleza no lineal de los procesos de paz, con constantes avances y retrocesos, así como las múltiples fases en las que los procesos se desarrollan y la creciente diversidad de tareas desempeñadas por las terceras partes en los procesos de paz, los actores facilitadores pueden constituir palancas esenciales para la participación de las mujeres en las negociaciones. Los actores mediadores y facilitadores pueden contribuir integrando y amplificando las propuestas que las organizaciones de mujeres elaboran en diferentes espacios en torno a la mesa formal de las negociaciones, promoviendo la inclusión de mujeres en las delegaciones negociadoras e impulsando agendas y formatos de negociación con perspectiva de género. Pero también, la agenda mujeres, paz y seguridad requiere que los equipos facilitadores sean inclusivos en su propia conformación para dar ejemplo y evidenciar un compromiso genuino con la igualdad de género. Fundamentalmente, como se ha señalado en el capítulo, desde la dimensión propositiva de la mediación, en tanto que la facilitación y la mediación permite hacer llegar a los actores negociadores sugerencias sobre caminos no explorados o alternativos para el logro de la paz, constituye una oportunidad para impulsar procesos de paz que hagan de la inclusión y la justicia de género una seña distintiva.

El tercer y último de los objetivos era analizar cómo se ha materializado la participación de las mujeres en las negociaciones de paz —eje central de la agenda mujeres,

paz y seguridad—, examinando diferentes ejemplos de arquitectura de género en procesos de paz, es decir, los formatos a través de los que se ha articulado la participación de las mujeres en las negociaciones de paz. Como ya se apuntó anteriormente para la consecución de acuerdos de paz que incorporen la justicia de género y las necesidades y derechos de las mujeres, es crucial la participación de las mujeres, pero sobre todo, que estas tengan capacidad de incidir en el contenido de estos acuerdos (Ellerby 2016; Phelan y True 2022). Con este objetivo, para el desarrollo del capítulo “Arquitectura de género y espacios de participación para las mujeres en los procesos de paz. ¿Una habitación propia desde la que influir o a la que ser relegadas?”, se seleccionaron cuatro ejemplos de arquitectura de género en procesos de paz: el Subcomité para Cuestiones de Género en el proceso de paz en Sri Lanka iniciado en 2002, la Subcomisión de Género en el proceso de paz iniciado en Colombia en 2012, el Consejo Consultivo de Mujeres establecido en Siria en 2016 por el Enviado Especial del Secretario General de la ONU y el Comité Técnico sobre Igualdad de Género establecido en 2015 en el proceso de paz en Chipre.

La conformación de arquitecturas de género ha sido uno de los mecanismos que ha dado lugar a la materialización de la agenda mujeres, paz y seguridad en algunas negociaciones de paz. De esta forma, en algunos procesos de paz se han establecido estos espacios específicos en los que ha alojado la participación de las mujeres como una vía para dar cumplimiento a las exigencias de las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad. Del análisis de estos cuatro casos de estudio se desprende que estas arquitecturas de género representan la oportunidad de ofrecer espacios de articulación colectiva para las mujeres desde los que participar e incidir en los resultados de las negociaciones de paz en torno a las que se han conformado. Estos espacios posibilitan la generación de agendas compartidas, el intercambio de experiencias y aprendizajes y el fortalecimiento de las capacidades negociadoras de las mujeres que las conforman y, en

los casos analizados, permitieron procesos de diálogo entre mujeres con diferentes visiones y proyectos de construcción de paz.

Los resultados de los formatos analizados han sido diferentes en términos de su capacidad de transformación e incidencia en los resultados de los diferentes procesos. En gran parte, la capacidad de influir en las decisiones y, por tanto, de integrar en las agendas de negociación las demandas y propuestas, no solo relativas a mayor igualdad de género y reconocimiento de los derechos de las mujeres, sino sobre el conjunto de los aspectos discutidos en las diferentes negociaciones, ha dependido de la fortaleza o fragilidad del vínculo con los espacios en los que se han adoptado las decisiones. En el caso de Colombia, con un vínculo fuerte y sostenido por muchos cimientos diferentes, de forma destacada por la participación de negociadoras en la mesa principal y en la Subcomisión de género simultáneamente, hubo mayor capacidad de incidencia. En el caso de Siria, los vínculos indirectos implicaron que la posibilidad de influencia se diluyera y debilitara, en un contexto de fragmentación de los espacios de negociación y, por tanto, mucho menos favorable a la participación de las mujeres. Por otra parte, la exclusión de las mujeres de las fases exploratorias y su inclusión cuando el marco de negociación ya está definido, les resta capacidad de influencia en el resultado final (McAuliff 2022:8). Los mecanismos de participación analizados fueron establecidos en la fase de negociación sustantiva y no en las fases de prenegociación, forzando a las mujeres a adaptarse a un formato y un marco de cuya definición no formaron parte y que no necesariamente era su opción preferida. Sin embargo, se trató al mismo tiempo de oportunidades que las mujeres trataron de aprovechar para optimizar sus esfuerzos de incidencia, con diferentes niveles de éxito. Las participantes tuvieron gran flexibilidad y capacidad de adaptación a los formatos negociadores que se materializaron en cada uno de los procesos analizados. Colombia nuevamente representa el desenlace más positivo, dado el acuerdo resultante

que incorpora de manera exhaustiva el enfoque de género, en un proceso en el que si bien disponer de una arquitectura de género específica sirvió de plataforma para la inclusión de este enfoque, es reseñable que la participación de las mujeres no se vehiculó únicamente a través de esta arquitectura de género, sino que se dio de forma simultánea por múltiples vías, ampliándose las posibilidades de incidencia. En Chipre o Siria, por el contrario, que los espacios de participación para las mujeres contaran con mandatos frágiles y que los negociadores no se sintieran interpelados ni por los espacios ni las propuestas, ilustran las trabas que han afrontado las mujeres en su intento de incidir en las decisiones de estos procesos.

Así pues, los resultados en los procesos de paz en los que se han establecido arquitecturas de género como forma de vehicular la participación de las mujeres han sido desiguales. Por una parte, hay un potencial en las arquitecturas de género tanto para garantizar el derecho a la participación como para garantizar resultados en los acuerdos que se derivan de las negociaciones como en su implementación. Al mismo tiempo, para que este potencial se alcance, es crucial que haya anclajes que trasciendan las herramientas internacionales que surgen de la agenda mujeres, paz y seguridad y que se sustenten en el movimiento de mujeres y feminista local.

Como se ha mostrado a lo largo de esta investigación doctoral, perdura el reto de edificar espacios incluyentes y representativos desde los que simultáneamente se pueda incidir de forma efectiva en las negociaciones de paz, promoviendo agendas y garantizando la inclusión de enfoques de género en los acuerdos de paz. En todo caso, los procesos generados en torno a las arquitecturas de género analizadas también tienen valor en tanto que han permitido procesos de diálogo entre mujeres de diferente signo político y posicionamiento en torno a los conflictos armados, poniendo de manifiesto la propia posibilidad del diálogo.

En gran medida, una parte importante del discurso que ha emergido de la agenda mujeres, paz y seguridad en torno a la idea de participación ha acabado primando la efectividad como herramienta de construcción de paz y no tanto un enfoque de derechos (Basu y Nagar 2021). Esto se debería a que desde el enfoque de derechos no se logró alcanzar el potencial de la agenda y la falta de resultados motivaron este giro en el marco del debate. Desde una perspectiva feminista es importante analizar por qué en la materialización del objetivo de participación en los procesos de paz ha primado la lógica utilitarista frente a un enfoque de derechos y cuáles han sido los efectos de la adopción de esta aproximación. Las arquitecturas de género que se abordaron emergieron y fueron el resultado de la reivindicación de participación de las organizaciones de mujeres de los respectivos contextos, pero los procesos con anclajes fuertes en el feminismo local han sido más transformadores (Colombia) o han tenido el potencial para serlo (Sri Lanka) que aquellos impulsados por actores internacionales en contextos locales más desfavorables para la agenda feminista (Siria). Las arquitecturas de género con gran frecuencia son oportunidades que no necesariamente responden a las aspiraciones concretas de las mujeres movilizadas en torno a la construcción de la paz, pero que permiten canalizar la demanda de participación e inclusión, en algunas ocasiones convirtiéndose en experiencias transformadoras y en otras ocasiones en mero cumplimiento formal pero no efectivo de la agenda internacional mujeres, paz y seguridad. El potencial transformador y emancipador de la agenda mujeres, paz y seguridad se multiplica por tanto cuando se suman las fortalezas de un marco normativo aceptado y extendido internacionalmente y las de un movimiento local con conocimiento del contexto y de las necesidades relevantes para las mujeres y una práctica y acción feminista.

Sara Hewitt y Jacquie True (2021) se preguntan si es posible una paz feminista. A lo largo de esta tesis doctoral se ha tratado de analizar si es posible que la paz resultante

de la aplicación de la agenda mujeres, paz y seguridad en los procesos de paz, sea una paz feminista. La respuesta necesariamente es que para construir una paz feminista, la agenda mujeres, paz y seguridad ha sido y es una herramienta necesaria y útil, pero claramente insuficiente. La aprobación de la resolución 1325 permitió un cuestionamiento de las nociones hegemónicas de seguridad desde una perspectiva feminista, y este cuestionamiento ha permeado desde entonces en las prácticas de construcción de paz, incluyendo en las negociaciones de paz. En respuesta al objetivo de esta tesis, puede afirmarse que la resolución 1325 y la agenda mujeres, paz y seguridad desarrollada en las dos décadas posteriores a su aprobación, sí han tenido incidencia en los procesos formales de negociación en conflictos armados que han tenido lugar después de su aprobación, como se ha mostrado a partir de los diferentes temas y casos analizados en esta tesis doctoral. Sin embargo, todavía se está lejos de poder afirmar que esta influencia haya permitido lograr una construcción de paz feminista.

Los procesos de paz dan lugar a transformaciones en las relaciones de género en sociedades afectadas por los conflictos armados. De hecho, como señala Tripp, los procesos y los acuerdos de paz sirven como una ‘estructura de oportunidad’ en las que las organizaciones de mujeres pueden ejercer su influencia para promover cambios en las constituciones y legislaciones postconflicto (2015:19, 152) y por tanto el potencial de transformación feminista es mayor que en el caso de aquellos conflictos que no acaban por la vía negociada. Así pues, los procesos de paz son un escenario relativamente favorable para que las recomendaciones y propuestas que se derivan de la agenda mujeres, paz y seguridad den lugar a transformaciones. Sin embargo, y como extensamente se ha analizado en esta investigación, las limitaciones son muchas y aunque se han logrado importantes avances, como los expuestos en esta tesis, los retos persisten.

Uno de los obstáculos ha sido que con frecuencia la herramienta –la agenda mujeres, paz y seguridad– se ha convertido en un fin y no en un medio. En muchas ocasiones, ha parecido que con nombrar la agenda género, paz y seguridad y la resolución 1325 ya se había logrado la meta final. Una formulación vaga en un acuerdo de paz a la no discriminación de las mujeres, sumar una mujer a un equipo de asesores a una de las delegaciones negociadoras en unas conversaciones de paz, o un proceso consultivo con organizaciones de mujeres de la sociedad civil, pareció suficiente para algunos responsables políticos y actores negociadores y facilitadores. Sin embargo, como diferentes análisis han puesto de manifiesto, lo fundamental es la posibilidad de incidir en el resultado final y, por tanto, la traslación de la agenda a los mecanismos de un proceso de paz debe darse no de forma cosmética, sino robusta.

La presencia de mujeres es enormemente importante. Tener presencia en la mesa de negociaciones ha sido una de las reivindicaciones más importantes de las organizaciones de mujeres en los procesos de paz, poder estar en los espacios en los que se toman decisiones. Numerosas investigaciones han puesto de manifiesto la importancia de no abordar esta cuestión desde una mirada simplista, en la que la mera presencia se convierta de nuevo en un objetivo en sí mismo –la herramienta como fin y no como plataforma de transformación– y la necesidad de acompañar la demanda de estar de la pregunta de para qué estar y cómo estar. Sin embargo, la presencia de mujeres con enfoques y propuestas feministas ha sido la que ha impulsado la inclusión de cláusulas relativas a la igualdad de género en los acuerdos de paz y con ellas la posibilidad de reformas feministas y de reconocimiento de derechos en los contextos posbélicos. La expectativa es que procesos de paz más sensibles al género den lugar a cambios políticos y sociales en las sociedades postconflicto, dada la “naturaleza casi constitucional de los acuerdos de paz” (Bell y O’Rourke 2007).

Desde la aprobación de la agenda mujeres, paz y seguridad el mayor reto ha sido el de convertir en compromisos reales y efectivos, la retórica desarrollada en las diferentes resoluciones que conforman esta agenda. Gran parte de los esfuerzos de incidencia en el ámbito de las negociaciones de paz en contextos de conflicto armado, y consecuentemente de los análisis académicos que se han derivado, han estado centrados en incrementar la participación de las mujeres como vía para lograr acuerdos de paz atentos a las desigualdades de género y propositivos con respecto a los derechos de las mujeres. Sin embargo, la investigación con respecto a qué tipos de acuerdo se derivan de los diferentes formatos de participación de las mujeres y qué contenidos concretos en materia de igualdad de género emergen como resultado de la participación de las mujeres en las negociaciones, es un ámbito apenas explorado. Así pues, futuras investigaciones podrían enmarcarse en profundizar en el contenido de los acuerdos y consecuentemente en su posterior implementación en el marco de la agenda mujeres, paz y seguridad.

Mientras escribo las páginas finales de esta tesis, la violencia asola de nuevo el continente europeo y un genocidio se cierne sobre la población de Palestina, que su suman a otros más de 30 conflictos armados. La invasión de Ucrania por parte de Rusia, una guerra con dimensiones globales, se convierte en un nuevo escenario en el que el patriarcado militarista asola las vidas de la población civil. Un conflicto en el que nuevamente se visibilizan las consecuencias de los proyectos políticos y militares patriarcales para las mujeres y las niñas. La invasión de Ucrania no solo destruye las vidas de centenares de miles de personas en este país, sino que pone en peligro todos los esfuerzos de construcción de paz de décadas. En el caso de Palestina, liderazgos y políticas profundamente patriarcales y militaristas disponen de las vidas de la población civil y, por supuesto, de las mujeres, sin ninguna consideración. Si bien desde octubre de 2023 la violencia está llegando a niveles sin precedentes, con alertas constantes de

genocidio, bombardeos indiscriminados, destrucción de todo tipo de infraestructura civil, detenciones arbitrarias, hambruna e innumerables violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, poniendo en peligro la propia existencia del pueblo palestino, el proyecto colonial y de apartheid del Gobierno israelí, lleva décadas impactando de múltiples formas en las condiciones de vida de las mujeres y niñas palestinas con gravísimas violaciones a sus derechos humanos. El militarismo patriarcal intenta acallar las voces de las mujeres palestinas que resisten en condiciones inimaginables. Como señala Mary Caprioli, la desigualdad de género es una manifestación de la violencia estructural y antitética a la paz. En un contexto de creciente militarismo y belicismo, la paz feminista que anhelaban las mujeres que impulsaron políticamente la agenda mujeres, paz y seguridad en el año 2000 es más necesaria que nunca.

Bibliografía

- Abdulah, Sait. 2018. «Military masculinities and the rise of a new local political elite in post conflict Aceh». Murdoch University.
- Ackerly, Brooke A., Maria Stern, y Jacqui True, eds. 2006. *Feminist Methodologies for International Relations*. Cambridge University Press.
- Ackerly, Brooke, y Jacqui True. 2010. *Doing Feminist Research in Political and Social Science*. Palgrave Macmillan.
- Aduda, Levke, y Johanna Liesch. 2022. «Women at the Table: Identifying Factors through Which Women Have the Opportunity to Influence Peace Agreement Design». *Journal of Global Security Studies* 7(1).
- Aggestam, Karin, y Isak Svensson. 2018. «Where Are the Women in Peace Mediation?» en *Gendering Diplomacy and International Negotiations*, editado por K. Aggestam y A. E. Towns. Palgrave Macmillan.
- Aggestam, Karin, y Ann E. Towns, eds. 2018. *Gendering Diplomacy and International Negotiation*. Palgrave Macmillan.
- AJAR, y Suriya Women's Development Centre. 2017. «Transitional Justice: Sri Lanka Case Study».
- Alison, Miranda. 2003. «Cogs in the wheel? Women in the liberation tigers of Tamil Eelam». *Civil Wars* 6(4):37-41.
- Allen, Louise, y Laura J. Shepherd. 2019. «In pursuing a new resolution on sexual violence Security Council significantly undermines women's reproductive rights».
- Alvarado Cobar, José, Emma Bjertén-Günther, y Jung Yeonju. 2018. «Assessing Gender Perspectives In Peace Processes With Application To The Cases Of

- Colombia And Mindanao». *SIPRI Insights on Peace and Security* 6.
- Alwis, Malathi De. 2009. «Interrogating the ‘political’: feminist peace activism in Sri Lanka». *Feminist Review* 91(1):81-93.
- de Alwis, Malathi, Julie Mertus, y Tazreena Sajjad. 2015. «Las mujeres y los procesos de paz». en *Las Mujeres y las Guerras*, editado por C. Cohn. Barcelona: Edicions Bellaterra / ICIP.
- Anderlini, Sanam Naraghi. 2000. «Women at the Peace Table. Making a Difference».
- Anderlini, Sanam Naraghi. 2007. *Women building peace: what they do, why it matters*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Anderlini, Sanam Naraghi. 2019. «Civil Society’s Leadership in Adopting 1325 Resolution». Pp. 37-52 en *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, editado por S. E. Davies y J. True. Oxford University Press.
- Anderson, Miriam J. 2010. «Transnational Feminism and Norm Diffusion in Peace Processes: The Cases of Burundi and Northern Ireland». *Journal of Intervention and Statebuilding* 4(1):1-21.
- Anderson, Miriam J. 2016. *Windows of Opportunity: How Women Seize Peace Negotiations for Political Change*. Oxford University Press.
- Anón. 2003. *Women’s Journey, Sri Lanka - South Africa 2003. Report from the One Day Workshop - Women’s Journey to Peace: Strengthening the Next Steps Forward. 30th January 2003, Colombo Sri Lanka*.
- Anón. 2016. «Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera».

- Araban, Rami. 2017. «Whose Voice Counts? Women Activists' Participation in the Syrian Peace Process».
- Aroussi, Sahla. 2011. «“Women, peace and security”: Addressing accountability for wartime sexual violence». *International Feminist Journal of Politics* 13(4):576-93.
- Asad, Rula. 2022. «The Syrian Women's Advisory Board – lessons to be learned | Heinrich Böll Stiftung».
- Asamblea General de la ONU. 2012. «Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y susolución. Informe del Secretario General. A/66/811».
- Aspinall, Edward. 2008. «Peace without justice? The Helsinki peace process in Aceh».
- Avonius, Leena, Meeri-Maria Jaarva, Ulrike Schmidt, y Talia Wohl. 2019. *Inclusion of Women and Effective Peace Processes. A Toolkit*. OSCE.
- Bandarage, Asoka. 2010. «Women, Armed Conflict, and Peacemaking in Sri Lanka: Toward a Political Economy Perspective». *Asian Politics and Policy* 2(4):653-67.
- Basu, Soumita, y Akhila Nagar. 2021. «Women, peace and security». en *Routledge Handbook of Feminist Peace Research*, editado por T. Väyrynen, S. Parashar, É. Féron, y C. C. Confortini. Routledge.
- Bell, Christine. 2004. «Women address the problems of peace agreements». en *Peace Work. Women, Armed Conflicts and Negotiation*, editado por R. Coomaraswamy y D. Fonseka. New Delhi: Women Unlimited.
- Bell, Christine. 2006. «Peace Agreements: Their Nature and Legal Status». *AJIL* 100(2):373-412.

- Bell, Christine. 2013. *Women and Peace Processes, Negotiations and Agreements: operational opportunities and challenges*. NOREF.
- Bell, Christine. 2015a. *Text and Context. Evaluating Peace Agreements for their 'Gender Perspective'*. Political Settlements and Research Programme.
- Bell, Christine. 2015b. *Unsettling Bargains? Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations*. UN WOMEN.
- Bell, Christine. 2018. «Women, Peace Negotiations, and Peace Agreements». en *The Oxford Handbook of Gender and Conflict*, editado por F. Ní Aoláin, N. Cahn, D. F. Haynes, y N. Valji. New York: Oxford University Press.
- Bell, Christine. 2019. «New inclusion project. Building inclusive peace settlements». en *Inclusion in peace processes*, editado por A. Carl. Conciliation Resources.
- Bell, Christine, Sanja Badanjak, Juline Beaujouan, Tim Epple, Robert Forster, Astrid Jamar, Sean Molloy, Kevin McNicholl, Kathryn Nash, Jan Pospisil, Robert Wilson, y Laura Wise. 2020. «PA-X Peace Agreements Database and Dataset, Version 4.» Recuperado (www.peaceagreements.org).
- Bell, Christine, y Catherine O'Rourke. 2007. *The people's peace? Peace agreements, civil society, and participatory democracy*. Vol. 28.
- Bell, Christine, y Catherine O'Rourke. 2010. *Peace Agreements or Pieces of Paper? the Impact of Unsc Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements*. Vol. 59.
- Bercovitch, Jacob. 1997. «Mediation in International Conflict: An Overview of Theory, A Review of Practice». Pp. 125-54 en *Peacemaking in International Conflict:*

- Methods and Techniques*, editado por I. W. Zartman y J. L. Rasmussen. United States Institute of Peace Press.
- Bigio, Jamille, Rachel Vogelstein, Alexandra Bro, y Anne Connell. s. f. «Women's Participation in Peace Processes». *Council on Foreign Relations*. Recuperado 22 de abril de 2023 (cfr.org/women-peace).
- Björkdahl, Annika, y Johanna Mannergren Selimovic. 2014. «Gendered Justice Gaps in Bosnia-Herzegovina». *Human Rights Review* 15(2):201-18.
- Blakeley, Ruth. 2012. «Elite Interviews». en *Critical Approaches to Security: An Introduction to Theories and Methods*, editado por L. J. Shepherd. Routledge.
- Blasco Lisa, Sandra, y Carmen Magallón Portolés. 2020. *Feministas por la paz. La Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) en América Latina y España*. Icaria Editorial.
- Brett, Roddy. 2017. *La voz de las víctimas en la negociación: Sistematización de una experiencia*. PNUD.
- Buchanan, Cate. 2021. «Gender-inclusive peacemaking. Strategies for mediation practitioners».
- Carl, Andy, ed. 2019. *Inclusion in peace processes* . Conciliation Resources.
- Casa de la Mujer. 2015. «Reflexiones feministas en torno a la justicia y la paz. Aportes para superar la visión dicotómica de cara a los derechos de las víctimas Casa de la mujer. Presentadas a la Sub Comisión de Género de la Mesa de Negociaciones. La Habana-Cuba. Agosto 25 de 201».
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2017. *La guerra inscrita en el cuerpo Informe*

nacional de violencia sexual en el conflicto armado. Centro Nacional de Memoria Histórica.

Céspedes-Báez, Lina María. 2010. «La violencia sexual en contra de las mujeres como estrategia de despojo de tierras en el conflicto armado colombiano». *Revista Estudios Socio-Jurídicos* 12(2):273-304.

Céspedes-Báez, Lina María. 2019. «A (Feminist) Farewell to Arms: The Impact of the Peace Process with the FARC-EP on Colombian Feminism». *Cornell International Law Journal* 52:39-63.

Chaparro González, Nina, y Margarita Martínez Osorio. 2017. *Negociando desde los márgenes. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)*. Dejusticia.

Chhachhi, Amrita. 2006. «Kumari Jayawardena». *Development and Change* 37(6):1335-46.

Chinkin, Christine. 1994. «Rape and Sexual Abuse of Women in International Law». *EJIL* (5):326-41.

Chinkin, Christine. 2003. «Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring the Participation of Women».

Chowdhry, Geeta, y Sheila Nair, eds. 2002. *Power, Postcolonialism and International Relations*. Routledge.

Cinco Claves para un Tratamiento Diferencial de la Violencia Sexual en los Acuerdos sobre la Justicia Transicional en el Proceso de Paz. 2017. *Equidad de Género y Derechos de las Mujeres en el Acuerdo Final de Paz*.

- Cockburn, Cynthia. 2007. *From where we stand. War, women's activism and feminist analysis*. London: Zed Books.
- Cohen, Dara Kay. 2011. «Causes of Sexual Violence During Civil War: Cross-National Evidence (1980–2009)». en *Paper presented at the Minnesota International Relations Colloquium*.
- Cohen, Dara Kay. 2013. «Explaining Rape during Civil War: Cross-National Evidence (1980–2009)». *American Political Science Review* 107(03):461-77.
- Cohen, Dara Kay, y Ragnhild Nordås. 2014. «Sexual violence in armed conflict: Introducing the SVAC dataset, 1989-2009». *Journal of Peace Research* 51(3):418-28.
- Cohn, Carol. 2008. «Mainstreaming Gender in UN Security Policy: A Path to Political Transformation?» en *Global Governance*, editado por S. Rai y G. Waylen. Palgrave Macmillan.
- Cohn, Carol. 2014. «“Why Is It So Hard to Get Women to the Peace Table? And Why Is That Not Even the Right Question?” Keynote Address Presented at “Addressing the Persistence of Gender Inequalities in Conflict Prevention and Peace Processes” Conference».
- Cohn, Carol. 2015. *Las mujeres y las guerras*. editado por C. Cohn. Barcelona: Edicions Bellaterra / ICIP.
- Cohn, Carol. 2017. *Beyond the «Women, Peace and Security» Agenda: Why We Need a Feminist Roadmap for Sustainable Peace* *Feminist Roadmap for Sustainable Peace Project*. Consortium on Gender, Security and Human Rights.

- Cohn, Carol, y Claire Duncanson. 2020. «Women, Peace and Security in a changing climate». *International Feminist Journal of Politics*.
- Cohn, Carol, y Ruth Jacobson. 2015. «Las mujeres y el activismo político ante la guerra y la militarización». en *Las Mujeres y las Guerras*. ICIP/ Ediciones Bellaterra.
- Cohn, Carol, Helen Kinsella, y Sheri Gibbings. 2004. «Women, Peace and Security Resolution 1325». *International Feminist Journal of Politics* 6(1):130-40.
- Colombini, Manuela. 2002. «Gender-based and Sexual Violence against Women during Armed Conflict». *Journal of Health Management* 4(2):167-83.
- Confortini, Catia Cecilia. 2012. *Intelligent Compassion. The Women's International League for Peace and Freedom and Feminist Peace*. Oxford: Oxford University Press.
- Coomaraswamy, Radhika. 2015a. *Prevenir los Conflictos Transformar la Justicia Garantizar la Paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. ONU Mujeres.
- Coomaraswamy, Radhika. 2015b. *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. New York: UN WOMEN.
- Corporación Humanas, y CIASE. 2017. *Vivencias, aportes y reconocimiento: las mujeres en el proceso de paz en La Habana*. Bogotá: Corporación Humanas, Ciase.
- Council on Foreign Relations. 2019. «Women's Participation in Peace Processes». Recuperado 3 de mayo de 2019 (<https://www.cfr.org/interactive/womens->

participation-in-peace-processes).

Crisis Management Initiative. 2006. *The Aceh Peace Process. Involvement of Women.*

Crisis Management Initiative.

Cuhadar, Esra Cerag. 2020. «Understanding Resistance to Inclusive Peace Processes». (159).

D'Souza, Diane, y Bethan Cobby. 2003. «Report from the Workshop - Women's Journey to Peace: Strengthening the Next Steps Forward».

Davies, Sara E., y Jacqui True. 2015. «Reframing conflict-related sexual and gender-based violence: Bringing gender analysis back in». *Security Dialogue* 46(6):495-512.

Davies, Sara E., y Jacqui True, eds. 2019a. *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*. Oxford University Press.

Davies, Sara E., y Jacqui True. 2019b. «WPS: A transformative agenda?» en *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, editado por S. E. Davies y J. True. Oxford University Press.

Davies, Sara E., Jacqui True, y Maria Tanyag. 2016. «How women's silence secures the peace: analysing sexual and gender-based violence in a low-intensity conflict». *Gender & Development* 24(3):459-73.

Davis, Lisa, y Jessica Stern. 2019. «WPS and LGBTI Rights». Pp. 656-68 en *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, editado por S. E. Davies y J. True. Oxford University Press.

Demetriou, Olga. 2019. *Gender in the Cyprus negotiations*. PRIO.

- Demetriou, Olga, y Maria Hadjipavlou. 2014. «A feminist position on sharing governmental power and forging citizenship in Cyprus: Proposals for the ongoing peace negotiations». *Feminist Review* 107(1):98-106.
- Demetriou, Olga, y Maria Hadjipavlou. 2018. «The Impact of Women's Activism on the Peace Negotiations in Cyprus». *Nationalism and ethnic politics* 24(1):50-65.
- Demetriou, Olga, y Maria Hadjipavlou. 2020. «Women and Peace Negotiations in Cyprus». en *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por O. P. Richmond y G. Visoka. Palgrave Macmillan.
- Dudouet, Véronique, y Matteo Dressler. 2016. «From Power Mediation to Dialogue Facilitation: Assessing the European Union's Approach to Multi-Track Diplomacy».
- Dudouet, Véronique, y Stina Lundström. 2016. «Post-war Political Settlements: From Participatory Transition Processes to Inclusive State-building and Governance».
- Ellerby, Kara. 2013. «(En)gendered Security? The Complexities of Women's Inclusion in Peace Processes». *International Interactions* 39(4):435-60.
- Ellerby, Kara. 2016. «A seat at the table is not enough: understanding women's substantive representation in peace processes». *Peacebuilding* 4(2):136-50.
- Enloe, Cynthia. 1990. *Bananas, Beaches and Bases. Making Feminist Sense of International Politics*. Los Angeles: University of California Press.
- Enloe, Cynthia. 2014. *Bananas, Beaches and Bases : Making Feminist Sense of International Politics*. University of California Press.
- Escola de Cultura de Pau. 2020. *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y*

- escenarios*. Icaria Editorial.
- Escola de Cultura de Pau. 2021. *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios*. Icaria Editorial.
- Escola de Cultura de Pau. 2023a. *Alerta 2023! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria Editorial.
- Escola de Cultura de Pau. 2023b. *Negociaciones de paz 2022. Análisis de tendencias y escenarios*. Icaria Editorial.
- Etchart, Linda. 2015. «Demilitarizing the Global. Women’s Peace Movements and Transnational Networks». en *The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*, editado por R. Baksh-Soodeen y W. Harcourt. Oxford University Press.
- Fabra-Mata, Javier, y Anette Wilhelmsen. 2018. *A Trusted Facilitator: An Evaluation of Norwegian Engagement in the Peace Process between the Colombian Government and the FARC, 2010–2016*. NORAD.
- Fal-Dutra Santos, Agnieszka. 2021. *Towards gender-equal peace: From «counting women» to meaningful participation*. The Centre for Humanitarian Dialogue.
- Fellin, Irene, y Catherine Turner. 2021. «Women’s Mediator Networks: Reflections on an Emerging Trend». en *Rethinking Peace Mediation: Challenges of Contemporary Peacemaking Practice*, editado por C. Turner y M. Wählisch. Bristol University Press.
- Féron, Élise. 2017. «Gender and Peace Negotiations: Why Gendering Peace Negotiations Multiplies Opportunities for Reconciliation». Pp. 93-109 en

- Negotiating Reconciliation in Peacemaking*, editado por V. Rosoux y M. Anstey.
Cham: Springer International Publishing.
- Gambale, Maria Luisa. 2016. «How Syrian Women Landed at the UN Peace Talks and What It All Means». *Pass Blue*. Recuperado 5 de diciembre de 2021 (<https://www.passblue.com/2016/05/10/how-syrian-women-landed-at-the-un-peace-talks-and-what-it-all-means/>).
- Ghanem, Mouna. 2019. «If governments want to achieve peace in Syria, they need to stop excluding women from their negotiations». *The Independent*, febrero 22.
- Ghanem, Mouna. 2021. «The UN-Led Peace Process for Syria Has Failed. Women Must Be Part of the Next One».
- Ghazzawi, Razan, Afra Mohammad, y Oula Ramadan. 2015. «*Peacebuilding Defines Our Future Now*». *A Study of Women's Peace Activism in Syria*. Badael Foundation.
- Mac Ginty, Roger. 2021. *Everyday Peace: How So-called Ordinary People Can Disrupt Violent Conflict*. Oxford University Press.
- Goetz, Anne Marie. 2020. «Foreword: Toward Strategic Instrumentalism». en *New Directions in Women, Peace and Security*, editado por S. Basu, P. Kirby, y L. J. Shepherd. Bristol University Press.
- Goetz, Anne Marie, y Rob Jenkins. 2015. «Agency and Accountability: Promoting Women's Participation in Peacebuilding». *Feminist Economics* 22(1):211-36.
- Goetz, Anne Marie, y Rob Jenkins. 2017. «Participation and Protection: Security Council Dynamics, Bureaucratic Politics, and the Evolution of the Women, Peace,

- and Security Agenda». en *The Oxford Handbook of Gender and Conflict*, editado por F. Ní Aoláin, N. Cahn, D. F. Haynes, y N. Valji. Oxford University Press.
- Goswami, Roshmi, Kumudini Samuel, y Nighat Said Khan. 2017. «Herstory: Women and Peace Movements in South Asia». en *Women and Politics of Peace: South Asia Narratives on Militarization, Power, and Justice*, editado por R. Manchanda. SAGE Publications.
- Hadjipavlou, Maria, y E. Biran Mertan. 2019. «A Multilevel Intervention: The Case of the Cyprus Gender Advisory Team (GAT) Achievements and Challenges». *Journal of Peacebuilding and Development* 14(2):125-37.
- Hagen, Jamie J. 2016. «Queering women, peace and security». *International Affairs* 92(2):313-32.
- Haraway, Donna. 1988. «Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective». *Feminist Studies* 14(3):575-99.
- Harding, Sandra. 1986. *The Science Question in Feminism*. Cornell University Press.
- Hellmüller, Sara, y Marie-Joëlle Zahar. 2019. «UN-led mediation in Syria and civil society. Inclusion in a multi-layered conflict». en *Inclusion in peace processes*, editado por A. Carl. Conciliation Resources.
- Herbolzheimer, Kristian. 2015. «Multiple Paths to Peace: Public Participation for Transformative and Sustainable Peace Processes». *kult-ur* 2(3):139-56.
- Herbolzheimer, Kristian. 2016. «Innovations in the Colombian peace process».
- Hewitt, Sarah, y Jacqui True. 2021. «Is feminist peace possible? Constraints and opportunities in a global political economy». en *Routledge Handbook of Feminist*

- Peace Research*, editado por T. Väyrynen, S. Parashar, É. Féron, y C. C. Confortini. Routledge.
- Hill, Felicity, Mikele Aboitiz, y Sara Poehlman-Doumbouya. 2003. «Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325». *Signs* 28(4):1255-69.
- Hornyák, Veronika, y Petros Petrikkos. 2022. «Women between War and Peace in Cyprus : The security sector as the missing link».
- Hudson, Heidi. 2021. «It Matters How You 'Do' Gender in Peacebuilding: African Approaches and Challenges». *Insight on Africa* 13(2):142-59.
- International Crisis Group. 2010. *War Crimes in Sri Lanka. Asia Report N°191*. International Crisis Group.
- Isis International. 2011. «Recognising Women's Participation in Sustainable and Lasting Peace: Research Report, Women and Peacebuilding, Philippines».
- Jauhola, Marjaana. 2016. «"Conversations in Silence" – Ceramic Installations Shaping Visual and Political Imagination of Gendered Tsunami and Conflict Reconstruction Landscapes in Aceh». en *Gendered Wars, Gendered Memories: Feminist Conversations on War Genocide and Political Violence*, editado por A. G. Altina y A. Peto. Routledge.
- Jauhola, Marjaana. 2020. *Scraps of Hope in Banda Aceh: Gendered Urban Politics in the Aceh Peace Process*.
- Jenkins, Rob, y Anne Marie Goetz. 2010. «Addressing Sexual Violence in Internationally Mediated Peace Negotiations». *International Peacekeeping*

17(2):261-77.

Jiménez Sanchez, Carolina. 2016. *La dimensión de género en los tribunales penales internacionales*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Kamaruzzaman, Suraiya. 2008. «Agents for change. The roles of women in Aceh's peace process». en *Reconfiguring politics: the Indonesia – Aceh peace process*, editado por J. Large y Aguswandi. Conciliation Resources.

Kapur, Bela. 2016. *The Participation of Syrian Women in Political Processes 2012–2016. Literature Review*. Kvinna till Kvinna Foundation.

Kastner, Philipp, y Elisabeth Roy-Trudel. 2019. «Addressing Masculinities in Peace Negotiations: An Opportunity for Gender Justice». Pp. 145-63 en *Rethinking Transitional Gender Justice*. Springer International Publishing.

Kingsbury, Damien. 2006. *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Equinox Publishing.

Kirby, Paul, y Laura J. Shepherd. 2016a. «Reintroducing women, peace and security». *International Affairs* 92(2):249-54.

Kirby, Paul, y Laura J. Shepherd. 2016b. «The futures past of the Women, Peace and Security agenda». *International Affairs* 92(2):373-92.

Koukkides-Procopiou, Anna. 2017. *Gender and Inclusive Security. A new approach to the Cyprus Problem within the framework of Security Dialogue*. editado por A. Sözen y J. L. Ordway. Berghof Foundation & Seed.

Krause, Jana, Werner Krause, y Piia Bränfors. 2018. «Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace». *International Interactions* 44(6):985-

1016.

Krause, Jana, y Louise Olsson. 2020. «Women's Participation in Peace Processes». en *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace*, editado por R.

MacGinty y A. Wanis-St.John. PalgraveMacmillan.

Kreft, Anne-Kathrin. 2019. «Responding to sexual violence: Women's mobilization in war». *Journal of Peace Research* 56(2):220-33.

Kreutz, Joakim. 2010. «How and when armed conflicts end: Introducing the UCDP Conflict Termination dataset». *Journal of Peace Research* 47(2):243-50.

Kubota, Makiko, y Nami Takashi. 2016. *Case study on Mindanao, The Philippines. Women's participation and leadership in peacebuilding*. Japan International Cooperation Agency and Georgetown Institute for Women, Peace and Security.

de la Calle, Humberto, y Iván Márquez. 2012. «Acta modificatoria del Acuerdo General».

Large, Judith, y Aguswandi. 2008a. «Introduction: the forging of identity, the imperative of political voice and meeting human needs». en *Reconfiguring politics: the Indonesia – Aceh peace process*, editado por J. Large y Aguswandi. Conciliation Resources.

Large, Judith, y Aguswandi, eds. 2008b. *Reconfiguring politics: the Indonesia – Aceh peace process*. Conciliation Resources.

Leary, Kimberlyn. 2004. «Critical moments as relational moments: The centre for humanitarian dialogue and the conflict in Aceh, Indonesia». *Negotiation Journal* 20(2):311-38.

- Lederach, John Paul. 1998. *Construyendo la paz : reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeaz, Gernika Gogoratz.
- Lee-Koo, Katrina. 2012. «Gender at the crossroad of conflict: Tsunami and peace in post-2005 Aceh». *Feminist Review* 101(1):59-77.
- Lee-koo, Katrina, y Jacqui True. 2018. «Toward Inclusive Peace: Mapping Gender-Sensitive Peace Agreements 2000-2016». (April).
- Lehti, Marko. 2019. *The Era of Private Peacemakers : A New Dialogic Approach to Mediation*. Springer International Publishing.
- Lithander, Anna. 2000. «Engendering the Peace Process. A Gender Approach to Dayton—and Beyond».
- Lorentzen, Jenny. 2020. «Women’s Inclusion in the Malian Peace Negotiations: Norms and Practices». *Swiss Political Science Review* 26(4):487-505.
- Lugones, María. 2008. «Colonialidad y Género». *Tabula Rasa* (9).
- Magallón Portolés, Carmen. 2006. *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Siglo XXI.
- Magallón Portolés, Carmen, y Sandra Blasco Lisa. 2015. «Mujeres contra la Primera Guerra Mundial: el Comité Internacional de Mujeres por una Paz Permanente (La Haya, 1915)». en *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del centenario de la Primera Guerra Mundial*, editado por Y. Gamarra Chopo y C. R. Fernández Liesa. Institución Fernando el Católico.
- Manchanda, Rita, ed. 2017. *Women and Politics of Peace: South Asia Narratives on Militarization, Power, and Justice*. SAGE Publications.
- Manchanda, Rita. 2020. «Difficult Encounters with the WPS Agenda in South Asia: Re-

- scripting Globalized Norms and Policy Frameworks for a Feminist Peace». en *New Directions in Women, Peace and Security*, editado por S. Basu, P. Kirby, y L. J. Shepherd. Bristol University Press.
- Marhaban, Shadia. 2021. *Video: Beyond men. Challenging gendered dynamics of conflict transformation*. Berghof Foundation.
- Maria Butler. 2014. «UN Peace Talks on Syria Collectively Failed Women ». *Pass Blue*.
- Martin de Almagro, Maria. 2018. «Producing Participants: Gender, Race, Class, and Women, Peace and Security». *Global Society* 32(4):395-414.
- Martín, Magdalena M., y Isabel Lirola. 2013. «Los crímenes de naturaleza sexual en el Derecho Internacional Humanitario».
- Mateos Martín, Oscar. 2011. «Límites y contradicciones de la construcción de paz liberal: un estado de la cuestión a través de las experiencias en África Subsahariana». *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política-Inguruak* (48-49).
- Mateos Martín, Oscar. 2019. «La “paz liberal”, el día después. Un análisis de la segunda generación de críticas a la agenda internacional de construcción de paz». en *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*, editado por K. Pérez de Armiño y I. Zirion Landaluze. Tecnos.
- McAuliff, Alexandra K. 2022. «Peace Negotiations as Sites of Gendered Power Hierarchies». *International Negotiation*.
- Mcleod, Laura. 2016. «The Women, Peace, and Security Resolutions: UNSCR 1325 to 2122». en *Handbook on Gender in world politics* Mcleod, Laura. 2016. «The

- Women, Peace, and Security Resolutions: UNSCR 1325 to 2122*». En *Handbook on Gender in world politics*, eds. Jill Steans y Daniela Tepe-Belfrage. Edward Elgar Publishing., editado por J. Steans y D. Tepe-Belfrage. Edward Elgar Publishing.
- McLeod, Laura. 2015. «A feminist approach to hybridity: Understanding local and international interactions in producing post-conflict gender security». *Journal of Intervention and Statebuilding* 9(1):48-69.
- McLeod, Laura. 2016. *Gender politics and security discourse : personal-political imaginations and feminism in «Post-conflict» Serbia*. Routledge.
- McLeod, Laura, y Maria O'Reilly. 2019. «Critical peace and conflict studies: feminist interventions». *Peacebuilding* 00(00):1-19.
- Mediation Support Unit. 2012. *United Nations Guidance for Effective Mediation*. United Nations.
- De Mel, Neloufer, Kumudini Samuel, y Champika K. Soysa. 2012. «Ethnopolitical Conflict in Sri Lanka: Trajectories and Transformations». Pp. 93-118 en *Handbook of Ethnic Conflict. International Perspectives*, editado por D. Landis y R. D. Albert. Springer.
- Melandri, M. 2009. «Gender and Reconciliation in Post-Conflict Societies: The Dilemmas of Responding to Large-Scale Sexual Violence». *International Public Policy Review* 5(1):4-27.
- Mesa, Manuela. 2021. «Política exterior feminista. La apuesta de los gobiernos por la igualdad». Pp. 113-42 en *Anuario CEIPAZ. El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*. CEIPAZ, Fundación Cultura de

Paz.

- Mitchell, Christopher. 2022. «Mediation and the Ending of Conflicts». en *Contemporary Peacemaking: Peace Processes, Peacebuilding and Conflict*, editado por R. Mac Ginty y A. Wanis-St.John. Palgrave Macmillan.
- Mitchell, David. 2021. «Comparative consultation: The theory and practice of ‘sharing lessons’ between peace processes». *Cooperation and Conflict* 56(1):65-82.
- Möller-loswick, Anna, Camilla Riesenfeld, y Louise Olsson. 2020. «Insights from the Inside: Women’s Mediation Networks as a Tool for Influencing Peace Processes».
- Motlafi, Nompumelelo. 2021. «Silencing and Voicing the Subaltern». en *Routledge Handbook of Feminist Peace Research*, editado por T. Väyrynen, S. Parashar, É. Féron, y C. C. Confortini. Routledge.
- Muñoz Pallares, Margarita, y Claudia Cecilia Ramírez Cardona. 2015. *Sistematización Cumbre Nacional Mujeres y Paz*. ONU Mujeres.
- Nesiah, Vasuki. 2012. «Uncomfortable Alliances: Women, Peace and Security in Sri Lanka». Pp. 139– 161 en *South Asian Feminisms*, editado por A. Loomba y R. Lukose. Durham: Duke University Press.
- Ní Aoláin, Fionnuala. 2018. «Gendering the Law of Occupation: The Case of Cyprus». *Minnesota Journal of International Law* 27(1):107-41.
- Nilsson, Desirée. 2012. «Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace». *International Interactions* 38(2):243-66.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2011. *Women, Peace and Security. Norway’s strategic plan 2011-2013*.

- Nylander, Dag, y Hilde Salvesen. 2017. «Towards an inclusive peace: women and the gender approach in the Colombian peace process».
- O'Reilly, Marie, Andrea Ó Súilleabháin, y Thania Paffenholz. 2015. *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*. New York: International Peace Institute.
- O'Rourke, Catherine, y Karen McMinn. 2014. «Baseline Study on UNSCR 1325 -- Women and Peacebuilding Toolkit: Sharing the Learning». *SSRN Electronic Journal*.
- Ocktaviana, Sentiela, y Suraiya Kamaruzzaman. 2021. «Examining Women, Peace, and Security Agenda in Local Concept Case study: Aceh, Indonesia». *Jurnal Masyarakat dan Budaya* 23(2).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2015. «Report of the OHCHR Investigation on Sri Lanka (OISL) (A/HRC/30/CRP.2)».
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018a. *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo 1. El inicio del proceso de paz: la fase exploratoria y el camino hacia el acuerdo general, (07 ago. 2010 al 17 oct. 2012)*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018b. *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo 5. Parte 1. La Discusión del Punto 5 Acuerdo sobre las Víctimas de Conflicto: «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición», incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y el comp.* Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018c. *Biblioteca del proceso de paz con las*

FARC-EP. Tomo 5. Parte 2. La Discusión del Punto 5 Acuerdo sobre las Víctimas de Conflicto: «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición», incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y el comp. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018d. *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo 7. Los mecanismos e instancias de participación de la mesa de conversaciones y la construcción de paz desde los territorios. Mecanismos de participación de la Mesa de Conversaciones, la Subcomisión de Gé.* Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Olsson, Louise. 2018. «Same peace—different quality? The importance of security equality for quality peace». en *Understanding Quality Peace. Peacebuilding after Civil War*, editado por M. Joshi y P. Wallensteen. Routledge.

ONU Mujeres. 2015. «Sistematización de documentos presentados por las delegaciones de organizaciones de mujeres y comunidad LGBTI ante la Subcomisión de Género de la Mesa de Conversaciones de La Habana.»

Özerdem, Alpaslan, y Roger Mac Ginty, eds. 2019. *Comparing peace processes.* Routledge.

Packer, George. 2019. «The end of the American Century. What the life of Richard Holbrooke tells us about the decay of Pax Americana». *The Atlantic*, mayo.

Paffenholz, Thania. 2018. «Women in Peace Negotiations». en *Gendering Diplomacy and International Negotiations*, editado por K. Aggestam y A. E. Towns. Palgrave Macmillan.

Paffenholz, Thania. 2019. «What Works in Participation». Pp. 147-60 en *The Oxford*

- Handbook of Women, Peace, and Security*, editado por S. E. Davies y J. True.
Oxford University Press.
- Paffenholz, Thania, Nick Ross, Steven Dixon, Anna-Lena Schluchter, y Jacqui True.
2016. *Making Women Count - Not just counting women: Assesing Women's
Inclusion and Influence on Peace Negotiations*. IPTI, UN WOMEN.
- Paffenholz, Thania, y I. William Zartman. 2019. «Inclusive Peace Negotiations - From a
Neglected Topic to New Hype». *International Negotiation* 24(1):1-6.
- Page, Michelle, Tobie Whitman, y Cecilia Anderson. 2009. «Bringing Women into
Peace Negotiations».
- Palermo, Tia, y Amber Peterman. 2011. «Undercounting, overcounting and the
longevity of flawed estimates: statistics on sexual violence in conflict». *Bulletin of
the World Health Organization* 89:924-25.
- Palmiano Federer, Julia. 2016. *On Gender. The Role of Norms in International Peace
Mediation*.
- Palmiano Federer, Julia, Julia Pickhardt, Philipp Lustenberger, Christian Altpeter, y
Katrina Abatis. 2019. *Beyond the Tracks? Reflections on Multitrack Approaches to
Peace Processes*. Centre for Humanitarian Dialogue, Center for Security Studies
ETH Zurich, Folke Bernadotte Academy and swisspeace.
- Papastavrou, Sophia. 2021. *Women's Organizations for Peace. Moving Beyond the
Rhetoric of the Cyprus Problem*. Palgrave Pivot Cham.
- Parashar, Swati. 2016. «Women and the matrix of violence: A study of the Maoist
insurgency in India». en *Researching war. Feminist methods, ethics and politics*,

- editado por A. T. R. Wibben. Routledge.
- Parashar, Swati. 2019. «The WPS Agenda. A postcolonial critique». Pp. 828-39 en *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, editado por S. E. Davies y J. True. Oxford University Press.
- Peacewomen. 2008. «Security Council Resolution 1820: A move to End Sexual Violence in Conflict». *1325 PeaceWomen E-news, Issue 102*.
- Peterman, Amber, Dara Kay Cohen, Tia Palermo, y Amelia Hoover Green. 2011. «Rape Reporting During War». *Foreign Affairs*.
- Peterson, V. Spike. 1992. «Transgressing Boundaries: Theories of Knowledge, Gender and International Relations». *Millennium: Journal of International Studies* 21(2):183-206.
- Phelan, Alexandra, y Jacqui True. 2022. «Navigating gender in elite bargains: Women's movements and the quest for inclusive peace in Colombia». *Review of International Studies* 48(1):171-94.
- Potter, Antonia. 2008. *Gender Sensitivity: Nicety or Necessity in Peace Process Management?* The Center for Humanitarian Dialogue.
- Pratt, Nicola. 2013. «Reconceptualizing Gender, Reinscribing Racial-Sexual Boundaries in International Security: The Case of UN Security Council Resolution 1325 on "Women, Peace and Security"». *International Studies Quarterly* 57(4):772–783.
- Pratt, Nicola, y Sophie Richter-Devroe. 2011. «Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security». *International Feminist Journal of Politics*

13(4):489-503.

Preston McGhie, Meredith, y E. Njoki Wamai. 2011. «Beyond the numbers. Women's Participation in the Kenya National Dialogue and Reconciliation». 167-78.

Quijano, Aníbal. 1992. «Colonialidad y Modernidad/Racionalidad». *Perú Indígena* 13(29).

Reimann, Cordula, Antje Herrberg, Irina Bratosin, Renate Korber, Natasa Petrovic, y Canan Gündüz. 2013. «Exploring the Gender-Sensitivity of Peace Agreement Texts».

Richmond, Oliver P. 2008. *Peace in international relations*. Routledge.

Risal, Susan. 2020. «Defining Justice and Dignity Through Gendered Peace Building: A Case Study of Gender-Based Violence During Armed Conflict in Nepal». *Social Inquiry: Journal of Social Science Research* 2(1):56-81.

Riveros, María Paulina. 2016. «Palabras de la Doctora María Paulina Riveros, representante de la Delegación del Gobierno nacional durante la presentación de los resultados del trabajo realizado por la Subcomisión de Género.»

Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar. 2000. «El feminismo y los estudios internacionales». *Revista de estudios políticos* (108):325-60.

Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar. 2013. *El sueño liberal en África Subsahariana : debates y controversias sobre la construcción de la paz*. Catarata.

Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar. 2016. «Mujeres, paz y seguridad. Controversias feministas en torno a la paz liberal». Pp. 322-69 en *La tensión cosmopolita: avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo, 2016, ISBN 978-*

- 84-309-6920-3, págs. 322-369, editado por C. García i Segura y M. Abegón Novella. Tecnos.
- Salter, Mark. 2015. *To End a Civil War. Norway's Peace Engagement in Sri Lanka*. Hurst.
- Samuel, Kumudini. 2011a. *The importance of autonomy: Women and the Sri Lankan Peace Negotiation*. Centre for Humanitarian Dialogue.
- Samuel, Kumudini. 2011b. «Women in the Sri Lankan Peace Process: Included but Unequal». Pp. 67-100 en *Rethinking transitions: Equality and Social Justice in Societies Emerging from Conflict*, editado por G. Oré Aguilar y F. Gómez Isa. Intersentia.
- Sánchez Gómez, Olga Amparo. 2018. *Mapas, rutas y pistas. Sistematización de la experiencia de incidencia de la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz 2013-2018*. Cumbre Nacional de Mujeres y Paz.
- Sánchez Mora, Mayra, y Zuriñe Rodríguez Lara. 2015. «Acciones colectivas de las organizaciones de mujeres por la paz en Colombia». *Revista de Paz y Conflictos* 8(2):149-177-177.
- Santiago, Irene M. 2015. «The participation of women in the Mindanao peace process. Prepared for the United Nations Global Study on 15 Years of Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000)».
- Sapiano, Jenna. 2020. «The boundaries of peace: a feminist analysis of international mediation processes». *Griffith Law Review* 29(3):451-67.
- Scanteam. 2016. «External Evaluation of FOKUS Programme 1325: Colombia and Sri

- Lanka “Get women to the table”».
- Schädel, Andreas, y Véronique Dudouet. 2020. «Incremental inclusivity: A recipe for effective peace processes? - Berghof Foundation».
- Secretario General de la ONU. 2018. «Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (S/2018/900)».
- Secretario General de la ONU. 2021. «Informe del Secretario General de la ONU sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/2021/827) ».
- Shea, Nathan. 2019. «Aceh». en *Comparing peace processes*, editado por A. Özerdem y R. Mac Ginty. Routledge.
- Shepherd, Laura J. 2008. *Gender, violence and security : discourse as practice*. Zed Books.
- Shepherd, Laura J. 2014. «Advancing the Women, Peace and Security agenda: 2015 and beyond».
- Sjoberg, Laura. 2009. «Introduction to security studies: Feminist contributions». *Security Studies* 18(2):183-213.
- Sjoberg, Laura. 2016. «Centering Security Studies Around Felt, Gendered Insecurities». *Journal of Global Security Studies* 1(1):51-63.
- Skjelsbæk, Inger. 2006a. «Therapeutic Work With Victims of Sexual Violence in War and Postwar: A Discourse Analysis of Bosnian Experiences.» *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology* 12(2):93-118.
- Skjelsbæk, Inger. 2006b. «Victim and Survivor: Narrated Social Identities of Women Who Experienced Rape During the War in Bosnia-Herzegovina». *Feminism &*

Psychology 16(4):373-403.

Skjelsbæk, Inger. 2010. «The Elephant in the Room: An Overview of How Sexual Violence came to be Seen as a Weapon of War».

Skjelsbæk, Inger, y Torunn L. Tryggestad. 2020. «Pro-gender Norms in Norwegian Peace Engagement: Balancing Experiences, Values, and Interests». *Foreign Policy Analysis* 16(2):181-98.

Skjelsbæk, Inger, y Torunn L. Tryggestad. 2021. «Protecting the brand? The hesitant incorporation of gender equality in the peace nation». en *Gender Equality and Nation Branding in the Nordic Region*, editado por E. Larsen, S. M. Moss, y I. Skjelsbæk. Routledge.

Solanas, María. 2018. «Las guerras de los hombres fuertes, la red global de las mujeres mediadoras». *Blog Elcano*. Recuperado 10 de diciembre de 2021 (<https://blog.realinstitutoelcano.org/las-guerras-de-los-hombres-fuertes-la-red-global-de-las-mujeres-mediadoras/>).

Standfield, Catriona. 2020. «Caught between art and science: the Women, Peace and Security agenda in United Nations mediation narratives». *International Feminist Journal of Politics* 22(5):629-51.

Stokke, Kristian, y Jayadeva Uyangoda, eds. 2011. *Liberal Peace in Question: Politics of State and Market Reform in Sri Lanka*. Anthem Press.

Swaine, Aisling. 2019. «Pursuing Gender Security». Pp. 764-78 en *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, editado por S. E. Davies y J. True. Oxford University Press.

- Thamizhini. 2021. *In the Shadow of a Sword. The memoir of a woman leader in the LTTE*. SAGE.
- Thiruppathy, Saro, y Nirekha De Silva. 2008. «Women in Sri Lanka Peace Politics». en *Women in Peace Politics*, editado por P. Banarjee. SAGE.
- Thomson, Jennifer. 2018. «The Women, Peace, and Security Agenda and Feminist Institutionalism: A Research Agenda». *International Studies Review*.
- Tickner, J. Ann. 2006. «Feminism meets International Relations: Some methodological issues». Pp. 19-41 en *Feminist Methodologies for International Relations*, editado por B. A. Ackerly, M. Stern, y J. True. Cambridge University Press.
- Tripp, Aili Mari. 2015. *Women and Power in Postconflict Africa*. Cambridge University Press.
- True, Jacqui. 2017. «Conflict in Asia and the Role of Gender-Based Violence». en *The State of Conflict and Violence in Asia*. Bangkok: The Asia Foundation.
- True, Jacqui, y Yolanda Riveros-Morales. 2019. «Towards inclusive peace: Analysing gender-sensitive peace agreements 2000–2016». *International Political Science Review* 40(1):23-40.
- Tryggestad, Torunn L. 2009. «Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security». *Global Governance* 15(4):539–557.
- Turner, Catherine. 2018. «Absent or Invisible? Women Mediators and the United Nations». *Global Policy*.
- Turner, Catherine. 2020. «‘Soft ways of doing hard things’: women mediators and the

question of gender in mediation». *Peacebuilding* 8(4):383-401.

Turner, Catherine, y Martin Wählisch, eds. 2021. *Rethinking Peace Mediation: Challenges of Contemporary Peacemaking Practice*. Bristol University Press.

UN Peacemaker. s. f. «Gender and Mediation Services». Recuperado 26 de febrero de 2022 (<https://peacemaker.un.org/wps/gender-mediation-capacity-services>).

UN Women. 2016. «Statement by UN Women Executive Director Phumzile Mlambo-Ngcuka on the establishment of the Syrian Women's Advisory Board to contribute to peace talks». febrero 3.

UN Women. 2022. «A group of women has bridged differences towards peace in Syria».

UN WOMEN. 2015. «Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security».

Urrutia Arestizábal, Pamela, María Villellas Ariño, y Ana Villellas Ariño. 2016. *The Role of the EU and Other Third Parties in Promoting the Gender , Peace and Security Agenda in Mediation and Dialogue Processes*. WOSCAP.

Vargas, Jakeline, y Ángela Díaz Pérez. 2018. «Enfoque de Género en el acuerdo de paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP: transiciones necesarias para su implementación». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20(39):389-414.

Väyrynen, Tarja, Swati Parashar, Élise Féron, y Catia Cecilia Confortini. 2021. «Introduction». en *Routledge Handbook of Feminist Peace Research*, editado por T. Väyrynen, S. Parashar, É. Féron, y C. C. Confortini. Routledge.

- Villellas Ariño, Ana, Pamela Urrutia Arestizábal, Josep Maria Royo, y María Villellas Ariño. 2016. *Violencia sexual en conflictos armados*. 27. Escola de Cultura de Pau.
- Villellas Ariño, María. 2008. *Nepal: una mirada de género sobre el conflicto armado y el proceso de paz*. Escola de Cultura de Pau.
- Villellas Ariño, María. 2015. «Women, Peace and Security: 15 Years of UNSecurity Council Resolution 1325. An Assessment of the Women, Peace and Security Agenda».
- Villellas Ariño, María. 2016a. *Mujeres, paz y seguridad: 15 años de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad*. ICIP.
- Villellas Ariño, María. 2016b. *Procesos de paz con perspectiva de género. Inclusividad y participación*. 26. Escola de Cultura de Pau.
- What's In Blue. 2019. «In Hindsight: Negotiations on Resolution 2467 on Sexual Violence in Conflict». *Security Council Report*. Recuperado 18 de junio de 2019 (<https://www.whatsinblue.org/2019/05/in-hindsight-negotiations-on-resolution-2467-on-sexual-violence-in-conflict.php>).
- Wibben, Annick T. R. 2010. *Feminist security studies: A narrative approach*.
- Wibben, Annick T. R. 2021. «Genealogies fo feminist peace research. Themes, thinkers, and turns». en *Routledge Handbook of Feminist Peace Research*, editado por T. Väyrynen, S. Parashar, É. Féron, y C. C. Confortini. Routledge.
- Wibben, Annick T. R., Catia Cecilia Confortini, Sanam Roohi, Sarai B. Aharoni, Leena Vastapuu, y Tiina Vaittinen. 2018. «Collective Discussion: Piecing-Up Feminist

Peace Research». *International Political Sociology* 0:1-22.

Wilmot, Fadlullah. 2008. «Shari'ah in Aceh panacea or blight?» en *Reconfiguring politics: the Indonesia – Aceh peace process*, editado por J. Large y Aguswandi. Conciliation Resources.

Wood, Elisabeth J. 2012. «Rape During War is Not Inevitable: Variation in Wartime Sexual Violence». en *Understanding and Proving International Sex Crimes*, editado por M. Bergsmo, A. B. Skre, y E. J. Wood. Torkel Opsahl Academic EPublisher.

Wood, Elisabeth J. 2015. «Conflict-Related Sexual Violence and the Policy Implications of Recent Research». *International Review of the Red Cross* 96(894):457-78.

Yawanarajah, Nita. 2021. «Informality and the Social Art of Mediation: How Pure Mediators Create Conditions for Making Peace». *New England Journal of Public Policy* 33(1).

Youngs, Gillian. 2004. «Feminist International Relations: a contradiction in terms? Or: why women and gender are essential to understanding the world 'we' live in *». *International Affairs*.

Zahar, Marie-Joëlle, y Erin McCandless. 2020. «Sustaining Peace One Day at a Time: Inclusion, Transition Crises, and the Resilience of Social Contracts». *Journal of Intervention and Statebuilding* 14(1):119-38.

Zalewski, Marysia. 2018. «Enfoques feministas de la teoría de las relaciones internacionales en el período de la Post Guerra Fría - OpenMind». en *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. BBVA, OpenMind, Penguin

Random House Grupo Editorial.

Anexos

Cuestionario violencia sexual en procesos de paz. Facilitadoras

1. En términos generales, ¿recuerda cómo fue el proceso de inclusión de la violencia sexual en la agenda de las negociaciones?
2. ¿Cuál fue el papel de cada uno de los actores (Gobierno, FARC, facilitadores, sociedad civil) para que la violencia sexual pasara a formar parte de las negociaciones?
3. ¿Los actores negociadores y la sociedad civil ¿tenían conocimiento de la agenda mujeres paz y seguridad, la resolución 1325 y las resoluciones que hacen referencia a la violencia sexual como la 1820?
4. ¿Se hizo referencia o se utilizó esta agenda por parte de alguno de los actores involucrados (negociadores o sociedad civil) para lograr la inclusión de la violencia sexual en las negociaciones?
5. ¿La existencia de la resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad influyó para que la violencia sexual se incluyera en las negociaciones?
6. Desde los equipos de facilitación ¿se hizo uso de esta agenda para abordar la violencia sexual en el proceso de negociaciones?
7. ¿Cómo fueron las relaciones entre los diferentes actores en torno a la cuestión de la violencia sexual? ¿Se lograron complicidades y colaboración o fueron relaciones tensas y de confrontación?
8. ¿Todo el equipo de facilitación estaba familiarizado con la agenda sobre género, paz y seguridad? ¿Tenían herramientas para abordar la violencia sexual en el marco de la facilitación de la negociación?
9. En relación a otras cuestiones de género en el proceso de paz, ¿consideraban que la violencia sexual era prioritaria, igual de importante que el resto de cuestiones, menos importante?
10. ¿Han hecho algún proceso de evaluación, de recoger aprendizajes? ¿Cuáles considera que son los principales aprendizajes?

Cuestionario violencia sexual en procesos de paz. Negociadoras

1. Cuando inició su participación en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia las FARC ¿conocían la agenda mujeres paz y seguridad, la resolución 1325 y las resoluciones que hacen referencia a la violencia sexual como la 1820?
2. Su delegación, ¿conocía esta agenda? ¿La tenían en cuenta en sus posicionamientos?
3. ¿Considera que la existencia de la agenda mujeres, paz y seguridad influyó en el proceso de inclusión de la violencia sexual en la agenda de las negociaciones de paz?
4. ¿Recuerda cómo fue el proceso de inclusión de la cuestión de la violencia sexual en la agenda de las negociaciones y en las discusiones entre FARC y Gobierno?
5. ¿Cuál fue el papel de cada uno de los actores (Gobierno, FARC, facilitadores, sociedad civil) para que la violencia sexual pasara a formar parte de las negociaciones
6. ¿Hubo resistencias en su delegación o por parte de otros actores a que este tema formara parte de las negociaciones? ¿Cuáles fueron estas resistencias?
7. ¿Cómo fueron las relaciones con el resto de actores en relación a la cuestión de la violencia sexual en las negociaciones?
8. ¿La existencia de la resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad influyó para que la violencia sexual se incluyera en las negociaciones?
9. En relación a otras cuestiones de género en el proceso de paz, ¿consideraban que la violencia sexual era prioritaria, igual de importante que el resto de cuestiones, menos importante?
10. ¿Han hecho algún proceso de evaluación, de recoger aprendizajes? ¿Cuáles considera que son los principales aprendizajes?

Cuestionario violencia sexual en procesos de paz. Sociedad civil

1. ¿Cuál es a grandes rasgos el trabajo de su organización?
2. Cuando se iniciaron las negociaciones de paz con las FARC ¿conocían la agenda mujeres paz y seguridad, la resolución 1325 y las resoluciones que hacen referencia a la violencia sexual como la 1820?
3. ¿Habían utilizado esta agenda en sus campañas, en el trabajo de su organización?
4. ¿Consideraron útil que existiera esta agenda para su campaña de inclusión de la violencia sexual en las negociaciones de paz y el acuerdo de paz? ¿En algún momento utilizar esta agenda supuso algún obstáculo, por no adecuarse al contexto del conflicto armado colombiano, por ejemplo, o por otros motivos?
5. ¿Todas las organizaciones que se involucraron en la cuestión de la inclusión de la violencia sexual en el proceso de paz conocían la agenda mujeres, paz y seguridad?
6. ¿Considera que la existencia de la agenda mujeres, paz y seguridad influyó en el proceso de inclusión de la violencia sexual en la agenda de las negociaciones de paz?
7. En relación a otras cuestiones de género en el proceso de paz, ¿consideraban que la violencia sexual era prioritaria, igual de importante que el resto de cuestiones, menos importante?
8. ¿Por qué consideraron que las negociaciones de paz formales con las FARC eran un espacio adecuado para abordar la violencia sexual en el conflicto armado?
9. ¿Cómo fue el proceso para decidir que había que hacer incidencia para que la violencia sexual se incluyera en las negociaciones de paz?
10. ¿Cómo se gestaron las alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil?
11. ¿Y con los actores del proceso de paz: gobierno, FARC y actores de la mediación?
12. ¿Han hecho algún proceso de evaluación, de recoger aprendizajes? ¿Cuáles considera que son los principales aprendizajes?



Universitat Autònoma de Barcelona

Consentimiento Informado

Investigación: La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad. Una herramienta para la construcción de procesos de paz con perspectiva de género.

Investigadora: María Vilellas Ariño, Escola de Cultura de Pau, UAB

Investigación doctoral del Doctorado Interuniversitario en Estudios de Género: Culturas, Sociedades y Políticas, IIEDG.

Por favor, lea detenidamente este documento de consentimiento informado antes de tomar una decisión sobre si participar en este estudio

El propósito de esta investigación es analizar la incidencia que la resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad ha tenido en los procesos de paz. De manera específica se quiere estudiar los procesos por los que se ha logrado o no que la violencia sexual forme parte de las agendas de negociación y eventualmente de los acuerdos de paz. Esta entrevista forma parte de un proceso de investigación doctoral por parte de la entrevistadora. El resultado final será la elaboración de una tesis doctoral y eventualmente publicaciones de carácter académico derivadas de esta tesis.

La entrevista tendrá una duración aproximada de 45 minutos. Si la persona entrevistada accede a ello, la entrevista será grabada con el único propósito de servir de material para la investigación. En ningún caso se difundirá el audio de la entrevista sin previa autorización.

La entrevista puede ser confidencial si así lo desea la persona entrevistada. En ese caso, las citas que puedan extraerse de la entrevista serán incluidas de forma anónima en las publicaciones que se deriven de esta investigación. Las condiciones concretas de confidencialidad serán pactadas entre la persona entrevistada y la entrevistadora, que en todo momento respetará la voluntad de la entrevistada.

La participación en esta investigación es totalmente voluntaria y desinteresada por parte de la persona entrevistada, a quien se harán llegar los resultados de esta investigación tan pronto estén disponibles.

1. Autorizo a que se grabe audio de esta entrevista con el objetivo de servir de material de investigación

SI NO (subráyese lo que proceda)

2. Autorizo a que se extraigan citas literales de la entrevista de forma anónima

SI NO (subráyese lo que proceda)

Nombre y Apellidos de la participante:

Firma _____ Fecha _____

