

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Estudios Latinoamericanos

Movimientos de mujeres y participación política

**El enfoque de género en los procesos de paz en Colombia como elemento de
apertura para la democracia paritaria**

Kelly Tathiana Ledezma Chate

Tutora: Angélica Verónica Ordóñez Charpentier

Quito, 2022

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Kelly Tathiana Ledezma Chate, autora de la tesis titulada, “Movimientos de mujeres y participación política: el enfoque de género en los procesos de paz en Colombia como elemento de apertura para la democracia paritaria”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

(31/01/2022)

Kelly Tathiana Ledezma Chate

Resumen

El presente estudio es un esfuerzo por comprender la importancia de la incidencia política de los movimientos de mujeres en Colombia, que desde sus valiosos esfuerzos organizativos en los territorios lograron conformar una agenda pacifista como alternativa a la violencia derivada del conflicto armado que condiciona la vida cotidiana y los distintos ámbitos de la sociedad colombiana.

Estas reivindicaciones construidas desde el trascender la condición de víctima y proponer alternativas de solución a los conflictos y superación de las violencias, constituyen pilares fundamentales para los procesos de paz que, desde el inicio de las negociaciones, pasando por los acuerdos alcanzados y la implementación de los mismos, les es imprescindible incorporar enfoques diferenciales de género, étnico y territorial.

El objetivo de los procesos de paz es terminar con los factores estructurales que propiciaron las confrontaciones armadas, para el caso colombiano el mínimo espacio para la participación política desde sectores disidentes a los grupos políticos tradicionales, y en este sentido es crucial la ampliación del sistema político y la apertura para una masiva y efectiva participación de la sociedad civil organizada que conlleve un pluralismo político.

Anudando el objetivo de apertura a la participación política a un enfoque de género, se es posible replantear los principios de la democracia colombiana, lo que implica introducir nuevos criterios como la participación efectiva, la igualdad sustantiva y la paridad participativa, todos encaminados a combatir la vulneración de los derechos políticos y la violencia política en razón de género.

En este sentido, la investigación considera relevante estos elementos en el logro de una democracia paritaria que sitúa al sistema democrático en el centro de las transformaciones y representa un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebradores del Estado inclusivo.

Palabras clave: participación política, enfoque de género, democracia paritaria, movimientos de mujeres, procesos de paz.

Agradecimientos

A mi madre Hilda y a mi padre Alban por inspirarme con su fortaleza y enseñarme a cultivar aquello que se quiere. A Seleny y Juan Diego por acompañarme incondicionalmente. A Angélica Ordoñez por brindar su apoyo, paciencia y valiosos aportes durante el proceso formativo.

Tabla de contenido

Introducción.....	11
Capítulo primero	Democracia
paritaria y participación política de las mujeres: reflexiones teóricas desde la participación con enfoque de género en clave de la agenda de mujeres, paz y seguridad.	15
1. Aproximaciones teóricas a la democracia paritaria.....	15
2. La participación desde un enfoque de género.	22
3. La participación política de las mujeres en los procesos de paz.	25
Capítulo segundo	Movimiento
de mujeres colombiano y construcción de una agenda pacifista en medio del conflicto armado: elementos de análisis sobre la incorporación del enfoque de género en los diálogos y acuerdos de paz en Colombia.	35
1. Organización y consolidación del movimiento de mujeres en Colombia: iniciativas territoriales frente a la violencia	35
3. La participación de las mujeres en la mesa de La Habana y el establecimiento de la Subcomisión de género.....	51
Capítulo tercero	Apertura
democrática desde una perspectiva de género: avances en la implementación transversal de enfoque de género en materia de participación política	61
1. Desarrollos normativos en la transversalización del enfoque de género.....	62
2. Seguimiento a las acciones afirmativas desde la perspectiva de género en el acuerdo de participación política.....	66
3. Construcción de una democracia paritaria desde la participación y representación efectiva de las mujeres en la implementación del Acuerdo de paz y del enfoque de género.	70
Conclusiones.....	77
Bibliografía.....	83

Introducción

El conflicto armado ha configurado la realidad social, política, económica y cultural del país, las dinámicas impuestas desde los relacionamientos entre grupos armados y prácticas guerrilleras han trastocado el tejido social comunitario en los territorios, y han dejado impactos en la población colombiana; de manera diferenciada las mujeres han padecido múltiples victimizaciones que han acentuado la discriminación, la violencia en razón de género y la violación de derechos humanos.

A pesar, de las condiciones desafortunadas y amenazantes, las mujeres han reforzado su carácter y accionar político, a través del activismo político y la organización social comunitaria, sentando las bases para el surgimiento y consolidación de un fuerte movimiento de mujeres con carácter pacifista, donde convergen iniciativas territoriales contra la violencia desde las mujeres en su amplia diversidad y luchas.

Con esto se afirma que el movimiento de mujeres goza de una extensa heterogeneidad y que en ningún momento se desconoce ni se pretende reducir ni esencializar su ejercicio político, sino valorar las propuestas organizativas de las mujeres en un contexto desafiante.

La apuesta pacifista y por una solución negociada al conflicto armado, no ha sido exclusiva de las mujeres, pero en ellas ha calado profundamente por la exposición a las distintas formas de violencia que se producen en contexto armados, y que las afectan directamente pero también a sus núcleos familiares y las comunidades donde habitan.

Las mujeres han logrado trascender su rol como víctimas y se constituyen como mediadoras de conflicto, proponiendo acciones de diálogos y acuerdos entre actores armados que permitan proteger a las comunidades.

De igual manera, como agentes en la búsqueda de una solución pacífica piden a las partes en conflicto sentarse a dialogar, cesar confrontaciones armadas y hacer esfuerzos de concertación que agilicen el avance del diálogo. Además, exigen una presencia de las mujeres en las mesas de negociación y la inclusión de una perspectiva de género y derechos humanos en los temas a negociar y en los acuerdos que se alcancen.

Como constructoras de paz, desarrollan propuestas encaminadas a la reconstrucción del tejido social, a lograr la reconciliación, a conocer la verdad del conflicto y generar procesos de construcción de memoria histórica. Además de incidir

activamente en los procesos de implementación de los acuerdos, requieren crear espacios de gobernanza local y formulación participativa de políticas y programas.

En este sentido, el estudio se construye a partir de resaltar la importancia de los movimientos de mujeres y las diversas acciones que desarrollan buscando mitigar los impactos del conflicto armado y ayudar a su superación. Y considera imprescindible la participación política en espacios decisorios, que constituye un valioso insumo para el desarrollo de los derechos políticos.

La investigación se estructura con base al análisis de los movimientos de mujeres en Colombia y su participación política en los procesos de paz, y como las garantías para el desarrollo de los derechos políticos de las mujeres y de la sociedad civil en su conjunto son factores que favorecen la democratización del sistema político y la construcción de una democracia paritaria, desde una perspectiva de los derechos humanos y el género.

Se inicia con un referente teórico que permite entender la participación política con enfoque de género, en la que se integran la paridad como causa y efecto de la igualdad de género y la representación sustantiva que reconoce condiciones y aspiraciones diferenciadas para lograr el ejercicio político. Complementariamente, la representación política como actuación sustantiva precisa la participación activa de la ciudadanía.

Estos aportes teóricos se acompañan de un marco normativo que propenden a garantizar mayores espacios de participación política para las mujeres, reconociendo los niveles de desigualdad que sufren y su influencia en la limitación de acceso a derechos y más en el ejercicio de sus derechos políticos. A la par, se desarrollan agendas internacionales que enfocan estas normativas en contextos humanitarios, dilucidando compromisos que despliegan el actuar de los estados ratificantes en la búsqueda de soluciones negociadas al conflicto en las que se involucre activamente a las mujeres y las propuestas conjuntamente construidas entre ellas.

El texto continúa con una caracterización de las trayectorias del ejercicio organizativo del movimiento de mujeres, los repertorios de acción utilizados y la inclusión y representatividad de las mujeres en los procesos de paz en Colombia haciendo un recorrido por los distintos acuerdos alcanzados en los gobiernos de turno, entre los años 1982 y 2016. Y se concluye analizando el establecimiento de la Subcomisión de género y el enfoque propuesto por esta instancia en el último acuerdo pactado con la guerrilla de las FARC.

Más adelante, se operativiza la implementación transversal del enfoque de género y las medidas adoptadas en cada punto del acuerdo describiendo los avances normativos

entre la firma del Acuerdo final, y el cierre del gobierno Santos. Para luego enfatizar en las disposiciones propias del punto dos, participación política, y los alcances que se pueden obtener a partir de su ejecución para la apertura del sistema político y la construcción de una democracia paritaria caracterizada por la emergencia de nuevos actores, nuevas agendas ciudadanas y el pluralismo político, y en la cual se rompan barreras de acceso y participación política cimentadas en las violencias y discriminación en razón del género.

La confluencia de la trascendencia política alcanzada por los movimientos de mujeres, una normatividad internacional, las agendas para la terminación del conflicto, un acuerdo de paz que incluye un enfoque de género y las acciones afirmativas referentes a la participación política, son un entramado de oportunidades que conducen a la democracia paritaria y que requieren un compromiso activo desde el estado y de la sociedad civil.

El mejoramiento de la democracia colombiana pasa por fortalecer la institucionalidad mediante mayores niveles de imposición y estabilidad para el cumplimiento de las reglas y procedimientos formales e informales emitidos desde las instituciones. Con respecto al carácter paritario de la democracia, es preciso entenderlo en una versión amplia, que abarca la inclusión de las mujeres en espacios públicos y políticos en términos numéricos y a la par posibilita la representatividad efectiva, es decir, la garantía para el ejercicio práctico de sus derechos políticos sin considerar el género como factor discriminatorio.

Para cumplir este doble objetivo se precisa de un fortalecimiento institucional, de una efectiva transversalización del enfoque de género con acciones afirmativas concretas, de mayores escenarios de participación ciudadana en las fases de formulación, asignación de recurso y control y veeduría a la implementación.

El estudio se estructura en tres capítulos con sus correspondientes acápites. En el primero, se desarrollan planteamientos teóricos para entender la participación desde una perspectiva de género y la democracia paritaria, complementariamente se esbozan lineamientos normativos que propenden por mayor participación de las mujeres en escenarios de fin del conflicto y construcción de paz. En el segundo, se hace una revisión del origen y consolidación de iniciativas y organizaciones de mujeres con identificación pacifista, la inclusión en espacios de negociación y diálogos de paz entre actores armados en Colombia y se concluye con el análisis sobre la Subcomisión de género establecida en la mesa de La Habana y la construcción del enfoque de género. En el capítulo final, se

analizan los avances en la implementación transversal del enfoque de género en materia de participación política, en términos normativos y formulación de instancias de participación que conduzcan a la construcción de una democracia paritaria desde la participación y representación efectiva de las mujeres en la implementación del Acuerdo de paz.

La investigación es descriptiva y se fundamenta en un análisis documental de fuentes secundarias. En esta se busca relacionar un marco conceptual y normativo y de protección de los Derechos Humanos asentado al contexto colombiano y la participación política de las mujeres alineada a la transversalización del enfoque de género del Acuerdo Final de Paz.

Capítulo primero

Democracia paritaria y participación política de las mujeres: reflexiones teóricas desde la participación con enfoque de género en clave de la agenda de mujeres, paz y seguridad

Este capítulo ofrece un marco conceptual y de protección sobre la democracia paritaria, y aborda la participación desde una perspectiva que incluye un enfoque de género. Complejizando el sistema político al insertar los retos de la participación de las mujeres en espacios políticos y la búsqueda de una representatividad efectiva que influya en la creación de una agenda e institucionalidad con enfoque de género. Finalmente, se analiza la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad como un marco normativo de protección de derechos humanos y políticos que favorece los ejercicios participativos de las mujeres en los procesos de negociación y acuerdos de paz y reconoce los efectos diferenciados de los conflictos armados.

1. Aproximaciones teóricas a la democracia paritaria

La existencia de la violencia contra las mujeres por razones de género en el ámbito de su participación política, a través de actos contra sus derechos fundamentales, tiene consecuencias estructurales, en la forma de hacer política y en la calidad de la democracia. La persistencia de estas prácticas dificulta e impiden la construcción de una democracia paritaria. Se trata de generar el reconocimiento de la violación de derechos fundamentales de las mujeres y de generar procesos de incidencia creados por diferentes actores sociales y políticos, que buscan visibilizar una situación específica de violación de derechos humanos (Freidenberg, 2018)

Con el objetivo de definir la democracia paritaria, se hace pertinente explicar algunos elementos que la constituyen e integran nociones y perspectivas contextuales, entre ellos la participación, la paridad, la igualdad sustantiva y la representación política. También se destaca que la democracia paritaria se cimienta en la forma democrática tradicional de gobierno, y sobre la que se plantean y formulan cambios sustantivos y significativos a favor de la paridad de género.

En un primer momento, y tomando distancia de las definiciones clásicas y más utilizadas para entender la participación política, se expone los planteamientos de María

Emma Wills, en los cuales no solo se aborda la esfera del régimen político, sino que se incluye la acción política y la formulación de intereses de los actores políticos. Para Wills, la participación incluye dos elementos complementarios: la inclusión y la representación. La inclusión implica por parte de los excluidos y las excluidas, transgredir unas fronteras y hacer presencia física en espacios donde antes sus cuerpos estaban vedados. La inclusión es importante, pero ella no garantiza una mayor representación de una agenda comprometida con la equidad de género; y entre menos mujeres ingresen, más difícil será avanzar en esta representación. Por otro lado, la representación es la traducción al campo político de intereses, necesidades y valores vinculados a proyectos de democratización de las relaciones de género (Wills, 2007).

La inclusión se refiere, entonces, a aumentar la presencia física de las mujeres en los ámbitos de poder y decisión política, proceso cuya consecuencia repercuten en la eliminación de los obstáculos que históricamente han impedido a las mujeres acceder a puestos de poder. Por su parte, los grados de representación se miden en términos del surgimiento de una institucionalidad específicamente dirigida a alcanzar una ciudadanía plena para las mujeres (Wills, 2007). En efecto, la inclusión debe estar acompañada de políticas que tiendan a corregir la exclusión histórica de las mujeres en los escenarios de poder y a la adopción de acciones concretas destinadas a eliminar las brechas de género y a garantizar y ampliar los derechos de las mujeres.

El grado de inclusión de un régimen es relativamente fácil de medir porque depende de quiénes tienen el derecho de participar en política, es decir, el derecho de membresía a la comunidad de ciudadanos plenos. En términos de las mujeres, el grado de inclusividad de un régimen aumenta cuando ellas obtienen el derecho a sufragar y a ser elegidas, y hacen uso de él, no solo eligiendo sino también haciéndose elegir.

En un segundo momento, y en estrecha relación a la inclusión, se puede anudar la noción de paridad, referida a la participación paritaria de las mujeres en todos los espacios y niveles de toma de decisiones, la cual es indispensable para el logro del buen gobierno, la democracia incluyente, el fortalecimiento del estado de derecho, la consolidación de la paz, la aceleración de la economía, la construcción de sociedades más igualitarias y el desarrollo sostenible (ONU Mujeres, 2016).

La paridad, como expresión permanente de la democracia incluyente, tiene por objetivo garantizar a todas las personas el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La paridad puede ser interpretada en tres vertientes: 1) Paridad como principio: constituye

un parámetro de interpretación del principio de igualdad sustantiva que no admite pacto en contrario; 2) Paridad como derecho: constituye una norma jurídica concreta que las personas pueden hacer valer frente a los tribunales para evidenciar un trato discriminatorio que afecta sus derechos y 3) Paridad como regla procedimental: se traduce en la aplicación de criterios, reglas o procedimientos para cumplir con el mandato de igualdad sustantiva (ONU Mujeres, 2016).

Por lo tanto, la paridad constituye un paso en firme hacia la igualdad de género, porque busca garantizar la representación igualitaria de mujeres y hombres en los espacios del poder político, y amplía las bases para la participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas en todos los niveles. Impulsando un nuevo equilibrio social entre mujeres y hombres en el que ambos asumen responsabilidades compartidas en todas las esferas del desarrollo, públicas y privadas.

La paridad en la representación política reformula la concepción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres como premisa de la condición humana universal, y que se justifica en una presencia demográfica equilibrada. La paridad constituye causa y efecto de la igualdad de género, la cual legitima el orden social y político de la democracia paritaria. De tal forma que la diferencia sexual tiene la misma importancia que las diferencias territoriales y las diferencias ideológicas o de asociaciones políticas (ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016).

La paridad se complementa con principios de alternancia y universalidad; los cuales constituyen directamente la forma de distribución y organización de listas en los procesos electorales; la primera se entiende como la organización en un orden intercalado entre mujer y hombre de cada lista de candidatos, y la segunda, refiere a la aplicación de la cuota de género en todas las corporaciones colegiadas y en cada nivel territorial (MOE, 2018). De manera más amplia, la universalidad como rasgo distintivo de los derechos humanos significa que éstos se adscriben a todos los seres humanos.

Concluyendo, la paridad es una medida democratizadora que implica la participación equilibrada en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado y entendida como una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática; los Estados han gestado acciones políticas e institucionales que encaminen a este propósito y que efectivicen los ejercicios colectivos y organizativos de las mujeres.

En un tercer momento, se alude a la igualdad sustantiva. La cual se define como el reconocimiento de condiciones y aspiraciones diferenciadas para lograr el ejercicio de iguales derechos y oportunidades. Exige la aplicación de acciones específicas que corrijan las discriminaciones de facto o desventajas y remuevan asimetrías originadas por diferencias, sean éstas de género, de edad, étnicas u otras que producen efectos discriminatorios en derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades, en el ámbito privado o público (ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016).

La igualdad sustantiva esta interrelacionada ampliamente con el principio de igualdad, que significa que diferentes grupos sociales tienen el mismo valor y deben tener los mismos derechos y obligaciones. Este principio recoge la igualdad de oportunidades, como la ausencia de toda barrera en la participación social, económica, jurídica y política a fin de posicionar a las personas en iguales condiciones de partida; la igualdad de trato y la igualdad de resultados (ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016).

Las acciones afirmativas son un medio de complementariedad en la búsqueda de la igualdad sustantiva, ya que son herramientas que favorecen espacios de inclusión diferenciada. Las acciones afirmativas designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación (MOE, 2018).

Las acciones afirmativas se pueden aplicar a cualquier ámbito de la vida, pero su campo de actuación se ha centrado prioritariamente en tres grandes áreas: laboral, educativa y participación política. En Europa y América Latina, el término quedó fijado para combatir las discriminaciones contra las mujeres. Así, según la definición del Comité para la igualdad entre hombres y mujeres del Consejo de Europa, por acción positiva se entiende una estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades por medio de unas medidas temporales que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales (Varela, 2008).

Las medidas de acción afirmativa se constituyen en deberes constitucionales sugeridos como deseables éticos a los poderes públicos y a la sociedad civil con el fin de alcanzar la igualdad real, y responder a las demandas de igualdad en la diferencia sobre todo en Estados pluriétnicos y multiculturales.

Además de la estrecha relación con el alcance de ideales democráticos nacionales, las acciones afirmativas también hacen parte de acciones públicas que buscan dar cumplimiento a disposiciones internacionales (convenios, pactos, convenciones, cumbres, conferencias) firmadas por los Estados para superar las barreras que se interponen en el logro de la igualdad por la existencia de discriminaciones. Desde el ámbito supranacional dichas acciones son legítimas desde tres marcos justificativos: la justicia correctiva o reparativa, la justicia distributiva y la utilidad social democrática de las mismas (Mosquera y León, 2009).

En un cuarto lugar, resulta apropiado profundizar en la representación, ya que también se derivan varias interpretaciones analíticas, con este fin referenciaremos el estudio realizado por Hannah Pitkin (1985), quien aborda multidimensionalmente el carácter de la representación política. Partiendo de que los análisis se han centrado principalmente en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, afirma que estas dos vertientes construyen el núcleo central de la representación, sin embargo, se derivan cinco dimensiones que pueden encontrarse en el mismo: a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica; y e) la representación como actuación sustantiva (Pitkin, 1985).

La representación como autorización implica la existencia de un pacto entre individuos en virtud del cual todos se someten a un soberano y se acompaña del principio de que si el soberano no es capaz de mantener la seguridad de los individuos éstos pueden resistirse al soberano y dar su obediencia a otro que sí asegure la protección. Con el transcurso del tiempo, la representación pasará a implicar autorización en el seno de la institución parlamentaria (Pitkin, 1985).

La representación como responsabilidad es concebida, desde la óptica de la rendición de cuentas, como *accountability*, y concibe las elecciones como el proceso a través del cual los electos adquieren responsabilidad y los representantes estarán vinculados, deberán rendir cuentas de sus decisiones mediante las elecciones (Pitkin, 1985).

La representación como descripción enfatiza sobre el nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y de la población. La representación depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, en el ser algo antes que el hacer algo. El representante no actúa por otros; los sustituye en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo (Pitkin, 1985).

La representación simbólica implica la asunción de que una cosa puede ser sustituida por otra de acuerdo con la premisa de que los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico. Lo relevante es el proceso mediante el cual la población crea, acepta, se socialice y desarrolle determinado tipo de actitudes que implican su aceptación de ese símbolo no convencional (Pitkin, 1985).

La representación como actuación sustantiva significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe, el representado debe ser también capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado (Pitkin, 1985). Esta dimensión de la representación encubre e integra los otros modos de representación con un nivel de condicionalidad, y se hace necesaria la inclusión, la contestación y la participación activa de los ciudadanos, ya que la representación se construye a partir de la relación que se entabla entre ciudadanos y políticos, los dos actores claves del proceso.

Finalmente, tomando los aportes brindados por los conceptos anteriormente mencionados, se explica la democracia paritaria. La democracia paritaria sitúa al sistema democrático en el centro de las transformaciones. Representa un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebradores del Estado inclusivo. Además, su puesta en marcha y consolidación implica la evolución hacia relaciones equitativas de género, así como de etnicidad, status socioeconómico y otras relaciones para igual goce y disfrute de derechos (ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016).

Se trata de un concepto integral que trasciende lo meramente político y se asienta en aspectos de índole social y cultural. Sus fines principales son: el establecimiento de un nuevo contrato social y forma de organización de la sociedad por el cual se erradique toda exclusión estructural, en particular, hacia las mujeres y las niñas; y un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada (ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016) De forma paralela, la consolidación de un modelo de democracia paritaria involucra el reconocimiento de la ciudadanía como sujeto de derechos y con ello la garantía y salvaguarda de los derechos humanos.

Dado que la democracia paritaria requiere mucho más que la regulación del registro de las candidaturas, que es donde más se ha avanzado en los legislativos

nacionales latinoamericanos, la propuesta para su desarrollo se articula en torno a cinco ejes sustantivos: a) la vida interna de los partidos, en relación al proceso de selección de candidaturas, que supondría una innovación democrática dado que hasta el momento no se ha profundizado normativamente en la región respecto al modo en que los partidos seleccionan las candidaturas y supone un reto para la democracia conciliar la manera en que se seleccionan las candidaturas con la conformación paritaria de esas candidaturas; b) en cuanto a la conformación paritaria de los cargos directivos internos de los partidos políticos (comités, asambleas); c) el proceso de registro de las candidaturas respetando la conformación paritaria vertical y paritaria horizontal de la oferta de los partidos para los cargos de representación popular, tanto para las circunscripciones plurinominales como para los distritos uninominales; d) la conciliación y articulación de los principios del sistema normativo indígena con el respeto a los derechos humanos universales de las mujeres indígenas y, finalmente, e) la tipificación de lo que supone el acoso y la violencia política contra las mujeres, recogiendo la jurisprudencia existente y la experiencia internacional en la materia, lo cual también implicaría liderar la aprobación de una legislación de avanzada en materia de democracia paritaria (Freidenberg, 2018).

A modo de síntesis, se puede afirmar que la democracia paritaria es un núcleo articulador de iniciativas y proyectos encaminados a modificar los factores estructurales de discriminación y desigualdad de género que afectan a las mujeres en su ejercicio de participación y representatividad política.

Un factor estructural, son las instituciones políticas como espacios de reproducción constante de relaciones de poder patriarcales y excluyentes, que pueden observarse de manera más significativa a nivel local. Esto se evidencia en la manera de hacer política, en las prácticas de acoso y violencia contra las mujeres que participan y en el modo en que se concibe la distribución del poder y el acceso a las instituciones. Son prácticas que resumen el modo en que se entiende que la política es normal, donde las mujeres han estado históricamente invisibilizadas y excluidas del proceso de toma de decisiones.

En este escenario, la ciudadanía se ejerce de manera diferenciada según sea el sitio donde se vive, prevaleciendo la ciudadanía de baja intensidad (O'Donnell, 2004), allí donde los derechos políticos-electorales no se respetan y donde las relaciones políticas están centradas en los derechos de unos sobre los de los demás y de los que siempre han hecho política contra los que desafían el statu quo (Freidenberg, 2018).

En ese sentido, los estados deben asumir su responsabilidad, pues están jurídicamente exhortados, por sus propios mandatos constitucionales y por los distintos instrumentos internacionales, a respetar, proteger y promover los derechos de las mujeres, resultando clave el desarrollo de herramientas institucionales que mejoren la igualdad de la contienda, incrementen las oportunidades de participación y representación política de las mujeres en general y contribuyan en las condiciones en que las mujeres hacen política para la construcción de la democracia paritaria. Así mismo generar mecanismos que respondan a la necesidad de proteger los derechos políticos y prevenir, tratar y sancionar el acoso y la violencia política en razón del género.

A partir del análisis teórico de las condiciones de acceso que conllevan a la democratización del sistema político, se concluye que existe una disparidad tanto en el nivel de inclusión como en la representación que desequilibra la balanza en contra de las mujeres y su aparición en la esfera política. Las mujeres enfrentan grandes desafíos en su ejercicio de participación política, que inicia desde la organización y concurrencia a las organizaciones sociales, la visibilización de demandas colectivas en el campo político, la representatividad y la construcción de una agenda con enfoque de género. Corregir esta situación de desigualdad requiere un compromiso estatal, gubernamental e institucional en el desarrollo de acciones afirmativas que abran paso a una democracia paritaria.

A continuación, se ofrecen algunas aproximaciones conceptuales a la participación con enfoque de género, un paso imprescindible para abrir el escenario político a actores y propuestas incluyentes que reviertan la deficitaria participación y representación de las mujeres en la vida pública y política y en espacios de toma de decisión, bridando un marco modificador a los factores estructurales de discriminación.

2. La participación desde un enfoque de género

Al referirse a la participación desde un enfoque de género se busca discutir la naturalización de la diferencia sexual como descriptora de dos formas de vida, coincidente una con la esfera de lo privado/doméstico y la otra con la esfera de lo público/político, lo que excluye a las mujeres de antemano del espacio de la participación. De ahí la necesidad de poner atención a los mecanismos para la participación y el nivel de representatividad.

El abordaje de la participación desde un enfoque de género remite a la crítica sobre la concepción de un modelo de justicia excluyente. En ese sentido, se prioriza el modelo de justicia de género entendida como paridad participativa, enfoque propuesto por Nancy Fraser (2015). Este enfoque conjuga dos preocupaciones; por una parte, abarcar las

tradicionales preocupaciones de la justicia distributiva, en especial la pobreza, la explotación, la desigualdad y las diferencias entre clases y, al mismo tiempo, abarcar también preocupaciones de reconocimiento, en especial la falta de respeto, el imperialismo cultural y la jerarquía de estatus.

La concepción de la justicia que se centra en el principio de paridad de participación exige soluciones sociales que permitan a todos los miembros de una sociedad interactuar entre sí como iguales. Para que la paridad participativa sea posible deben satisfacerse al menos dos condiciones. En primer lugar, la distribución de los recursos materiales debe ser tal que garantice la independencia y la «voz» de los participantes. Esta condición «objetiva» excluye formas y niveles de dependencia y desigualdad económicas que impidan la paridad de participación. A diferencia de esta, la segunda condición para la paridad participativa es «intersubjetiva», exigiendo que los patrones de valor cultural institucionalizados expresen el mismo respeto por todos los participantes y garanticen igualdad de oportunidades para alcanzar la consideración social (Fraser, 2015).

También la autora, hace hincapié en una nueva forma de entender la paridad, alejada de la visión tradicional cuantitativa, en el sentido que la paridad no es cuestión de números, es, por el contrario, una condición cualitativa, la condición de ser un par, de estar a la par que otros, de interactuar con ellos en condiciones de igualdad.

Siguiendo con la teoría de la justicia, Fraser ofrece una abarcativa propuesta tridimensional, incorporando la dimensión política de la representación, junto con la dimensión económica de la distribución y la dimensión cultural del reconocimiento. A su vez, la dimensión política proporciona la escena en la que se representan las luchas por la distribución y el reconocimiento. Al establecer normas de decisión, la dimensión política establece igualmente los procedimientos para representar y resolver debates sobre la dimensión económica y la cultural: no solo nos dice quién puede presentar exigencias de redistribución y reconocimiento, sino también cómo deben debatirse y arbitrarse dichas exigencias (Fraser, 2015).

Centrada en cuestiones de pertenencia y procedimiento, la dimensión política de la justicia se ocupa principalmente de la representación como una cuestión de pertenencia social; lo que está en juego a este respecto es la inclusión en la comunidad o la exclusión de la misma para aquellos con derecho a presentar mutuamente reivindicaciones de justicia. En otro plano, perteneciente al aspecto de las normas de decisión, la representación se ocupa de los procedimientos que estructuran los procesos públicos de

protesta y pone en juego las condiciones en las que los incluidos en la comunidad política presentan sus reivindicaciones y arbitran sus disensiones. En ambos planos puede plantearse la duda de si las relaciones de representación son justas y dichas cuestiones de representación son específicamente políticas (Fraser, 2015)

Como consecuencia del modo de justicia excluyente, se develan dos planos distintos de falta de representación: la falta de representación política ordinaria, en la medida en la que las normas de decisión política niegan a algunos de los incluidos la oportunidad de participar plenamente en calidad de iguales; y la falta de representación concerniente al aspecto de establecimiento de límites en lo político. La injusticia surge aquí cuando los límites de la comunidad se trazan de tal manera que excluyen erróneamente a algunos de sus integrantes la oportunidad de participar en absoluto en los debates autorizados acerca de la justicia. En dichos casos, la falta de representación adopta una forma más profunda denominada carencia de marco.

Otro enfoque desde el cual se ha discutido el rol de las mujeres dentro del sistema democrático es el formulado por Anne Phillips (1999) denominado la política de la presencia. Phillips elabora un modo de ver la participación volviendo cercanos dos modelos que se daban por antagónicos: la democracia participativa y la democracia representativa. La antigua disputa figurada en la disyunción entre quienes deciden o qué se decide, es desplazada por el concepto de política de la presencia que parte con una certera crítica respecto de la composición de los regímenes democráticos representativos. Esta composición delata un preocupante déficit de participación de las mujeres en todas las instancias democráticas.

La autora expone tres argumentos con los que se ha defendido la necesidad de impulsar en términos políticos y teóricos esta política de la presencia. El primero de ellos apunta al orden de la representación simbólica. Si uno de los sexos tiene, marcadamente, más visibilidad que el otro, establece, implícitamente, un tutelaje sobre las decisiones del otro como si éste estuviera en minoría de edad. Phillips indica que por mucho que el espíritu público anime a sus mentores, esta infantilización de grandes sectores de la ciudadanía es difícilmente compatible con la democracia (Phillips en Castillo, 2016).

El segundo argumento busca hacer de la política un lugar para la defensa de los intereses de los grupos excluidos o marginados. La política de contenidos ha terminado por demostrar sus limitaciones a la hora de defender los intereses de los grupos excluidos del orden político. El paso desde una política de contenidos a una de la presencia implica un cambio en la representación en el sentido que los representantes de los grupos

excluidos hacen de los intereses de sus representados los suyos propios en la medida que su participación y sus intereses son coincidentes. Volviendo tangentes las políticas de la representación y las participativas, se indica que los miembros de los grupos desfavorecidos necesitan tener defensores con más empuje y dinamismo en la escena pública. No se trata de que la gente sólo actúe para sí misma (Phillips en Castillo, 2016).

Por último, la política de la presencia se anuncia como la transformación de un orden político y social injusto. Para Anne Phillips es éste, y no otro, el argumento más importante a favor de la política de la presencia, ya que es inaceptable e injusto que los hombres monopolicen la representación política de las mujeres. De no haber serios obstáculos para la participación de diversos grupos de ciudadanos y ciudadanas, la composición de las asambleas elegidas no evidenciaría un patrón de participación que beneficiara notoriamente a un grupo sobre otros (Phillips en Castillo, 2016).

3. La participación política de las mujeres en los procesos de paz

Los conflictos armados están profundamente marcados por la dimensión de género. El género tiene una enorme relevancia para entender quiénes intervienen de manera activa en las guerras y también sobre quiénes recaen las consecuencias.

Además, desde una perspectiva de género podemos lograr una mejor comprensión de las causas y las dinámicas que caracterizan los conflictos armados. Si la violencia armada a gran escala tiene un evidente componente de género, la construcción de la paz también está marcada por esta dimensión (Villellas 2010).

El conflicto armado ha exacerbado las condiciones de desigualdad de las mujeres de muchas maneras. Si bien, está demostrado que los asesinatos, las ejecuciones extrajudiciales y los delitos dirigidos a terminar con la existencia son cometidos en mayor medida contra los hombres, las mujeres son víctimas de otros tipos de violencia como la económica, patrimonial, violencia sexual, el desplazamiento. El conflicto armado también ha tenido consecuencias para la participación política de las mujeres y en la amenaza a sus procesos organizativos y de manera personal a quienes son identificadas como lideresas y defensoras de derechos humanos.

La grave situación de las mujeres en el marco del conflicto armado y los impactos del mismo en sus cuerpos y sus vidas han sido también identificados y recogidos por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 en el que afirma que existe un “impacto

desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas” que se manifiestan en 10 riesgos diferenciados y 18 facetas de género del desplazamiento. Ante dicha realidad la Corte resalta que el ordenamiento jurídico está llamado a garantizar la protección de las mujeres y prevenir los riesgos derivados de la situación de vulnerabilidad (Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, 2015).

Los procesos de paz constituyen un ámbito de la construcción de la paz profundamente masculinizado y reflejan un fuerte desbalance en la participación femenina. Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia. Así no es momento puntual, sino un conjunto de fases o etapas alargadas en el tiempo, en las que se busca alcanzar acuerdos que permitirán dar paso mediante el diálogo y el consenso a pactos o acuerdos que pongan fin a la violencia física, y mediante la implementación de los acuerdos, iniciar una nueva etapa que conlleve a superar las violencias estructurales que propiciaron el surgimiento del conflicto. Un proceso de paz, por tanto, incluye obviamente la fase de negociación y de mediación, pero la trasciende completamente, al referirse también, y de manera esencial, al cumplimiento de lo acordado. De ahí que el proceso de paz vaya más allá del acuerdo o pacto de paz, que siendo éste un momento cumbre y sin duda el más visible, no es más que el punto de partida de unas etapas decisivas en las que se verá si realmente el cese de la violencia es capaz de generar una nueva situación de paz positiva, entendida como de prosperidad, armonía, desarrollo humano, crecimiento personal y justicia social, entre otros aspectos (Escola de cultura de pau, 2010)

Las mesas de negociación y los equipos plenipotenciarios que trabajan en lograr acuerdos de paz que permitan poner fin a los conflictos armados continúan siendo liderados y protagonizados fundamentalmente por hombres. La presencia de mujeres es muy reducida o inexistente en estos espacios formales que desconocen los grandes esfuerzos y proyectos pacifistas liderados y organizados por mujeres, principalmente en el nivel territorial.

Este escenario de desequilibrio ha conllevado a la priorización e inserción y promulgación de una legislación de las cuestiones de género en la agenda internacional y gubernamental que busca resarcir la desigualdad y ofertar medidas afirmativas que abran el camino a un constante, amplia y activa inserción de las mujeres en la arena política.

En un sentido más amplio y que cobija e influye posteriormente en el tema de la feminización de la paz, un hecho significativo es la promulgación y ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), en la que se reafirma la Declaración Universal de Derechos Humanos y el principio de la no discriminación en favor de los derechos civiles y políticos y se reconoce que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural (CEDAW, 1979).

En esta convención se entiende la discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independiente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales y en busca de superar esta situación discriminatoria, se encamina el actuar de los Estados en miras de garantizar los derechos de las mujeres a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; (b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales y (c) participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (CEDAW, 1979).

De igual manera, a mediados de la década de los noventa, se realizó la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, dando como resultado una declaración y plataforma. La declaración formuló amplios compromisos de promoción de derechos de las mujeres, situados en algunas esferas de principal preocupación, estas son: el medio ambiente, el ejercicio de poder y adopción de decisiones, la economía, la pobreza, la violencia, los derechos humanos, la educación y capacitación, los mecanismos institucionales, la salud y los conflictos armados, este último elemento es de gran importancia para el presente trabajo.

La plataforma de acción de Beijing es un programa encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad y adopta los postulados y objetivos de la CEDAW. Hace hincapié en que, la indigencia y la feminización de la pobreza, el desempleo, la creciente fragilidad del medio ambiente, la continua violencia contra la mujer y la exclusión generalizada de la mitad de la

humanidad de las instituciones de poder y gobierno ponen de manifiesto la necesidad de seguir luchando por conseguir el desarrollo, la paz y la seguridad y encontrar soluciones para alcanzar un desarrollo sostenible centrado en las personas. La participación y la asunción de funciones directivas por parte de la mitad de la humanidad, compuesta por mujeres, es fundamental para lograr ese objetivo (Declaración Beijing, 1995)

En lo referente propiamente a los conflictos armados y procesos de paz, el 31 de octubre del año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 1325. Este documento supuso un hito histórico en el reconocimiento del rol esencial de las mujeres para una paz estable y duradera. La resolución 1325 fue la primera de las ocho resoluciones que componen hasta la fecha la agenda de mujer, paz y seguridad de las Naciones Unidas. Esta agenda insta a los estados miembro a incrementar la participación de la mujer en la toma de decisiones, la prevención y la resolución de conflictos, la prevención y la erradicación de la violencia sexual durante el conflicto y la recuperación en la fase de posconflicto o construcción de paz.

La agenda sobre mujeres, paz y seguridad tiene como objetivo incorporar la igualdad de género al ámbito de la construcción de la paz, reconociendo no solo los impactos específicos de género de los conflictos armados, sino el papel crucial que las mujeres juegan en la construcción de la paz y la importancia de que todos los esfuerzos encaminados en esta dirección tengan en cuenta la dimensión de género (Federer, 2016 en Villellas, 2016).

Según los informes de seguimiento a la implementación de la Resolución 1325 en Colombia, desde el 2005 con la Ley de Justicia y paz, la Ley de víctimas 1448 de 2011 y el Acto Legislativo 1 de 2012, se desarrolla un marco jurídico de justicia transicional dirigido a dar cumplimiento a reparación de las víctimas, y subraya la definición de instrumentos con enfoque de género para la atención y reparación de mujeres sobrevivientes del conflicto, como los protocolos de atención y el enfoque psicosocial (Red Nacional de Mujeres y Grupo de trabajo de la Resolución 1325 de Naciones Unidas en Colombia, 2012).

En términos de política pública en el año 2013 se puso en marcha la Política Pública de equidad de género aprobada mediante el documento Conpes 161 de 2013, que incluye un plan sobre violencia y se expidió también el Conpes 3784 de 2013 “Lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado” (Coalición 1325, 2013).

Sin embargo, no se construye un Plan Nacional de Acción propiamente para la implementación de la Resolución 1325, un pedido que se manifiesta en estos informes de seguimiento

La emergencia de esta agenda ha puesto sobre la mesa la necesidad de que todos los esfuerzos de construcción de paz integren de manera efectiva los principios de la igualdad de género, en concreto, la necesidad de intensificar los esfuerzos para lograr procesos de paz verdaderamente inclusivos desde una perspectiva de género. El impulso a esta agenda ha tenido lugar en un contexto de fuerte desarrollo de los procesos de paz, puesto que el fin de la Guerra Fría conllevó un aumento en la preferencia por la salida negociada a los conflictos armados y en los últimos años la comunidad internacional ha dedicado un importante esfuerzo a promover el diálogo y la mediación como vía destinada a buscar la finalización de las guerras (Villellas, 2016).

La participación de las mujeres en los procesos de paz puede adquirir formatos muy diversos, todos ellos con aspectos positivos y también con desventajas que deben ser tenidas en cuenta. Recientes investigaciones sobre la cuestión de la inclusividad en los procesos de paz identifican siete modalidades específicas de inclusión: 1) Representación directa en la mesa de negociación (con inclusión en las delegaciones negociadoras o incrementando el número de delegaciones, por ejemplo con una delegación específica de mujeres), 2) Estatus de observadoras, 3) Consultas (consultas oficiales; consultas no oficiales o semioficiales; consultas públicas), 4) Comisiones inclusivas (comisiones postacuerdo; comisiones de preparación o conducción del proceso; comisiones permanentes), 5) Talleres de alto nivel de solución de problemas, 6) Toma de decisiones pública (p.ej. referéndum) y 7) Acción colectiva (Villellas, 2016).

En esta última modalidad de inclusión es importante destacar el ejercicio de las organizaciones de mujeres, que, en escenarios de confrontación armada y violencia desde los diversos actores armados en conflicto, reúnen esfuerzos organizativos, de liderazgo, de visibilización de las afectaciones y de reclamación de los derechos humanos, sentado las bases de una agenda pacifista y solución negociada de los conflictos que estructura su movilización política.

Este llamado a todos los actores para que adopten una perspectiva de género en la negociación e implementación de los acuerdos de paz carece de efectividad, reflejada en la ausencia de mujeres en los procesos de paz que han tenido lugar después de estos dos importantes logros a nivel normativo. Una rápida revisión de algunos de los procesos de

paz más significativos que han tenido lugar en los últimos años permite constatar esta afirmación.

Un estudio de Naciones Unidas realizado sobre una muestra de 31 procesos de paz que tuvieron lugar entre 1992 y 2011, señaló que un 4% de los signatarios, un 2,4% de los mediadores principales, un 3,7% de los testigos y un 9% de los negociadores eran mujeres (UN Women, 2012). Estos datos dan una idea de lo profundamente limitado de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz. Una razón explicativa a esta situación es que las mujeres minoritariamente ocupan posiciones o cargos de jerarquía significativa al interior de los gobiernos o gabinetes y también dentro de los grupos armados. Sin embargo, estos datos refieren solo a la participación formal de las mujeres en el acuerdo y no se valoran otros escenarios donde las mujeres confluyen activamente y proponen alternativas encaminadas a la superación pacífica del conflicto.

Con relación a la inclusión de un enfoque de género en los textos de los acuerdos propiamente persiste la brecha y las ausencias en gran parte de los acuerdos firmados. Desde la aprobación de la resolución 1325 las referencias a las mujeres y la dimensión de género han tenido una presencia creciente en los textos de los acuerdos de paz, pero muy lejos de lo exigido por la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. Un exhaustivo análisis de un total de 1.168 acuerdos de paz alcanzados entre 1990 y 2014 señala que antes de la aprobación de la resolución 1325, el 11% incluían referencias a las mujeres o la dimensión de género, frente al 27% que lo hicieron tras la aprobación de la resolución (Bell, 2015 en Villellas, 2016). Además, no solo se han incrementado los acuerdos, sino también los procesos en los que se han incorporado estas menciones.

Otro análisis efectuado sobre 62 acuerdos de paz en 38 procesos de paz entre junio de 2008 y mayo de 2012 señala que dos de estos acuerdos contenían referencias explícitas a la resolución 1325 y que el 18% de los acuerdos contenían palabras clave relacionadas con la dimensión de género (Reimann 2013). Existe una dificultad añadida dado que las referencias al género que incluyen los acuerdos de paz son con frecuencia demasiado abstractas y generalistas (Reimann, 2013). Si los acuerdos de paz no aportan directrices concretas relativas a cómo poner fin a la discriminación y las desigualdades en los procesos de construcción de paz posbélicos difícilmente derivarán en medidas políticas y legislativas conducentes a la construcción de una paz sostenible e inclusiva con las mujeres.

La creciente capacidad de incidencia de las mujeres en los esfuerzos de construcción de paz anudado a la aprobación de la resolución 1325, podría ser uno de los

factores explicativos de esta mayor referencia a la dimensión de género en los acuerdos de paz firmados. La presencia de grupos de mujeres con capacidad de influencia ha servido para integrar en las discusiones diferentes cuestiones y preocupaciones concretas en la agenda de las negociaciones y esto estaría teniendo efectos materiales en el texto de los acuerdos.

Uno de los temas más relevantes, por su profunda afectación, y con más precedencia para abordar dentro de un enfoque de género de los acuerdos es la violencia sexual, ya que ha sido reconocida como una de las principales amenazas a la paz y a la seguridad en los contextos de conflicto armado,

Naciones Unidas ha hecho una serie de recomendaciones para facilitar esta inclusión, dirigidas a las partes en conflicto y a facilitadores y de mediación, e insta a que los acuerdos sobre cuestiones de seguridad, contemplen la prevención de la violencia sexual bien sea a través de provisiones transicionales, de operaciones de mantenimiento de la paz o de instituciones de seguridad posbélicas. Además, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración, DDR, deben abordar varios elementos relacionados con la violencia sexual, entre ellos: las necesidades de las mujeres y de las niñas asociadas a los grupos armados; el riesgo de que la violencia sexual se incremente con el retorno de los combatientes desmovilizados a sus comunidades; y el reto que representa impedir que los responsables de violaciones de derechos humanos, entre ellas la violencia sexual, se integren en las Fuerzas Armadas de un país (Villellas, 2016).

En Colombia, la prevalencia de violencia sexual —para el periodo 2001-2009— con base en 407 municipios con presencia de Fuerza Pública, guerrilla, paramilitares u otros actores armados en Colombia se estimó en 17.58%, lo cual significa que durante estos nueve años 489.687 mujeres fueron víctimas directas de violencia sexual. Es decir que, desde 2001 hasta 2009, un promedio de 6 mujeres, cada hora, han sido víctimas directas de este tipo de violencia en municipios con presencia de fuerza pública, guerrilla, para militares u otros actores armados. El 82,15% de las 489.678 mujeres víctimas de algún tipo de violencia sexual, es decir, 402.264 mujeres, no denunciaron los hechos que sufrieron. El 73,93% de las mujeres considera que la presencia de los grupos armados en dichos municipios constituye un obstáculo a la denuncia de los actos de violencia sexual. Estos datos expresan la realidad de las mujeres en los municipios que son los espacios de enfrentamiento en el marco del conflicto armado (Casa de la Mujer, 2010).

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

En el marco de la justicia transicional, la JEP reconoce el carácter no amniable de los delitos sexuales, ya que las violencias sexuales han sido utilizadas por los actores armados –legales e ilegales–, los civiles y terceros involucrados en el conflicto armado colombiano como estrategia de guerra.

La Comisión de la Verdad ha decidido asumir el abordaje de las violencias sexuales de manera amplia y entiende las violencias sexuales como cualquier acción u omisión que afecte la libertad o integridad sexual, la autonomía reproductiva o que ataque la identidad o expresión de género de una persona. Por ello se habla de Violencias sexuales en plural para entender dentro de estas las siguientes formas: acceso Carnal violento (Violación sexual), amenaza de violación, acoso sexual, anticoncepción forzada, embarazo forzado, aborto Forzado, trata de personas con fines de explotación sexual, esclavitud sexual, obligación de presenciar actos sexuales, tortura durante el embarazo, maternidad o crianza forzada, desnudez forzada, mutilación de órganos sexuales, cambios forzados en la performatividad de género (Comisión de la Verdad, 2019).

La incorporación de la violencia sexual a las agendas de las negociaciones requiere que la seguridad sea contemplada desde un prisma más amplio. Éste permitiría una aproximación multidimensional en la que cabría considerar la violencia contra las mujeres como una amenaza a la seguridad y no sólo una agresión individual contra las mujeres. La inclusión de la violencia sexual en la agenda de los procesos de paz supone un incremento en las posibilidades de que esta violencia sea perseguida y castigada, al tiempo que abre la puerta a una mayor protección de las mujeres supervivientes de la

violencia. El reconocimiento explícito de la violencia sexual en los textos de los acuerdos de paz representaría un cambio significativo para muchas mujeres que podría tener implicaciones concretas en la mejora de sus condiciones de vida y podría llevar a que las amnistías acordadas tras el fin de los conflictos armados excluyeran los actos de violencia sexual como amnistiables (UNIFEM, 2010).

Este panorama refleja los grandes retos y desafíos de ampliar la participación de las mujeres en el escenario político, revirtiendo el modelo de justicia y afianzando el proceso de democratización de la sociedad, además de dinamizar la representación efectiva, específicamente en el área de los acuerdos de paz y la cimentación de una institucionalidad y de unos programas que dimensionen la perspectiva de género y que implementen soluciones congruentes con los impactos y discriminación que afronta la mujer tanto en escenarios de conflicto armado como en una sociedad estructuralmente excluyente y machista.

La existencia de un marco de protección de los derechos humanos de las mujeres, es un punto de partida para la construcción y puesta en marcha de acciones afirmativas relevantes en la tarea de reparar la discriminación histórica en razón del género. La ratificación de compromisos alineados con agendas internacionales es un camino para visibilizar las trabas y dificultades que enfrentan las mujeres para lograr una participación e incidencia efectiva en los espacios de toma de decisiones. En este sentido, una reestructuración del modelo representativo de la democracia conlleva aumentar una política de la presencia, la igualdad sustantiva y la paridad participativa en el hacer política de las organizaciones de mujeres.

Capítulo segundo

Movimiento de mujeres colombiano y construcción de una agenda pacifista en medio del conflicto armado: elementos de análisis sobre la incorporación del enfoque de género en los diálogos y acuerdos de paz en Colombia

Este segundo acápite caracteriza el ejercicio organizativo del movimiento de mujeres colombiano, la construcción como sujeto político y la visibilización de las demandas y reivindicaciones de tipo pacifista, antimilitaristas y de participación política, en medio de un conflicto armado con grandes afectaciones a la población civil e impactos diferenciados para distintos grupos y sectores sociales. Complementariamente, se analiza la inclusión y representación política de las mujeres en los procesos de diálogo de paz en Colombia, y por último la significancia de la Subcomisión de género y el enfoque de género en el proceso de negociación y en el Acuerdo final logrado entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos. Es preciso aclarar que se reconoce la amplitud del movimiento de mujeres y que el estudio no busca hacer una sectorización ni una esencialización de lo femenino por la vía del pacifismo, sino destacar algunas iniciativas o apuestas que han permitido estructurar una agenda con perspectiva pacifista.

1. Organización y consolidación del movimiento de mujeres en Colombia: iniciativas territoriales frente a la violencia

Reconociendo el carácter político de la movilización de las mujeres, es preciso mencionar que son diversas las acciones políticas de las mujeres que se gestan en los territorios colombianos, y que el conflicto armado ha sido un factor de coalición e integración de iniciativas que se enfrentan a la violencia y victimización reinantes y que buscan integrar perspectivas pacíficas para la terminación del conflicto y el restablecimiento de derechos de comunidades y territorios

Las apuestas del movimiento colombiano de mujeres por la resolución pacífica del conflicto armado y la construcción de la paz tienen origen en perspectivas de diversa índole. Las organizaciones y las mujeres que las integran provienen de múltiples corrientes, entre ellas, campesinas, sindicalistas, populares, académicas, independientes,

negras e indígenas (Ramírez Parra, 2009), lo que permite que al interior del movimiento de mujeres convivan diversos tipos de reivindicaciones.

El hacer organizativo y de movilización de las mujeres se alimenta desde distintas demandas, que inicialmente formaban parte de otros colectivos de la sociedad civil y que paulatinamente se construyen como reivindicaciones en razón de género y en consonancia con el feminismo.

En cuanto a la pregunta por “las mujeres”, se evidencia que unos colectivos emergen a partir de reclamos originados en otros ejes de diferencia y subordinación - como la clase y la etnia- y en el camino de su actuación incorporan en sus agendas demandas feministas, de género o de los derechos de las mujeres. Otras se presentan desde sus inicios como iniciativas explícitamente feministas o como organizaciones que trabajan desde una perspectiva de género. Sin embargo, todas confluyen en la necesidad de hacer visibles la voz y el lugar de las mujeres (Sisma mujer y MZC, 2010)

En relación al tema de la paz y la terminación negociada del conflicto armado, es un enfoque que en la gran mayoría de colectivos se instala posteriormente a su nacimiento como un efecto reactivo a la violencia armada de la que es blanco la organización, sus integrantes o la población base que representan y en algunos se constituye en su hito fundacional a partir de las experiencias y visibilización previamente realizada.

El surgimiento del trabajo en temas de paz por parte de las organizaciones de mujeres tiene como fundamento común la necesidad de incidir en el desmonte de la lógica de la guerra, visibilizar los efectos desproporcionados del conflicto armado en la vida de las mujeres y poner de presente la voz de las mujeres en contra de la guerra y a favor de la paz.

La iniciativa de las organizaciones de mujeres en temas de paz es considerada como la tercera ganancia más importante del movimiento de mujeres en Colombia, a la par del derecho femenino al sufragio y la reforma constitucional de 1991 (Cockburn, 2007 en Sisma mujer y ZCN, 2010).

Estos espacios participativos avivan las iniciativas y repertorios de acción del movimiento, y las propuestas que surgen en estos contextos permiten dar forma e inicio a una agenda desde las mujeres frente a la victimización y retos de participación política. Con la intención de hacer una caracterización del surgimiento y consolidación del movimiento desde una perspectiva pacifista se resaltarán algunos momentos y casos relevantes con una dimensión de periodicidad.

En un primer momento, a partir de varios estudios del tema se establece que las apuestas desde el movimiento de mujeres en temas de paz tienen origen en la década de

los setenta con el nacimiento de la Organización Femenina Popular (OFP), que nace en 1972 en Barrancabermeja, como una respuesta expresa de clase a una necesidad política de las mujeres del municipio relacionada con estrategias de resistencia en procesos de recuperación de tierras (Sisma mujer y MZC, 2010). Años más tarde se reconoce la persistencia e impacto del conflicto armado.

En 1996 tienen lugar dos hechos notables al interior de la OFP. Por un lado, en palabras de su directora: “la organización empezó a darse cuenta que había un cansancio de la guerra”. A esta conclusión se llegó luego de la realización de una campaña denominada “Cadena de Mujeres contra la guerra”¹¹ que pretendió incitar a las mujeres a que escribieran cartas relatando las consecuencias de la guerra en sus vidas y sus ideas acerca de la paz, y llegar a toda la población a través de la difusión del mensaje: “las mujeres no parimos, ni forjamos hijos e hijas para la guerra” (Sisma mujer y MZC, 2010).

Este lema genera una politización de la maternidad, ya que esta pasa de verse como un vínculo de sangre a constituirse en un argumento poderoso para luchar, exigir e incidir (Wills, 2007). Por otro lado, las mujeres integrantes de la OFP empiezan a ser conscientes de que tenían unas reivindicaciones particulares desde su ser mujer, razón por la cual, en sus palabras, “tomamos la decisión de hacer política desde nuestro ser y sentir de mujeres” (Entrevista a directora de OFP, 2009 en Sisma mujer y MZN, 2010)

En un segundo momento, en la década de los ochenta, a partir de las necesidades específicas de las mujeres campesinas, nace la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (ANMUCIC). Las mujeres que inicialmente integraron ANMUCIC eran lideresas integrantes de organizaciones campesinas mixtas. En un inicio, este grupo de mujeres realizó procesos de incidencia ante el Ministerio de Agricultura logrando la inclusión en 1984 de una política específica para las mujeres campesinas en un documento expedido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Dicha política, entre otros aspectos, estableció la necesidad de conformar una organización de mujeres rurales, dando lugar en 1986 a la constitución de ANMUCIC como una organización autónoma y con personería jurídica propia otorgada por el Ministerio de Agricultura (Entrevista a directora de ANMUCIC, 2009 en Sisma mujer y MZN, 2010)

Inicialmente las acciones de ANMUCIC se enmarcaron en la necesidad de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres campesinas y de sus familias, en aspectos como la titulación de tierras, proyectos productivos, vivienda de interés social, mujeres rurales cabeza de familia, entre otros, a través de la incidencia a favor de la

incorporación de los derechos de las mujeres en el sector agrario y también en la agenda del movimiento campesino.

Durante la primera década de existencia, ANMUCIC, con presencia en 27 departamentos del país, obtuvo notables ganancias para la reivindicación de los derechos de las mujeres campesinas. Entre ellas sobresalen, la adopción de medidas positivas en la ley de reforma agraria, un asiento con voz y sin voto en la máxima instancia del organismo encargado de la adjudicación de tierras al sector rural (para ese entonces, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA), y la asignación de presupuesto por parte de las administraciones locales y nacionales para procesos de generación de ingresos en las comunidades campesinas (Sisma Mujer, 2008).

Posteriormente, con ocasión de la exacerbación del conflicto armado colombiano y la escalada del paramilitarismo, las lideresas y familiares de ANMUCIC empiezan a ser víctimas de amenazas, agresiones y hostigamientos, lo cual trajo consigo dos consecuencias: atentados contra la vida, libertad e intimidad de algunas integrantes de la organización y sus familias; y la limitación y afectación de su trabajo. En ese sentido, durante la segunda década de existencia, las reivindicaciones gremiales a favor de las mujeres rurales de ANMUCIC empiezan a suplantarse por el trabajo de salvar vidas, cuidar a las personas huérfanas y proteger a las personas desplazadas (Sisma Mujer, 2008).

Esto genera en palabras de su coordinadora un “cambio en la visión de la organización” que se evidencia a través de tres hechos. Primero, el establecimiento dentro de la organización de una secretaría de derechos humanos. Segundo, la inclusión de dos nuevos objetivos consistentes en capacitación en derechos humanos y atención a la situación de las mujeres amenazadas, y a las familias de las mujeres que han sido asesinadas. Y, tercero, la intervención en plataformas de derechos humanos, mujeres y paz. En efecto, ANMUCIC inicia su participación en espacios como la Asamblea de la Sociedad Civil por la Paz y el Consejo Nacional de Paz, y contribuyeron a la fundación de la Mesa de Mujer y Conflicto Armado y la Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP), (Entrevista a directora de ANMUCIC, 2009 en Sisma mujer y MZN, 2010).

En un tercer momento, en la década de los noventa las movilizaciones de los colectivos de mujeres en temas de paz alcanzan su momento más significativo. Por un lado, porque es el periodo en el que organizaciones de mujeres con historias previas (OFP y ANMUCIC) se empiezan a plantear con fuerza el tema de la paz dentro de sus agendas. Y por otro porque durante dicha década tiene lugar el nacimiento de la Red Nacional de Mujeres y la Ruta Pacífica de Mujeres.

Algunos factores explicativos de esta priorización del tema de la paz en esta década son: el exacerbamiento del conflicto armado y la aparición de grupos paramilitares con gran expansión; la existencia de mayores probabilidades de financiación de proyectos para situaciones ligadas al conflicto y paz (Rojas, 2002); a partir de la Constitución de 1991 y de legislaciones posteriores, la movilización ciudadana empezó a contar con estándares legales y constitucionales en materia de paz (Rettberg, 2006) y por último, el inicio de procesos de diálogo y negociación de acuerdos de paz con actores armados.

Como señalan las misiones de declaraciones de agencias internacionales de cooperación y entidades multilaterales, durante esta década los donantes internacionales fomentaron la incorporación de la sociedad civil en los debates de paz y conflicto armado a través del ofrecimiento de donaciones y cooperación, con lo cual se abrió una ventana de oportunidad clave en Colombia para las organizaciones sociales (Rettberg, 2006).

Este escenario de oportunidad dio origen en 1992 a la Red Nacional de Mujeres, luego de la participación activa en la Asamblea Nacional Constituyente que dio forma a la Constitución Política de 1991 en lo que se denominó “Mujer y Constituyente” y que logró la incorporación del derecho a la igualdad, la prohibición a la discriminación, la exigencia de la efectiva participación de la mujer en las diferentes ramas del poder público y el reconocimiento de la necesidad de acciones afirmativas a través de las cuales se logre eliminar la discriminación.

La Red surge como una apuesta decididamente feminista por la realización integral de los derechos humanos de las mujeres, desde un enfoque de reconocimiento a la diversidad para la transformación política y cultural de la sociedad (Entrevista a directora de la Red, 2009 en Sisma mujer y MZN, 2010). En su trabajo relacionado con la paz la Red destaca dos aspectos: la visibilización de las necesidades de las mujeres en todo lo relacionado con la negociación y los diálogos para la paz, y la apuesta por la solución negociada al conflicto armado.

Luego, se presenta un hecho significativo en 1996 cuando a partir de una noticia que llegó a los oídos de la organización Casa de la Mujer, relacionada con la violación masiva de mujeres por parte de actores armados en Mutatá, municipio de Urabá, se desencadena una marcha de solidaridad con las mujeres de Urabá en la que participaron aproximadamente mil mujeres de varias organizaciones y de diversas regiones del país y se da origen a la creación de la Ruta Pacífica de las Mujeres (Sánchez-Blake, 2016)

La Ruta se plantea enfáticamente como una propuesta pacifista y feminista, se oponen al armamentismo y a la guerra y dirigen sus acciones a fortalecer la visión feminista del pacifismo, la no-violencia y las resistencias civiles.

Otro suceso relevante de la sociedad civil en temas de paz fue la construcción de “El Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad”. Esta iniciativa fue convocada por la Red de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la guerra en el que se unen notables sectores del movimiento social, gremial, académico y cultural, y fue votado por diez millones de colombianos y colombianas en las elecciones del 26 de octubre de 1997 en una manifestación masiva de exigir respeto a la vida (Rettberg, 2006).

El Mandato se concibió como un pronunciamiento a favor de un pacifismo incondicional, que deslegitima para la actual situación cualquier recurso a la fuerza física que atente contra la integridad y los bienes de las personas. Esta petición a favor de la no violencia fue una reacción frente a los cerca de 300.000 homicidios registrados en la última década y a la pérdida del respeto por la vida (El tiempo, 1998).

En relación directa a la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado, las cifras son devastadoras indicando que de un universo de 8.760.290 víctimas registradas con fecha de corte 1 de octubre de 2018, son mujeres 4.170.856 y de ese universo de mujeres, las víctimas de delitos contra la integridad sexual son 23.875 (Vargas, 2018).

Estas acciones pueden interpretarse como una urgente necesidad por parte de la sociedad civil de buscarle una salida negociada al conflicto armado, que de cara a la década de los noventa refleja una degradación, a través de la consolidación del paramilitarismo y el fortalecimiento de las guerrillas (Ramírez Parra, 2009).

Dando inicio al nuevo siglo, se realiza una alianza entre la Ruta Pacífica de Mujeres y la OFP, que luego de las múltiples coincidencias políticas lograron aunar esfuerzos. Así, en el mes de mayo de 2000 estas dos iniciativas se unen y dan impulso al movimiento “Mujeres contra la guerra” con la propuesta internacional “Mujeres de Negro”. Esta alianza significó un paso importante para las dos organizaciones ya que lograron una conexión con una corriente mundial de mujeres pacifistas (Sánchez-Blake, 2016).

Es apropiado mencionar que con el inicio de los años dos mil y como fruto de la agenda de mujeres, paz y seguridad, se realiza la “Primera Conferencia de Mujeres Colombianas por la Paz” llevada a cabo en Estocolmo en noviembre de 2001. El evento, contó con la participación de 23 mujeres lideresas y representantes de diversas

organizaciones de Colombia y teniendo como punto de partida la resolución 1325 de Naciones Unidas, la finalidad del encuentro fue propiciar un escenario reflexivo por parte de las mujeres en torno al trabajo por la paz, los procesos de negociación y la resolución del conflicto armado. Más adelante el proceso se reemplazó por la idea de la concertación de una agenda de mujeres por la paz como instrumento político en las mesas de negociación. El fruto de este encuentro fue la creación en enero de 2002 de la Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP) (Sánchez y Rodríguez, 2015).

El desarrollo de un marco normativo desde el ámbito internacional en relación al tema de la paz, es un aliciente para la sociedad civil y los movimientos sociales que se agrupan en esta línea y causa organizativa, además involucra un panorama de reconocimiento del impacto del conflicto armado y alternativas frente a esta victimización.

En el caso colombiano, los movimientos sociales hicieron uso de distintos repertorios de acción para llamar la atención sobre la necesidad de la negociación como medio para salir del conflicto y como resultado fueron varios los procesos de diálogos de paz y acuerdos logrados antes de empezar el año dos mil, en los que tuvieron presencia algunas mujeres.

Este breve recuento de activismo político pacifista permite establecer el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones de mujeres, que desde los proyectos territoriales consolidaron programas regionales, nacionales y articulación con redes internacionales en pro de visibilizar una propuesta anti guerrerista.

De igual manera, la agenda de mujeres, paz y seguridad es un mecanismo de respaldo a las organizaciones e influye en la apuesta gubernamental por el tema de la paz, y de la participación de las mujeres en los procesos de paz. Sin embargo, no hubo representación efectiva de las mujeres en estos espacios y solo en el último acuerdo de paz alcanzado por el gobierno colombiano se dio cabida a una participación más amplia e influyente que permitió la construcción de un enfoque de género y de la transversalización del mismo. Esto se puede explicar entendiendo que previo al inicio de las negociaciones de este acuerdo, Colombia hacia un reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, también a la garantía de sus derechos constitucionales (Ley 1448, 2011). Todo ello con la vigencia de un conflicto armado que imposibilitaba estos compromisos, razón por la que tomó fuerza la propuesta de una solución negociada con la guerrilla de las FARC.

A continuación, se realiza un análisis de la participación de las mujeres en las mesas de negociación entre gobierno y actores armados, el alcance de sus propuestas y se contrasta la relevancia del hacer de las mujeres en sus organizaciones y el nivel de inclusión obtenido.

2. La participación de las mujeres en los procesos de diálogos de paz en Colombia: analizando la inclusión y representación

El analizar la participación política de las mujeres en la etapa de negociación de la paz, remite a entender el grado de inclusión y representatividad de un sector de la sociedad civil en un escenario de toma de decisiones sobre temas de gran relevancia para el país, que no se limita al acuerdo sobre la terminación de la confrontación armada de dos actores en conflicto, sino que incluye una revisión sobre los factores, problemas y causas que han cimentado el origen y permanencia de este. En consonancia, Villellas afirma:

Para las sociedades que se han visto afectadas por conflictos armados, los procesos de paz constituyen ocasiones excepcionales para acabar con la violencia directa y también como punto de partida de unos procesos de transformación más profundos. En este sentido, los procesos de paz pueden ser escenarios incomparables para cambiar las causas estructurales que condujeron al conflicto armado y para el diseño de políticas destinadas a afrontar temas como la exclusión, la pobreza o la democratización (Villellas, 2010)

La presencia de las mujeres en estos escenarios públicos alude a un proceso de accionar colectivo y de fuerte movilización social, impulsado por un marco normativo internacional que promueve en los estados el reconocimiento del impacto diferenciado del conflicto armado sobre las mujeres y su capacidad de agencia activa en las etapas de negociación y construcción de paz.

Sin embargo, la capacidad de agencia de la organización que se define en razón a la configuración del sujeto en actor político, y la incidencia del colectivo en el proceso político es limitada y se reduce mayoritariamente a roles básicos de acompañamiento y asesoría sin poder decisorio. Esto se ejemplifica en los equipos de negociación en conversaciones de paz conformados por hombres en su totalidad y en la escasa incorporación de las cuestiones de género en las correspondientes agendas.

Resulta contradictorio este escenario de mínima participación ya que, pese a que el activismo por la paz ha reunido a su alrededor tanto a hombres como a mujeres, lo cierto es que el movimiento por la paz ha sido uno de los movimientos sociales más feminizados y han sido muchas las mujeres que han tomado parte en él (Cockburn, 2007).

El estudio sobre la relación entre mujeres y paz ha establecido algunos puntos explicativos de esta conexión: en primer lugar, está el análisis que vincula a las mujeres con la paz desde un punto de vista esencialista. En segundo lugar, una serie de autores se han decantado por la idea de la maternidad para explicar por qué tantas mujeres se han involucrado en la causa de la paz. Y, finalmente, un tercer enfoque ha sido desarrollado por los autores que ponen de relieve las dimensiones políticas de este vínculo particular (Villellas, 2010)

Las mujeres han sido consideradas, tradicionalmente, víctimas pasivas de la guerra. No fue hasta los años noventa cuando se empezó a observar el hecho de que las mujeres jugaban diferentes papeles dentro de los conflictos armados, cuestionando las visiones tradicionales que retrataban a los hombres como agentes activos de la violencia y a las mujeres como sus víctimas pasivas. Además, si se toma en consideración la realidad sobre el terreno de los conflictos armados que han tenido lugar desde el final de la Guerra Fría, la idea de que los espacios civiles (feminizados) y militares (masculinizados) son distintos y separados ya no se sostiene (Giles y Hyndman 2004 en Villellas, 2010). La intromisión de la guerra y de los actores armados en los territorios y comunidades principalmente rurales, conlleva una convivencia de espacios teniendo en cuenta el rol de regulador social ejercido por las guerrillas, y la procedencia y lazos establecidos entre combatientes y sociedad civil.

La capacidad de agencia de las mujeres se demuestra en la decisión de organizarse para manifestarse contra la guerra, reclamar noticias sobre el paradero de sus seres queridos, denunciar violaciones de derechos humanos cometidas en el transcurso de los conflictos armados y exigir que las partes en conflicto emprendan conversaciones de paz y trabajen en favor del final de la violencia.

La guerra implica para todas las sociedades, donde las mujeres son las más afectadas, empobrecimiento, pérdida de familiares, ruptura del tejido social, violencia sexual o desplazamientos forzados. Sin embargo, los conflictos armados no son la misma realidad para todas las mujeres. Algunas de ellas, han fortalecido su implicancia y participación en los asuntos políticos de las comunidades, partiendo de un empoderamiento y acceso a esferas sociales que hasta entonces les habían sido negadas (Giles y Hyndman 2004 en Villellas, 2010).

En este sentido, el reto del movimiento de mujeres ha consistido en visibilizar y trasladar este trabajo local y comunitario a escenarios políticos de toma de decisiones como lo son las mesas de diálogo y negociaciones de los acuerdos de paz, donde se

valoren las iniciativas de las mujeres y su conocimiento de primera mano del impacto de la guerra y de las necesidades sociales de las comunidades y territorios.

El acceso de las mujeres a las posiciones decisorias continúa siendo restringido puesto que la mayoría de las personas que participan en las negociaciones de paz provienen de contextos en los que tienen la posibilidad de ejercer el poder y tomar decisiones, el resultado es la exclusión de las mujeres sustentada en la escasez de mujeres en posiciones de liderazgo en los partidos políticos, el Estado o en grupos no estatales; incluso en los casos en los que las mujeres han podido alcanzar estas posiciones, permanecen, en gran medida, excluidas de la toma de decisiones (Anderlini, 2000).

En lo referente propiamente a los procesos de paz en América Latina y en tres procesos específicos: los acuerdos de Chapultepec de 1992, que pusieron fin a 12 años de guerra civil en El Salvador; el Acuerdo de paz firme y duradera de 1996, tras 36 años de conflicto armado interno en Guatemala; y el Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP de 2016, el grado de participación de las mujeres dentro del equipo negociador, mediador y signatario tanto del gobierno como del grupo armado no supero 33% (Hernández, 2019).

En los Acuerdos de Chapultepec las partes negociadoras fueron el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En el proceso de paz que condujo a la firma de los acuerdos, en el equipo negociador hubo un 13% de mujeres, mientras que en el mediador solo estuvo formado por hombres y entre las personas signatarias hubo 12% de mujeres. En el Acuerdo de paz firme y duradera, la negociación se realizó entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URGN). Las mujeres representaron solo un 2% entre los negociadores, un 11% entre los firmantes y no tuvieron presencia como mediadoras (Hernández, 2019).

En el caso de los procesos de negociación en Colombia, el último acuerdo alcanzado con la guerrilla de las FARC representa un hito, tanto en la incorporación de las mujeres en la mesa como del enfoque de género en los acuerdos. Con el objetivo de contextualizar estos avances, se hace referencia a acuerdos firmados en anteriores gobiernos. Es de aclarar que los acuerdos se enmarcan tanto en procesos de negociación como en procesos de paz, la diferencia radica en que los primeros apelan a un proceso de desmovilización y dejación de armas, y los segundos abarcan temas de negociación sobre condiciones de transformación social del país.

En Colombia el tema de la paz y las negociaciones ha sido recurrente en los asuntos públicos de los gobiernos, dando una amplia experiencia en procesos de negociación; y como consecuencia se han realizado 61 acuerdos entre representantes del Gobierno y de los grupos armados, durante el periodo de 1982, momento de llegada al poder de Belisario Betancur, hasta el 2016 con el presidente Juan Manuel Santos, en los que se identifica que en promedio el 4,07 % de las personas signatarias fueron mujeres.

En el inicio de la década de los ochenta, con la llegada a la presidencia de Belisario Betancur, quien abanderó la posibilidad de entablar diálogos de paz con movimientos guerrilleros, se apertura una ventana de oportunidad para la participación de las mujeres en los procesos de paz. Betancur llegó al poder en 1982 y marco un cambio en las políticas de seguridad con respecto a su predecesor, pues las políticas de seguridad durante la presidencia de Turbay concentraron sus esfuerzos en derrotar por la vía militar a los actores armados (Velásquez, 2009). También presenta un cambio fundamental en la manera de pensar en el conflicto armado y en sus actores: mientras bajo el gobierno de Turbay se pensaba en el conflicto como un problema de insurgencia y orden público, Betancur establece la existencia de unos factores objetivos y estructurales de la violencia, como la pobreza y la exclusión, que debían ser abordados por el Estado para que el conflicto no continuara reproduciéndose (González, 2014).

Esta política de paz se verá reflejada en los diversos acuerdos y acercamientos entre el Gobierno y los actores armados, en los que por primera vez se incluyen mujeres en las mesas de negociación (Velásquez, 2009), lo cual marca un precedente con respecto a los acercamientos de paz en el futuro. En 1984, se firmaron cuatro acuerdos con las guerrillas, en los que participaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Comunista Colombiano, Marxista-Leninista (PCC ML) y la Autodefensa Obrera (ADO). En la totalidad de esos cuatro acuerdos, firmaron 52 hombres y 4 mujeres (26 hombres por parte de las guerrillas, 26 por parte del Gobierno; una mujer por parte de las guerrillas y tres por parte del Gobierno). De igual manera, las Comisiones creadas por el Gobierno para regular todas las etapas de los acuerdos de paz estaban compuestas por 158 hombres y 17 mujeres (Chaparro y Martínez, 2016).

Las cifras muestran un panorama en el que aproximadamente el 7,14 % de la totalidad de firmantes de los acuerdos y un promedio de 9,71 % de quienes compusieron las comisiones de paz fueron mujeres (Chaparro y Martínez, 2016). Son porcentajes muy bajos que, aun así, y en comparación con los acuerdos que se firmarían en los años

posteriores, son destacables en la inclusión de las mujeres en los procesos de paz, contrastando con la ausencia de temas relacionados con las condiciones de vida de las mujeres, por esta razón se define el proceso de Betancur como un espacio de inclusión sin representación.

En el mandato de Virgilio Barco se llegó a acuerdos concretos con el M-19, grupo que se desmovilizó en este periodo. Para este proceso, se crearon dos comisiones que regulaban los esfuerzos de paz y negociación; estaban compuestas por diez hombres y una mujer, lo que nos dice que aproximadamente el 9,09 % de los participantes eran mujeres, y en la firma del acuerdo participaron 7 hombres y ninguna mujer (Chaparro y Martínez, 2016). Estas cifras claramente representan un gran retroceso con respecto a la inclusión de las mujeres y en relación con el precedente de las negociaciones adelantadas por Betancur, manteniendo la no presencia de las preocupaciones ligadas al género o a los derechos de las mujeres.

Posteriormente, César Gaviria en su presidencia continuó con las negociaciones como política de gobierno. La característica fundamental de este periodo, además de la Asamblea, es el hecho de que fue la época en la que más acuerdos se firmaron y en la que seis de ellos pusieron fin al conflicto con el EPL, con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), con la Corriente de Renovación Socialista (CRS), con las Milicias de Medellín y con el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSM) (Villarraga, 2015).

En materia de inclusión femenina, en los 18 acuerdos que se firmaron durante el Gobierno de Gaviria aparecen como firmantes 205 hombres y 4 mujeres, lo que indica que en promedio el 1,91 % de los pactantes estaba compuesto por mujeres. De igual manera, el gobierno Gaviria estableció dos consejerías para el desarrollo de las negociaciones de paz, las cuales se componían de 16 hombres y una mujer, lo que indica que aproximadamente el 5,88 % eran mujeres, cifra que también es baja en comparación con el proceso Betancur e incluso con el de Barco (Chaparro y Martínez, 2016). Permanece la carencia de temas de género y derechos de las mujeres, lo que profundiza la falta de representatividad del colectivo.

De modo contrario, en este periodo se configura un fuerte accionar de la organización del movimiento feminista para incidir en el llamado pacto de paz que proponía la Asamblea Nacional Constituyente. La Constituyente es un momento clave en el que las mujeres se organizan con el propósito de crear una agenda común y buscar

estrategias concretas para que esta tenga eco en la nueva constitución. El principal logro fue la consecución de los derechos políticos, al conquistar la garantía a la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública (Wills, 2007).

El balance que se puede hacer de este periodo plantea una paradoja fundamental: es revelador el hecho de que la época de la Constituyente, un periodo que se piensa como un gran momento de inclusión política de sectores tradicionalmente marginados de la sociedad colombiana, haya tenido índices tan bajos de inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz. Por otra parte, este periodo también muestra cómo por primera vez desde el Gobierno de Betancur las feministas se reúnen con el fin de plantear una agenda política común. La carencia de representación en las negociaciones de paz puede explicarse, en parte, porque es posible pensar que, más que en los acuerdos, las feministas estaban más interesadas en impactar con su agenda en la Constituyente y fue allí donde concentraron gran parte de sus esfuerzos (Chaparro y Martínez, 2016).

En el periodo presidencial siguiente, la administración de Ernesto Samper mantuvo la disponibilidad al diálogo y el compromiso con los derechos humanos y con los derechos de las mujeres, asuntos de gran relevancia internacional y en los cuales el país adquirió una serie de responsabilidades que pusieron atención a la lucha contra la guerra y de los efectos del conflicto sobre las vidas de las mujeres.

En los acuerdos negociados durante este periodo se percibe mayor énfasis por parte del Gobierno en el tema de los derechos humanos. En lo que respecta a la inclusión, es posible decir que hubo un esfuerzo por aumentar las cifras de participación en las mesas de negociación. Samper decretó la creación del cargo de un alto comisionado para la paz, y la entidad encargada de regular el desarrollo de las negociaciones y los acuerdos era la Consejería para la Paz; esta institución estuvo compuesta por trece hombres y dos mujeres, lo que indica que aproximadamente el 13,33 % de los integrantes eran mujeres, promedio que representa un aumento frente a los dos gobiernos anteriores e, incluso, un aumento con respecto a las negociaciones de Betancur.

A su vez, en los cuatro acuerdos y dos preacuerdos que se firmaron en este periodo con el ELN, el movimiento Jaime Bateman Cayón y el Movimiento Armado Independiente Revolucionario-Comandos (MIR-COAR), aparecen como pactantes 75 hombres y 7 mujeres, es decir que, en promedio, el 8,54 % de las personas que firmaron los acuerdos fueron mujeres, lo que, nuevamente, constituye un avance con respecto a los procesos anteriores (Chaparro y Martínez, 2016).

En el periodo de Andrés Pastrana, se incluyen por primera vez los temas de género sobre la mesa de negociación como una parte fundamental de la agenda, el posicionamiento de esta perspectiva se dio gracias a las diferentes organizaciones feministas y de mujeres que se movilizaron. Esto tiene unos antecedentes concretos: Gloria recuerda que la Red Nacional de Mujeres comenzó a promover unas figuras de participación llamadas “consultas de mujeres”, las cuales eran movimientos regionales que hacíamos para consultar a las mujeres cuáles eran los temas de la agenda para el proceso de paz (Tobón, 2016 en Chaparro y Martínez, 2016).

En esta época se firmaron 18 acuerdos y una declaración conjunta entre las FARC y el gobierno para instalar oficialmente la mesa de negociación. En esos acuerdos aparecen como firmantes 149 hombres y 3 mujeres, lo que indica que en promedio el 1,97% de las personas que firmaron eran mujeres. Sin embargo, los datos sobre los participantes en las comisiones de paz reguladas y coordinadas por la Consejería para la Paz, sí muestran un avance significativo en la inclusión: por primera vez, las mujeres constituían más de la mitad de los integrantes. De los 27 miembros de esta entidad, 17 eran mujeres, es decir, aproximadamente un 62,92 % (Chaparro y Martínez, 2016).

La llegada de Álvaro Uribe, se produce después del fracaso de los diálogos del Caguán, con un discurso guerrerista desde la presidencia se cerró la posibilidad de establecer una política de negociación entre la insurgencia y el Gobierno. Este periodo genera una ruptura frente a los gobiernos anteriores, los cuales sí se comprometieron con propuestas de solución negociada al conflicto armado. Bajo el gobierno de Uribe, esta línea de acción no se adoptó por la deslegitimación de los esfuerzos de paz y el establecimiento de una estrategia ofensiva y militarista, a la par de defender el discurso de la no existencia de un conflicto armado en Colombia (Villarraga, 2015).

El trabajo del movimiento de mujeres y feministas es de gran peso en este contexto, ya que empiezan a entablar alianzas estratégicas con las organizaciones de derechos humanos, con el fin de ejercer presión para que el discurso oficial del Gobierno se pusiera en cuestión. Claudia Ramírez hace un balance de esta incidencia y sostiene que “en esa época de Uribe las organizaciones de mujeres jugamos un papel importante en hacer visible a nivel nacional e internacional la existencia y la gravedad del conflicto, y las consecuencias de las víctimas” (Ramírez, 2016 en Chaparro y Martínez, 2016).

En este periodo se da la aprobación de la Resolución 1325 del año 2000 por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la que se plantea como objetivo lograr una amplia y representativa participación de las mujeres en la prevención, solución

de los conflictos y en la consolidación de la paz, y alrededor de esta se reúnen iniciativas, mesas y redes de trabajo para hacer seguimiento a su implementación en el contexto colombiano.

En materia de inclusión, durante el Gobierno de Uribe se adelantaron conversaciones con los paramilitares y con el ELN. Llama la atención el alto número de mujeres participantes en la Consejería de Paz. De los 26 integrantes de esta instancia, 10 fueron mujeres, es decir un 38,46 %. No obstante, en lo que respecta a los acuerdos concretados con las Autodefensas Unidas de Colombia, no hay ninguna mujer entre los firmantes. Esto representa un claro retroceso frente a los gobiernos y acuerdos anteriores (Chaparro y Martínez, 2016).

En la última etapa, durante el gobierno Santos se reconoce la existencia del conflicto armado en el país y los impactos en las víctimas y se busca alternativas para una salida negociada con la guerrilla de las FARC-EP. En este sentido, en el primer periodo de gobierno se inician acercamientos de diálogos en la fase exploratoria y en el segundo periodo se concretizan negociaciones frutíferas para el Acuerdo final.

Si bien es cierto que los diálogos empezaron sin presencia de mujeres, el movimiento de mujeres y pacifista, para ese momento había consolidado una gran presencia y movilización política anudada a los compromisos del gobierno en el marco internacional sobre la equidad de género y la no violencia contra las mujeres, que permitió lograr su inclusión en la mesa en el año 2013.

En ese momento, el gobierno nombró a dos mujeres plenipotenciarias: Nigeria Rentería, quien ocupaba el cargo de Alta Consejera para la Equidad de la Mujer, y María Paulina Riveros, directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (Ramírez, 2015). Por parte de las FARC es difícil tener una cifra exacta del equipo negociador pues no diferenciaron bien entre negociadores y asesores. Lo cierto es que había una mesa de diez personas (que no siempre eran las mismas) y de las que se puede decir que solo había una mujer nombrada como negociadora: Tanja Nijmeijer. Con estos nombramientos, la mesa de negociaciones quedó finalmente compuesta por tres mujeres y diecisiete hombres, lo que indica que el 15 % de los integrantes de esta instancia eran mujeres (Chaparro y Martínez, 2016).

Finalmente, se firmaron siete acuerdos con las FARC, en los que aparecen como firmantes 43 hombres y 8 mujeres, es decir que las mujeres representaron aproximadamente un 15,69 % del total de los signatarios. Por esta razón, el balance general en términos de inclusión es positivo, pues en algunas de las comisiones de apoyo

al proceso y, en particular, en la comisión de víctimas, la inclusión de las mujeres supera el 50%. Sin embargo, por los escenarios de toma de decisión en la negociación fueron ocupados por una mayoría masculina (Chaparro y Martínez, 2016).

La siguiente tabla muestra el componente de inclusión desde indicadores cuantitativos de la participación alcanzada por las mujeres en los procesos de diálogo, reflejando un panorama desalentador que no se corresponde con el activismo y movilización de las organizaciones pacifistas de mujeres.

Tabla 1: Participación política de las mujeres en acuerdos de paz en Colombia

Gobierno	Número de acuerdos alcanzados	Participación en comisiones				Firmantes			
		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
Belisario Betancur (1982-1986)	4 acuerdos	158	(90.3%)	17	(9.7%)	52	(92.9%)	4	(7.1%)
Virgilio Barco Vargas (1986-1990)	1 acuerdo	10	(90.9%)	1	(9.1%)	7	(100%)	0	(0%)
César Gaviria Trujillo (1990-1994)	18 acuerdos	16	(94.1%)	1	(5.9%)	205	(98.1%)	4	(1.9%)
Ernesto Samper Pizano (1994-1998)	4 acuerdos y 2 preacuerdos	13	(86.7%)	2	(13.3%)	75	(91.5%)	7	(8.5%)
Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	18 acuerdos	10	(37%)	17	(63%)	149	(98%)	3	(2%)
Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)	4 acuerdos	16	(61.5%)	10	(38.5%)	43	(100%)	0	(0%)
Juan Manuel Santos (2010-2018)	7 acuerdos	17	(85%)	3	(15%)	43	(84.3%)	8	(15.7%)

Fuente: Elaboración propia con base a la información de Chaparro, Nina y Martínez, Margarita. 2016. Negociando desde las márgenes. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

En términos generales, los procesos de paz realizados en Colombia han carecido tanto en inclusión como en representatividad del movimiento de mujeres, y del estudio y análisis de las propuestas y demandas concebidas desde la sociedad civil y las mujeres en particular. Además de cuestionar los roles asignados en la negociación, ya que ellas corren el riesgo de dedicar su energía a lo largo del proceso a intentar garantizar aspectos básicos y a menudo conseguir sólo de manera tardía un papel de observadoras sin voz y con escasa influencia en la redacción final del texto.

La carencia de representatividad, ha sido una constante y persistente problemática de las mesas de negociación, alimentada por la desvalorización de los derechos de las mujeres y de las cuestiones de género, no considerados apremiantes en el debate sobre la terminación de una lucha armada.

Los avances en la incidencia del movimiento de mujeres acompañados de progresos normativos a favor de mayor participación, han respaldado el agenciamiento de los derechos de las mujeres en sus propias voces en el último proceso de negociación realizado, faltando aun camino por recorrer en términos de una representatividad y efectiva implementación.

Es necesario ahondar en el hacer de la Subcomisión de género, explicando la formulación y alcance del concepto de género asumido en el acuerdo y las medidas adoptadas desde esta perspectiva en la transversalización del enfoque en cada uno de los puntos. En el próximo apartado se busca realizar este análisis, descubriendo los desafíos, logros y retos involucrados en la puesta en marcha de estas acciones.

3. La participación de las mujeres en la mesa de La Habana y el establecimiento de la Subcomisión de género

El proceso de negociación entre la guerrilla de las FARC y el gobierno nacional empezó en su fase exploratoria el 23 de febrero de 2012 y en la fase de diálogos en la mesa de negociación el 18 de octubre del mismo año, con equipos de negociación compuestos por hombres, que además no tomaban como tema de debate los derechos de las mujeres y una perspectiva de género, es decir desconocía totalmente los reclamos del movimiento pacifista en el país y las afectaciones diferenciadas del conflicto armado colombiano. Posteriormente, gracias al activismo e incidencia de los movimientos de mujeres se logró cambiar esta dinámica, y durante el proceso, se integraron mujeres representantes del movimiento y también de las partes negociadoras y se dio la instalación formal de la Subcomisión de género como mecanismo que particular y enfáticamente construyó un enfoque de género para los acuerdos y medidas afirmativas en los puntos acordados.

El establecimiento de la Subcomisión de Género en la mesa de negociación en La Habana, es el fruto de un arduo trabajo organizativo del movimiento de mujeres. Se considera como hecho relevante para la apertura de este espacio de apoyo a la mesa de

negociación, la realización de la Cumbre Nacional de mujeres y Paz. En ella, se da el agrupamiento de varias organizaciones de mujeres que reclamaron su derecho a “ser pactantes y no pactadas” en el proceso de negociación, ante la ausencia de mujeres y de agendas y propuestas sobre sus derechos y un enfoque de género.

La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz se llevó a cabo los días 23, 24 y 25 de octubre de 2013 en Bogotá, Colombia. Fue una iniciativa de 9 organizaciones de mujeres: 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-, con el acompañamiento técnico del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia bajo el liderazgo de ONU Mujeres, y apoyado por la cooperación de Suecia, Noruega, Suiza y España (ONU Mujeres, 2014)

La Cumbre tuvo como objetivo central convocar a la sociedad colombiana en general y a las mujeres en particular, a su participación activa en la construcción de paz, dimensionando el proceso de refrendación, implementación y verificación referidas al punto seis del acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Contando con la participación de cerca de 450 mujeres de una diversidad de sectores y de la mayor parte de regiones del país, el espacio permitió una reflexión crítica y discusión propositiva desde las voces y el papel de las mujeres como actoras políticas en el marco de las conversaciones de paz, el post acuerdo y la preparación del post conflicto, generando propuestas y recomendaciones sobre los retos y mecanismos de refrendación, implementación y verificación de los acuerdos alcanzados en materia de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de drogas de uso ilícito y víctimas (Sanz, 2014 en ONU Mujeres, 2014)

En el desarrollo de la cumbre, se expusieron las propuestas que desde las mujeres se habían priorizado en relación a algunos de los temas a tratar en el acuerdo. En materia de política de desarrollo agrario los temas con mayor número de propuestas priorizadas por las mujeres fueron: desarrollo social, asistencia técnica y generación de ingresos, articulado al acceso a la tierra, desarrollo con enfoque territorial. Los temas centrales de las propuestas de las mujeres en materia de participación política fueron: reforma política, reforma al sistema electoral, financiación de partidos y campañas electorales, inclusión de grupos subrepresentados (mujeres, indígenas, población afrocolombiana, LGBTI,

Rom, población campesina). Al respecto, las mujeres hicieron un número importante de propuestas dirigidas a lograr: paridad de género en las instancias de toma de decisiones, empoderamiento de las mujeres y formación política (ONU mujeres, 2014)

En el tema de derechos de las víctimas las mujeres priorizaron propuestas con relación a la verdad: construcción de la verdad histórica integral desde la perspectiva de género y desde otros sectores como población LGBTI y mujeres víctimas; determinar responsables a todos los actores armados, incluida la fuerza pública y las FARC; el reconocimiento públicamente la gravedad de los diferentes delitos cometidos contra las mujeres, y hacerlo explícito a través de actos públicos de solicitud de perdón por acciones y omisiones directas y por las acciones de sus integrantes y la creación de una Comisión de la Verdad.

Con respecto a la justicia: garantizar el derecho a la justicia frente a la violencia sexual, el cual se señaló como el principal delito; señalar la violencia sexual como crimen de lesa humanidad; crear mecanismos idóneos para que las víctimas puedan acceder a la justicia, para lo cual deberá contarse con funcionarios capacitados y con mecanismos eficientes y eficaces para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de la violencia, incluida la violencia sexual y el acceso a la justicia con enfoque de género donde prime la confidencialidad, donde se generen mecanismos de acceso con miras a reducir la desigualdad social, desde un enfoque transformador. Y finalmente, con respecto a la reparación: generar políticas de atención y reparación integral con calidad para las víctimas, con enfoque diferencial, de género, étnico y para población LGBTI, que tenga en cuenta reparaciones individuales y colectivas, programas de reparación colectiva para mujeres violentadas sexualmente. Para esto se sugiere la creación de una entidad especial con enfoque psicosocial para atención de las mujeres denunciantes, y programas económicos y sociales que se enfoquen en la generación de ingresos, (proyectos productivos), pensión para mujeres víctimas, viudas y jefas de hogar; vivienda digna y gratuita, políticas de empleo con prioridad para las mujeres víctimas y jefas de hogar (ONU mujeres, 2014)

Cabe destacar que las mujeres coincidieron en tres puntos fundamentales en la Cumbre: primero, respaldo al proceso de paz, y exigencia a las partes de no levantarse de la mesa hasta no llegar a un acuerdo; segundo, insistir en que el proceso debe contar con la presencia y participación de las mujeres en todas sus etapas, incluyendo la mesa de conversaciones; y tercero, la inclusión, en la agenda de las conversaciones, de las necesidades, intereses y afectaciones del conflicto en la vida de las mujeres (Sanz, 2014).

Esta primera cumbre favoreció la construcción y visibilización de propuestas y logró consolidarse como espacio de incidencia política del cual se derivan como resultados: el nombramiento de dos delegadas plenipotenciarias en el equipo de negociación por parte del gobierno; la creación de la Subcomisión de género en el marco de las negociaciones y la inclusión de medidas específicas para las mujeres en los puntos del Acuerdo final (Cumbre de mujeres y paz, 2020).

En este sentido, es de indicar el rol desempeñado por las mujeres dentro de los equipos de trabajo y los temas abordados. Por parte de la delegación del gobierno, las mujeres participaron en varios espacios formales, como la Subcomisión de Género, la Mesa Técnica del Fin del Conflicto, la Comisión de Redacción, la Comisión de Comunicaciones, las reuniones en torno a las propuestas de la Mesa Técnica para la Salida de Menores de Edad y la Mesa de Conversaciones, entre otros. Ahí participaron en roles de plenipotenciarias, asesoras de la delegación, integrantes de comisión, invitadas especiales, así como en labores de logística y apoyo, tanto en Cuba como en Colombia (Humanas Colombia y Ciase, 2017)

Por otro lado, las mujeres de las FARC-EP resaltaron la gran participación que tuvieron en las comisiones de trabajo internas de la delegación establecidas en La Habana: la de Comunicación, la de Organizaciones, o el grupo responsable de la pedagogía de paz en los diferentes frentes, en facilitar y organizar las consultas con los campamentos en Colombia, entre otras. En cuanto a los espacios conjuntos y formales derivados de la Mesa de Negociaciones, las mujeres de las FARC-EP estuvieron presentes 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, en la Mesa Técnica del Fin del Conflicto, así como en la Mesa misma (Humanas Colombia y Ciase, 2017)

En cuanto a las mujeres de la cooperación internacional y los países garantes puede plantearse que estuvieron presentes en todos los espacios de la Mesa, ya que así les correspondía por su rol como garantes. También estuvieron presentes como expertas y asesoras y facilitaron la comunicación e información entre los foros organizados con la sociedad civil y las víctimas y la Mesa, en Cuba, con el fin de transmitir las propuestas que estos sectores tenían sobre los diferentes puntos de la agenda de negociación.

Desde las distintas posiciones y objetivos planteados por las delegaciones, las mujeres articularon trabajos y agendas de mutuo interés, logrando grandes avances y un alto nivel de reconocimiento de la Subcomisión de género y el trabajo en ella realizado.

Aludiendo específicamente a la Subcomisión de género, instalada el 7 de septiembre de 2014, luego de cumplidos más de dos años de iniciados los diálogos de paz, constituye un importante hito histórico en el marco de las negociaciones de paz y terminación de conflictos armados alrededor del mundo. Es la primera subcomisión de su tipo y en general la primera vez que en el marco de unas negociaciones de este carácter se explicita por parte de quienes representan a ambas partes, la necesidad de incluir un enfoque de género en los acuerdos que se logren (Humanas Colombia, 2015).

En un primer momento, el trabajo de la Subcomisión se enfocó en incluir lineamientos y medidas referentes al género en los tres puntos ya acordados en la mesa, desarrollo agrario integral, participación política y solución al problema de las drogas ilícitas; y posteriormente, en los temas a negociar se propusieron criterios desde la fase inicial, siendo destacable los logros en la inclusión del enfoque de género en el modelo de justicia restaurativa y transicional concretado.

Esta subcomisión tuvo el objetivo de incluir la voz de las mujeres y la perspectiva de género en los acuerdos parciales ya adoptados hasta ese momento, así como incluirlo en los faltantes puntos de discusión y en el acuerdo final. Se concibió como una respuesta a la "justa necesidad de incorporar una mirada de género a todos los debates y diálogos para el diseño y aplicación de los acuerdos de paz, pues las mujeres colombianas, además de la discriminación y la explotación laboral, son víctimas de múltiples formas de violencia" según palabras de Victoria Sandino (Humanas Colombia, 2015)

La subcomisión fue liderada por María Paulina Riveros, delegada del gobierno nacional y Victoria Sandino Palmera, delegada de las FARC-EP. Entre los meses de diciembre de 2014 y marzo de 2015 la subcomisión se reunió en La Habana con 18 representantes de organizaciones de mujeres, feministas y de diversidad sexual, con el fin de dialogar en torno a la situación de las mujeres y las personas LGBTI, en el marco del conflicto armado en el país y de presentar propuestas y recomendaciones a la subcomisión, sobre la incorporación de la perspectiva de género en los acuerdos desde las necesidades y demandas de las mujeres.

En los ciclos de visitas de las delegaciones de víctimas también hubo una participación alta de mujeres: de las 60 personas que hicieron parte de las 5 delegaciones de víctimas, 36 eran mujeres, es decir el 60%. En el marco de este mecanismo, se logró plantear con fuerza el tema de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, uno de los asuntos de mayor interés para las organizaciones (Marín, 2016)

La labor realizada por la Subcomisión de género permitió reconocer a las mujeres como sujetas de derecho y actoras políticas quienes vivieron de manera diferencial el conflicto armado interno, prestando particular atención a su rol como constructoras de paz en la fase de implementación. Además, la construcción de un enfoque de género abarcó no solo a las mujeres sino a personas con orientación sexual diversa, y permitió transversalizar acciones afirmativas en cada punto del acuerdo en referencia a ocho ejes temáticos.

Durante la mesa, para las partes negociadoras la adopción de un enfoque de género significativo: que hombres y mujeres, homosexuales y heterosexuales, bisexuales y personas con identidad diversa son concebidos como ciudadanos, como sujetos políticos, como interlocutores e interlocutoras visibles del diálogo social (Riveros, 2016).

Los ejes temáticos sobre los que se organizan las acciones afirmativas propuestas por la Subcomisión de género son: acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones; garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con identidad sexual diversa del sector rural; promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos; medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres; acceso a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición; reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas; gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y movimientos LGTBI para su participación política y social, y sistemas de información desagregados (Rey, 2016)

Estas medidas parten desde una perspectiva del derecho a la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres, dando apertura a una participación política de las mujeres que conduzca a la democratización de espacios sociales, públicos y de toma de decisiones y que repercuten en mayores niveles de representatividad de la sociedad civil en la implementación de los acuerdos y políticas públicas derivados de este.

En este mismo orden, se consideran logros adicionales de la Subcomisión de género, que van más allá del acuerdo: la celebración de reuniones específicas con sociedad civil convocadas por la Subcomisión para el fortalecimiento del trabajo en puntos particulares de la agenda; la realización de un evento de alto nivel para la presentación de los resultados del trabajo de la Subcomisión de Género y la legitimidad internacional resultante de este; el posicionamiento como un referente internacional en el marco de los procesos de paz y la resolución de conflictos, no solo por el carácter histórico

que tiene su existencia en el marco de un proceso de paz como por la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo final y el apoyo progresivo que ganaron al interior de las delegaciones de Gobierno nacional y FARC-EP (Humanas Colombia y Ciase, 2017)

Finalmente, el ejercicio de la Subcomisión de género se cristaliza en la adopción del enfoque de género como un principio general para la implementación. Es de mencionar, el peso de la interpretación del enfoque de género en el proceso de refrendación y las modificaciones introducidas en la labor de asimilar las propuestas realizadas por los sectores ganadores en el plebiscito. Sin embargo, el texto final del acuerdo mantiene ese enfoque como elemento importante y alineado con las políticas a formular e implementar en la fase de construcción de paz.

En el Acuerdo Final el enfoque de género significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto (Acuerdo Final, 2016)

A esta conceptualización sobre el enfoque de género, se pueden integrar otras reivindicaciones realizadas desde los feminismos que involucran cuestiones de clase y raza, dando elementos fundamentales desde la interseccionalidad que denuncien otros tipos de dominación y discriminaciones de orden estructural que recaen sobre las mujeres. En el caso colombiano y en relación a las victimizaciones producidas por la violencia armada, un análisis desde la interseccionalidad permitiría visibilizar la violación de derechos humanos, étnicos y territoriales en razón de género y la generación de políticas públicas con enfoques pertinentes.

Para garantizar una igualdad efectiva en la participación política se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual. Respecto de los derechos de las víctimas su protección comprende el tratamiento diferenciado que reconozca las causas y los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado especialmente sobre las mujeres. Además, se deberán adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas

contenidos en este Acuerdo. Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo (Acuerdo Final, 2016)

La fase final del proceso de diálogo es la implementación de lo acordado, concebida como un periodo a largo plazo en la que se multiplican los retos y que involucra a todos los actores, el gobierno nacional, el grupo armado dejador de las armas y a la sociedad en su conjunto.

Para las medidas referentes a los ejes temáticos en los que se concentra el enfoque de género se han asumido los limitantes propios del ejercicio de implementación, complejizados por la socialización de una ideología de género, que cuestiona y reduce este enfoque al tema de las orientaciones sexuales diversas como una imposición.

La territorialización implica desafíos a la reducida capacidad gubernamental, y resulta contradictorio que en los espacios donde se han establecido valiosas iniciativas de organización de las mujeres frente a la violencia armada, continúan altos niveles de abandono estatal y persisten conflictividades de actores armados que afectan directamente a la población civil.

La fuerte y organizada movilización de los movimientos de mujeres en Colombia es un valor imprescindible en el contexto de protesta y movilización social, ha permitido visibilizar y poner en la agenda pública los derechos humanos de este colectivo. Los procesos de negociación de paz y diálogos entre actores armados son espacios relevantes para el reconocimiento de la ausencia de derechos y afectaciones a la sociedad, esto conlleva a la incondicionalidad de la participación de la sociedad civil organizada.

A pesar de los esfuerzos realizados por ampliar los grados de participación de las mujeres en los diálogos de paz, ha persistido una marginalidad en la atención e inclusión efectiva de sus reivindicaciones, lo que ha hecho abordar de manera aislada las temáticas relacionadas con enfoque de género y derechos de las mujeres.

En el último proceso de paz realizado, se da por primera vez esta incorporación directa, sin embargo, es necesario asumir niveles de compromiso y responsabilidad por parte del gobierno que permitan trascender la formalidad de lo acordado y realizar acciones de ejecución efectiva tanto del acuerdo de paz en general y enfatizando en la transversalización del enfoque de género y de las acciones afirmativas en cada tema acordado, además de considerar los enfoques territorial y étnico que incluyen a las mujeres en su diversidad.

La configuración de organizaciones de mujeres en contextos territoriales con una fuerte violencia política y armada han tejido un activismo por la defensa de los derechos humanos y la vida, lo que construye una perspectiva pacifista en la lucha y movilización del movimiento de mujeres en Colombia. En este sentido, la terminación del conflicto armado por medio del diálogo, el rechazo a políticas guerrilleras y el reconocimiento de las victimizaciones diferenciadas para la población civil y las mujeres han sido una demanda persistente. Sin embargo, los gobiernos colombianos que han hecho parte de los actores en negociación no han abierto espacios a las mujeres ni han canalizado sus demandas de manera efectiva, lo que se evidencia en una mínima presencia de las mujeres y pocos lineamientos que abarquen los derechos humanos de las mujeres y una perspectiva de género.

El último Acuerdo de paz se sale de esta tendencia e incluye por primera vez el enfoque de género, pero aún son grandes los retos de materialización considerando la permanencia de las violencias contra las mujeres y la necesidad de abordarlos desde la interseccionalidad de discriminaciones y opresiones que afectan a las mujeres colombianas.

El siguiente acápite del estudio se propone explicar los progresos normativos en la tarea de desarrollar el enfoque de género de manera particular en los acuerdos, además se estudia los avances del desarrollo del punto de participación política en referencia a las mujeres como actores y sujetas políticas y se cierra analizando los elementos que favorecen a la construcción de una democracia paritaria.

Capítulo tercero

Apertura democrática desde una perspectiva de género: avances en la implementación transversal de enfoque de género en materia de participación política

Un proceso de paz ofrece la oportunidad de abordar las desigualdades e injusticias sociales subyacentes de una sociedad que son las causas profundas de un conflicto. Comprender las dimensiones de género de un conflicto, así como las diversas fases del proceso de paz contribuye a identificar y evaluar los múltiples puntos de entrada de la participación de las mujeres (Bouvier, 2016).

La fase de implementación es el punto de congruencia de innumerables desafíos, tanto en el reconocimiento social de lo pactado y de los nuevos actores sociales provenientes de este acuerdo y sus derechos, como de la puesta en marcha de las políticas que se derivan de los acuerdos, y que involucran cambios y adopciones tanto en lo normativo, institucional y en la ejecución territorial de los proyectos. Estos desafíos de la implementación se nutren de las dificultades y falencias de la gobernanza que atraviesa el país y de la persistencia de las causas estructurales que cimentaron el conflicto armado interno colombiano.

Esta etapa del proceso pasa por la activación de la sociedad civil y de los distintos movimientos en búsqueda del ejercicio de sus derechos políticos e incidencia en la toma de decisiones. Así, es apremiante el reconocimiento de las mujeres como sujetas políticas en la implementación de medidas que desarrollen y materialicen el enfoque de género, y propiamente medidas que aborden la participación política como elemento de apertura del sistema político democrático.

En este sentido, este capítulo parte por enumerar los avances normativos de la transversalización del enfoque de género en cada punto del acuerdo, para luego hacer énfasis en las acciones afirmativas con enfoque de género del punto de participación política y analizarlas como ventanas de oportunidad que conduzcan a una democracia paritaria en la que cohabiten y se manifiesten distintas posiciones políticas desde los distintos sectores y grupos sociales.

El periodo sujeto de análisis va desde la firma del Acuerdo, en el año 2016, hasta la finalización del primer semestre de 2018, considerando un punto de quiebre el cambio de gobierno nacional y con ello una nueva agenda para la implementación.

Este análisis busca relacionar el desarrollo de la agenda de mujeres paz y seguridad, como un elemento conducente a la democracia paritaria en el escenario de un proceso de paz y de implementación de medidas afirmativas concernientes a la participación política desde la perspectiva de género.

La agenda reconoce la importancia de la participación efectiva de las mujeres en la búsqueda de la finalización de los conflictos como en la fase de implementación de los acuerdos pactados, en la que es apremiante que las agendas de la sociedad civil se inserten en los planes gubernamentales, en las políticas públicas y programas que viabilizan los acuerdos y que deben comprender los enfoques diferenciales étnico, territorial y de género.

1. Desarrollos normativos en la transversalización del enfoque de género

El enfoque de género como principio de derechos es uno de los lineamientos principales del Acuerdo Final, el cual le apuesta a la inclusión como un principio de actuación social, política y democrática, encaminado al reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, en especial de las mujeres independiente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional (Sanz, 2017).

De otro lado, el enfoque de género permite generar un análisis que visibilice aquellas diferencias históricas, derivadas de las discriminaciones estructurales que han sufrido mujeres y población LGBTI, así como construir herramientas e instrumentos que permitan combatir la desigualdad y cerrar las brechas entre hombres y mujeres. En un contexto de terminación del conflicto armado, este enfoque permite identificar los diversos roles que han jugado las mujeres en ese contexto: como víctimas, agentes del conflicto y gestoras de paz (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

En este apartado se toma como base de referencia los informes realizados por las instancias encargadas de hacer seguimiento al acuerdo, Secretaría Técnica de la CSIVI e Instituto Kroc, y del componente de verificación, en ambas se ha hecho un trabajo de enumerar las acciones incluidas en la implementación del enfoque de género y aunque difieren en el número se organizan en relación a cada punto. Se da prevalencia al seguimiento realizado por la Secretaría Técnica, ya que en este se brinda un primer marco normativo desde la firma del acuerdo en diciembre de 2016 hasta el primer semestre del 2018.

A continuación, un recuento en materia normativa y por cada punto de los avances de la implementación del enfoque de género. La secretaria técnica, identifica que la normativa expedida para la implementación de todos los puntos del Acuerdo final en materia de enfoque de género, incluye disposiciones de equidad y de inclusión orientadas a la planeación, focalización/priorización y participación de las mujeres y en menor medida de la población LGBTI. Sin embargo, también se identificaron disposiciones de consideración genérica que no hacen explícito cómo se garantizará la implementación.

En el punto uno, Reforma rural integral (RRI), se han sido expedidos 11 Decretos Ley; 3 Decretos ordinarios; y aprobados 1 Acto Legislativo y 1 Ley. De los cuales 2 Decretos Ley; 1 Decreto ordinario y 1 Ley incorporan disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género. En relación con la incorporación del enfoque de género en la normatividad que reglamenta el punto 1, fueron identificadas varias disposiciones que promueven la participación activa de las mujeres en espacios de concertación relacionados con los PDET y disposiciones que priorizan la implementación de medidas que benefician particularmente a las mujeres. Sin embargo, gran parte de las disposiciones hacen una consideración genérica del enfoque de género sin hacer explícito la forma en que éste se implementará. Ninguna de las disposiciones identificadas hace una referencia directa a la población LGBTI (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

En el punto dos, participación política, se han expedido 4 Decretos Ley; 1 Decreto ordinario; 1 Acto Legislativo y 1 Ley Estatutaria. 2 decretos Ley y 1 Ley estatutaria que incorporan disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género. Frente a la inclusión del enfoque de género, el Estatuto de la Oposición y el Decreto que crea el Consejo Nacional de Paz y Reconciliación promueven medidas de inclusión equitativa de las mujeres en escenarios políticos y de decisión ante un panorama representativo bajo del 20,5% en el Congreso de la República. Además, este último decreto dispone de medidas de participación e inclusión para la población LGBTI. En cuanto al Decreto que crea el Sistema Integral de Protección para el Ejercicio de la Política (SISEP), la mayoría de las medidas identificadas únicamente consideran de forma genérica el enfoque de género, sin hacer explícito la forma en que se garantizará su implementación (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

En el punto tres, fin del conflicto, se han expedido 6 Decretos Ley, 49 Decretos ordinarios, 2 Actos Legislativos y 2 Proyectos de Ley. De los cuales: 7 Decretos Ley; 1 Decreto ordinario y 1 Acto Legislativo incorporan disposiciones correspondientes a la

inclusión del enfoque de género. Las disposiciones identificadas con enfoque de género, en las cuales se mencionan a las mujeres y a la población LGBTI, corresponden a la participación efectiva de las mujeres en los procesos de reincorporación socioeconómica (Decreto Ley 899 de 2017), así como en la Comisión Nacional de Garantías que cuenta con un 33% de representación femenina (G-Paz, 2017), y los Programas de Protección en la implementación de las rutas diferenciales para mujeres y la inclusión de personal femenino en esquemas de seguridad y protección. En materia de focalización del enfoque de género, la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales debe priorizar en las metodologías de investigación los hechos delictivos donde mujeres y población LGBTI hayan sido víctimas (Decreto Ley 898 de 2017 en Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

En el punto cuatro, solución al programa de las drogas ilícitas, el Gobierno ha expedido 2 Decretos Ley y 1 Decreto ordinario, de los cuales 1 incorpora disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género. Las disposiciones con enfoque de género identificadas en el Decreto que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), priorizan la inclusión de las mujeres en el programa y promueven su participación. El Decreto no hace referencia a la población LGBTI (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

En el punto 5, víctimas, hay expedidos 8 Decretos Ley; 9 Decretos ordinarios y 3 Proyectos de Ley. De los cuales: 3 Decreto Ley; 1 Acto Legislativo y 1 Proyecto de Ley incorporan disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género. Las disposiciones identificadas con enfoque de género, corresponden a la normatividad que crea las entidades que hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que incluye a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. De igual manera, en cuanto a la conformación de la Jurisdicción Especial para la Paz, el 53% de los magistrados son mujeres, lo cual evidencia una concordancia con la participación equitativa entre hombres y mujeres, aplicando criterios de selección con enfoque de género (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

Por último, en la implementación, verificación y refrendación, fueron aprobados 8 Decretos Ley; 9 Decretos ordinarios, 3 Actos Legislativos y 1 Proyecto de Ley. De los cuales: 1 Decreto Ley y 1 Decreto Ordinario incorporan disposiciones correspondientes

a la inclusión del enfoque de género. Las medidas identificadas corresponden a la creación de la Instancia Especial de Género que promueve la inclusión y participación de las mujeres y de la población LGBTI en el proceso de implementación del Acuerdo final y a disposiciones que únicamente mencionan el enfoque de género para considerarlo en la implementación (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

A pesar de los adelantos en términos formales y normativos, es limitada la presentación de medidas concretas que permitan una efectiva implementación de las acciones afirmativas, lo que deriva en un abordaje enunciativo, amplio y ambiguo del enfoque de género. Tampoco se establecen elementos con referencia propia a la comunidad LGBTI, lo que incide en dificultar el ejercicio participativo de actores sociales en la implementación del Acuerdo final.

Por otro lado, el Instituto Kroc establece 578 disposiciones en el acuerdo, de las cuales 130 refieren únicamente al enfoque de género, es decir un 22%. Con base en la metodología del Instituto Kroc, se pueden comparar los niveles de implementación de todos los compromisos del Acuerdo Final, frente a los niveles de implementación que explícitamente incluyen un enfoque de género (Instituto Kroc, 2018)

A junio de 2018, el 51% de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban en un estado de implementación mínima; el 7% habían alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 4% de los compromisos con un enfoque de género se habían implementado completamente. Mientras que el 51% de los compromisos con enfoque de género no han iniciado implementación (este porcentaje corresponde a 66 de 130 compromisos), el 37% del total de compromisos del Acuerdo Final no han iniciado implementación. Esto evidencia que, hay 14% menos iniciación de los compromisos con un enfoque de género que los demás compromisos en el Acuerdo Final. De igual manera, comparando los niveles de implementación completa de los compromisos con un enfoque de género frente a los niveles de implementación completa de las 578 disposiciones que conforman el Acuerdo, se observa una brecha de 18% (Instituto Kroc, 2018).

Estos indicadores reflejan los atrasos de la fase de implementación, tanto a nivel general y acrecentado en los lineamientos que concentran la perspectiva de género. Asimismo, es debatible la ambivalencia y ambigüedad que cobija muchas de las disposiciones referentes a este enfoque y que en la ejecución limitan la adopción específica y efectiva de estas. Además de no haber en muchas de estas disposiciones una alusión a la población LGBTI, concentrando mayoritariamente acciones afirmativas para las mujeres.

2. Seguimiento a las acciones afirmativas desde la perspectiva de género en el acuerdo de participación política

Uno de los objetivos de la negociación y el proceso de paz es el abrir espacios políticos para la sociedad civil organizada, que favorezcan reestructuraciones al sistema político colombiano caracterizado por la preminencia de partidos políticos tradicionales y barreras que obstaculizan la emergencia de nuevos actores y aun más de grupos históricamente invisibilizados como sujetos políticos y considerados como minorías.

En este sentido, el acuerdo sobre la apertura democrática para construir la paz reconoce que las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación. Enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social. Para esto es necesario que se reconozca la situación y condición de las mujeres en sus contextos y particularidades y valorar sus agendas sociales y sus aportes como sujetos políticos en la vida pública, en especial cuando se trata de la promoción y defensa de sus derechos (Acuerdo Final, 2016).

Anudado a este punto se encuentra la reincorporación política de los excombatientes de la guerrilla de las FARC, mediante el tránsito a partido político legal que garantice el cumplimiento de las obligaciones y deberes propios del orden constitucional, incluyendo la perspectiva de género. Las mujeres excombatientes inician con la construcción de una ciudadanía y el ser sujetas políticas en la legalidad, afrontando prejuicios y estigmatización recurrentes para las mujeres en espacios políticos y públicos, alimentados por valoraciones sociales negativas en relación a su pasado como excombatientes y también al interior del partido FARC, al igual que otros, se visibilizan dinámicas y prácticas discriminatorias que reproducen roles de género.

Las medidas con enfoque de género incluidas en el Acuerdo buscan garantizar, la participación efectiva de las mujeres en todas las instancias y mecanismos creados para el proceso de implementación. Participación efectiva se entiende como la capacidad real de influencia y no solo como presencia de mujeres en los espacios participativos (Instituto Kroc, 2018).

En lo referente a la normatividad para la ejecución del punto de participación política es de resaltar tres normas que dan origen al Estatuto de la Oposición política, al Consejo Nacional de paz, reconciliación y convivencia y al Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

Además, hay normatividad en trámite que contempla la perspectiva de género. Los proyectos de acto legislativo se encauzan en la aprobación de una reforma política y electoral que conlleve entre sus aspectos al fortalecimiento de las mujeres en la política a través de formación política y electoral, estrategias de comunicación y financiación prioritaria; y la creación de las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, en las cuales prevalece la participación de organizaciones de víctimas, de campesinos y sociales incluyendo a las mujeres (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

Estas dilaciones para la reglamentación de la normatividad resultan preocupantes en razón a los elementos que se aportarían en materia de apertura del sistema político colombiano, ya que la reforma política y electoral es quizás el conjunto de compromisos normativos más significativos del punto dos del Acuerdo.

Esta reforma, a través de medidas afirmativas incluidas, tiene el potencial de fortalecer en gran medida la participación y el liderazgo de las mujeres en los partidos políticos y, por tanto, para acceder al poder político. La reforma no fue aprobada por falta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y las bancadas mayoritarias. Por su parte, los proyectos de ley para crear las 16 Circunscripciones han sido archivados varias veces, sin embargo, en varios proyectos se han logrado asegurar la participación de las mujeres en representación de las Circunscripciones que se creen (Instituto Kroc, 2018)

Por otro lado, en referencia a la reincorporación política, incluida en el punto tres del acuerdo pero estrechamente vinculada con el tema de la participación política, se aprueba el acto legislativo 03 del 23 de mayo de 2017, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política y dispone que los delegados de las FARC ante la Comisión de seguimiento, impulso y verificación de la implementación, CSIVI, registraran formalmente ante el Consejo Nacional Electoral su compromiso con la equidad de género conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad (Secretaría técnica del componente de verificación, 2018).

La información anterior nos hace priorizar los avances ya reglamentados en el acuerdo de participación política y estudiar la inserción del enfoque de género en cada uno, buscando problematizar las limitaciones de la normatividad tanto en los vacíos y amplitud conceptual como en la efectivización misma. Con el ánimo de profundizar sobre

los adelantos alcanzados en esta normatividad y en estos órganos se hará revisión detallada de los objetivos institucionales y los principios consignados como base para su funcionamiento.

El Estatuto de la Oposición contempla disposiciones en materia de género que abarcan los principios de equidad de género, la paridad y alternancia y la inclusión equitativa. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia tiene como lineamiento importante un enfoque diferencial de género y la promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminación. Y el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres.

En un primer momento, el Estatuto de la Oposición consagra entre sus principios rectores la participación política efectiva, que garantiza a todas las organizaciones políticas el ejercicio de la oposición, incluyendo la movilización y la protesta social; y la equidad de género, la cual direcciona a las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, a compartir el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal (Ley 1909, 2018).

Entre los derechos consignados a la oposición están: el acceso a los medios de comunicación social del Estado para la divulgación política, en los que las organizaciones políticas deberán garantizar la participación paritaria de sus integrantes en los espacios otorgados; la participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular, a través de la designación de un representante elegido con base al criterio de alternancia entre hombres y mujeres, y la participación paritaria en la Comisión de relaciones exteriores; asimismo la seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición, en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, se estructuraran programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición (Ley 1909, 2018).

En un segundo momento, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia tiene como principios rectores para el desarrollo de la política de paz y reconciliación: la participación, democrática de los ciudadanos teniendo en cuenta el pluralismo político, el debate democrático y la participación especial de las mujeres, jóvenes y demás sectores excluidos de la política; el enfoque territorial, incorporando un reconocimiento a la diversidad y a las características territoriales y poblacionales, las

necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades; y el enfoque diferencial que propende porque las políticas de paz cuenten con un enfoque diferencial de género, mujer, edad, grupos étnicos, comunidad campesina, víctimas, diversidad sexual y condición de discapacidad. Su misión es propender el logro y mantenimiento de la paz y generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización (Decreto Ley 885, 2017)

Dentro de su conformación se destinan tres cargos para representantes de las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer y dos cargos para representantes del sector LGBTI. Esta inclusión de la sociedad civil y específicamente del sector mujeres y LGBTI debe y alinearse con propuestas que rompan con la intolerancia y la estigmatización y que representen efectivamente posibilidades de transformaciones sociales.

En tercer lugar, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política tiene como objetivo contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución mediante el diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos para quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil (Decreto Ley 895, 2017)

Las medidas con ocasión de este decreto tendrán un enfoque territorial y de género. Y se determina la creación de una Instancia de Alto Nivel como centro del sistema, la cual garantizará la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres. A su vez, el sistema incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres. Además, se formula el programa integral de seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios y un sistema de alertas tempranas, en los cuales se

señalan los riesgos para las mujeres lideresas y activistas y se busca disminuirlos y tramitarlos (Decreto Ley 895, 2017).

Resulta valiosa la consecución de un marco legal que disponga de líneas de acción para ejecutar las acciones afirmativas contempladas para la participación política, sin embargo, es necesario introducir mejoras en la apropiación de estas en las instituciones e instancias creadas, que incluyan definiciones concretas a realizar. También es urgente concluir la reglamentación de temas y reformas contempladas en el Acuerdo, las cuales deben contener el principio de pluralismo político y ampliación de la participación, en el sistema político y electoral del país.

3. Construcción de una democracia paritaria desde la participación y representación efectiva de las mujeres en la implementación del Acuerdo de paz y del enfoque de género

Las mujeres participan activamente como ciudadanas, sujetas políticas y sujetas de derechos, en distintos contextos y con múltiples repertorios de acción que desarrollan desde sus organizaciones y movimientos. Lo hacen afrontando los obstáculos que imponen los espacios públicos al ser concebidos como espacios masculinizados y que refuerzan los roles de género.

En gran medida, este accionar colectivo de las mujeres carece de representatividad y legitimación en el ámbito político de toma de decisiones y en cargos representativos lo que refleja que hay barreras de inclusión y participación en razón del género.

La sociedad colombiana ha padecido los estragos de un largo y violento conflicto armado que ha recrudecido la violación de derechos humanos y que ha impuesto lógicas guerrilleras y armadas, en las que las mujeres sufren de una afectación diferenciada con mayores impactos. Un ejemplo de esta situación, es la violencia en los cuerpos de las mujeres asumidos como botín de guerra entre grupos armados. Y se instaura el control y dominio del cuerpo como estrategia militar entre actores armados, que recurren a la violencia física y delitos sexuales como táctica de miedo frente a la población civil, es decir se conciben a las mujeres como cuerpos a controlarse despojándolas de sus derechos y dignidad humana.

A pesar de esta situación, las mujeres colombianas han consolidado un fuerte movimiento pacifista, en el que han trabajado por construir otras alternativas distantes a la violencia y por crear espacios de inclusión y representación en las mesas de negociación

y en los procesos de paz, ámbitos profundamente configurados por dinámicas sexistas y roles de género, considerando que la estructura misma de los grupos armados ilegales como de los ejércitos se configura a partir de una jerarquización masculina en la cual las mujeres tienen una débil presencia y bajas posibilidades de ascenso.

El activismo político desde lo comunitario y en contextos locales son características propias de los movimientos de mujeres en Colombia, que desde distintas posturas políticas han propendido asegurar entornos seguros frente a las amenazas de las guerrillas, en relación a desplazamientos forzados, reclutación de menores, la violencia sexual entre otros.

El fortalecimiento de la presencia de las mujeres en los espacios públicos y políticos, es una condición fundamental para el tránsito a un sistema político democrático paritario. En el caso colombiano, se debe considerar relevante la inclusión de la sociedad civil y de las mujeres en la etapa de negociación de acuerdos de paz, y también en la fase posterior de la implementación, ya que ofrece una perspectiva desde el género y los derechos humanos en pro de construir una sociedad más incluyente y un sistema político basado en el pluralismo participativo.

La participación de las mujeres en las mesas de negociación y en los procesos de paz y las fases que los componen, es producto del fortalecimiento del movimiento de mujeres, feministas y pacifista en Colombia, que logró asentar en la mesa una demanda con larga vigencia y trascendencia para la sociedad civil y que atraviesa el reconocimiento de la victimización diferenciada que produce el conflicto armado colombiano y que compromete al Estado a realizar acciones focalizadas y diferenciadas para grupos y sectores de la sociedad civil.

En este mismo sentido, el Estado al abrir espacios inclusivos en los procesos de paz cumple con compromisos internacionales de garantías de derechos para las mujeres y se alinea con los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Estas responsabilidades adquiridas mediante la ratificación de convenciones y resoluciones internacionales, como el direccionamiento desde una agenda global, son ventanas de oportunidad que pueden ser útiles en doble sentido, para las mujeres y la lucha por el reconocimiento de sus derechos y para el Estado en el objetivo de crear ejercicios de gobernanza doméstica con repercusión en la legitimidad externa.

El contexto histórico del desarrollo de los derechos políticos de las mujeres refleja una constante discriminación a favor del género masculino, por ello, y en buena medida gracias a una serie de conquistas significativas de las mismas mujeres, se van adoptando

diversos instrumentos internacionales específicos de protección que permitan lograr cierta igualdad de oportunidades en derechos de participación política (Jiménez, 2017)

Estos marcos normativos en función de lograr mayor participación e incidencia de las mujeres en los espacios políticos, como también de su rol significativo en la prevención de conflictos y en la construcción de paz, son referentes en el caso colombiano. Asimismo, se complementan con la agenda de desarrollo sostenible y la norma marco para consolidar la democracia paritaria, auspiciados por organizaciones de carácter internacional que apuestan por un desarrollo sostenible con igualdad.

La coyuntura actual del país brinda la oportunidad de hacer efectiva la participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo final, destacado por incluir un enfoque de género basado en pilares orientados a romper estereotipos de género, limitaciones para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y obstáculos sociales e institucionales para la participación efectiva de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política.

Retomando los avances de las agendas internacionales, es apropiado mencionar la trascendencia de la Resolución 1325, como punto de inicio de la agenda de mujeres, paz y seguridad, la cual es concebida como un mandato en materia de derechos humanos que promueve los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto (ONU Mujeres, 2015)

En esta resolución se reafirma 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. También la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos que protejan los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos y después de ellos (Consejo de Seguridad, 2000)

De manera complementaria, 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; y pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas: a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la

rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos; b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz; c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial (Consejo de Seguridad, 2000)

Por otro lado, la agenda 2030 recoge en los objetivos de desarrollo sostenible la vigencia actual de temas que resultan altamente prioritarios para la región y que se entienden como herramientas de planificación y seguimiento que involucran la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación.

Hay dos objetivos que se refieren propiamente a la igualdad de género y la paz. El objetivo cinco, igualdad de género, tiene como principio lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas. Parte con la aceptación de la persistencia de la discriminación en razón de género y la necesidad de facilitar a las mujeres y niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas (Naciones Unidas, 2018)

Las principales metas del objetivo cinco son: poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo; eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado; asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública, y aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles (Naciones Unidas, 2018)

El objetivo 16, paz, justicia e instituciones sólidas, se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles. Las metas para su desarrollo y seguimiento contemplan: la reducción significativa de todas las formas de violencia; el promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; y la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (Naciones Unidas, 2018)

Estos objetivos agrupan lineamientos reconocedores de lo fundamental de la inclusión y representación de las mujeres en los espacios políticos y en contextos de superación de conflictos. De ahí que la participación efectiva de las mujeres en la implementación del acuerdo de paz y del enfoque de género incluido en este, es un punto de congruencia para la ejecución y realización de un compendio normativo que atraviesa las vivencias y procesos del movimiento de mujeres colombiano y de las mujeres como sujetas políticas y constructoras de paz.

Este escenario como eje articulador de acciones afirmativas con perspectiva de género, es el camino para el inicio de la construcción de una democracia paritaria, que contemple el accionar político de la sociedad civil, la apertura del sistema político, espacios de gobernanza en lo local y territorial, en las que las mujeres ejerzan un rol central y propositivo, con igualdad de condiciones para el acceso e interlocución con los demás actores sociales.

La democracia paritaria pasa por el rompimiento de estereotipos de género en el desarrollo de los derechos políticos, siendo urgente reconocer y tipificar la violencia política de género. Resulta oportuno destacar que las prácticas de acoso y/o violencia política de género poseen la especificidad de que estos hechos ocurren por el sólo motivo de ser mujer. Es decir, que es necesario distinguir entre ciertas prácticas adversas que suelen caracterizar a distintas formas que adquiere la competencia político electoral –y que tienden a sufrir ambos sexos– de algunas prácticas discriminatorias y violentas de las cuales sólo son víctimas las mujeres que participan de forma activa en política. Estas últimas se asocian a la ausencia de condiciones de equidad entre ambos sexos en la dinámica político electoral y a una concepción masculina de la política reflejada en ciertas reglas formales e informales que guían esta lógica (ONU Mujeres, 2018)

A modo de conclusión, desde una visión positiva se considera que a pesar de los limitaciones, dificultades y retos cotidianos que afrontan las mujeres en su hacer político, hay herramientas que, apropiadas desde los movimientos de las mujeres caracterizados por su esfuerzo y constancia, pueden favorecer a transformaciones sociales y a una mayor participación efectiva de las mujeres, y desde ellas mismas construir agendas con enfoque de género y territorial.

El Estado colombiano debe hacerse responsable y asumir el objetivo de eliminar las formas de discriminación y violencia en razón de género, mediante propuestas claras en los ámbitos normativos e institucionales, en los procesos de planificación y en la priorización de políticas públicas y programas que incluyan líneas de acción desde una

perspectiva de derechos humanos tanto para la implementación del Acuerdo de paz, la realización de procesos de diálogo futuros y en general, en el hacer estatal y gubernamental y en la construcción de Estado ausente en muchos espacios del territorio colombiano.

Conclusiones

La investigación ofrece un análisis de la participación política de los movimientos de mujeres colombianas en los procesos de paz que se han efectuado en el país, centrando el estudio en los niveles de inclusión y representatividad alcanzados, y la construcción de una agenda pacifista que abre el camino a la incorporación del enfoque de género como principio central del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pactado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC en el 2016.

La importancia de la ampliación de la participación política de las mujeres en los espacios políticos y específicamente en los procesos de diálogos de paz y terminación de conflicto, cuenta con un respaldo brindado por un marco de reconocimiento y protección de los derechos humanos y políticos, desde el cual se han gestado agendas internacionales y asociativas por parte de los países ratificantes comprometidos en la garantía de espacios de movilización y representación de las agendas construidas por las mujeres en los territorios.

Los movimientos de mujeres colombianas han asumido diversos roles en medio del conflicto armado y han impulsado una movilización constante por la paz y una salida negociada que mitigue las afectaciones acaecidas a la población civil y que propenda por la reparación de derechos humanos y espacios participativos que reviertan una de las causas estructurales del origen y persistencia de la conflictividad armada en el territorio colombiano. Las mujeres en su condición de sujetas de derechos reclaman la protección de los derechos humanos, y más allá de la condición de víctimas son ciudadanas constructoras de paz ya que son las primeras que inician procesos de recuperación temprana de sus comunidades, de exigencia del fin del conflicto, de reconstrucción del tejido social y de lucha por la restitución de sus derechos.

A partir de esta centralidad, el enfoque de género recoge lineamientos de un marco normativo nacional y agendas internacionales que buscan activar y respaldar la apertura de escenarios para la participación política de las mujeres en contextos humanitarios y de conflicto armado, que profundizan las brechas de acceso a derechos y la realización de los derechos políticos de la sociedad civil y en particular de las mujeres.

La agenda de mujeres, paz y seguridad, y el desarrollo de una normatividad colombiana vinculada a modelos de justicia transicional y reparación de los derechos de

las víctimas en relación a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición y en general a salvaguardar los derechos humanos y políticos de los colombianos han movilizad acciones desde la sociedad civil organizada y han permeado los planes de gobierno.

En este sentido, la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de paz es un hito significativo para las mujeres ya que refleja la consolidación de un movimiento con incidencia efectiva en procesos decisionales trascendentales para el país. También reúne agendas y objetivos de carácter internacional y a su vez constituye un punto de partida para combatir la desigualdad y la violencia en razón de género, ya que la formulación de acciones afirmativas y su efectiva implementación es la puerta de entrada para la ampliación del sistema político.

Se parte del reconocimiento de que el Acuerdo Final representa un avance en la inclusión del enfoque de género y derechos de las mujeres en el marco de las negociaciones de paz a nivel nacional e internacional. Por primera vez se estableció una Subcomisión de Género encargada de incorporar el enfoque como un principio transversal, garantizando el desarrollo de acciones afirmativas en los seis puntos pactados, buscando con ello contribuir a superar las desigualdades históricas que enfrentan las mujeres en los distintos ámbitos sociales y políticos en el contexto colombiano.

La adopción de una perspectiva de género ha sido una solicitud apremiante desde la agenda de mujeres, paz y seguridad, promovida por las Naciones Unidas, hacia todos los actores que participan en la negociación y aplicación de acuerdos de paz. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, exhorta a que se reconozcan las afectaciones diferenciales que los conflictos armados producen en la vida de las mujeres, sin desestimar su capacidad de agencia para la construcción de paz. De igual manera, las organizaciones sociales de mujeres se han constituido como actor político demandante del reconocimiento diferenciado de la afectación del conflicto armado.

En este sentido, el Acuerdo define el enfoque de género como el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y a proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se

implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.

En el marco del conflicto armado en Colombia, adoptar la perspectiva de género implica reconocer que las diferencias entre hombres y mujeres como actores inmersos en una realidad conflictiva que ha determinado en gran medida el grado de afectación, así como la vulneración de derechos. Un nuevo escenario de construcción de paz, debe propender espacios comunes y garantizar un acceso igualitario a escenarios políticos y participativos, que desdibujen los roles y que hacer socialmente concebidos.

La garantía del ejercicio de los derechos políticos es un eje fundamental para la consolidación de la democracia, construida a partir del enfoque de recursos de poder que permite entender las instituciones sociales o estructuras institucionales con base a la distribución de recursos entre colectividades y los procesos sociales resultantes. Para el caso de los movimientos de mujeres colombianas, se observan ganancias en términos de reconocimiento como actores políticos con capacidad de incidencia en la agenda pública gubernamental, validando demandas ausentes de los asuntos públicos principales.

La articulación de estos elementos del accionar político favorece la consolidación del pluralismo político y representativo de la sociedad civil dentro de los sistemas políticos democráticos, los cuales precisan de reformas estructurales que mitiguen las desigualdades y discriminaciones que los atraviesan, y que propendan por abrir espacios a sectores y poblaciones históricamente excluidos o relegados de sus derechos políticos.

Para lograr esta apertura democrática se deben realizar acciones afirmativas que en el largo plazo consoliden un escenario donde confluyan amplias y diversas reivindicaciones, demandas y agendas concebidas desde los movimientos sociales que trasciendan al escenario de toma de decisiones, de la planeación y construcción de políticas e incorporen los enfoques diferenciales de género, territorial y étnico, los cuales encaminan líneas de acción acordes a diagnósticos reconocedores de los contextos territoriales, los procesos sociales y comunitarios, los relacionamientos entre poblaciones y comunidades y las construcciones sociales que allí conviven.

La puesta en marcha de estas acciones afirmativas requiere de un recorrido que inicia con la inclusión normativa de las distintas temáticas del enfoque de género en cada política o proyecto para la implementación de los acuerdos, estos lineamientos deben influir directamente en los diagnósticos diferenciados como línea base para la formulación de políticas públicas, en la asignación de recursos, en la implementación y en las evaluaciones y análisis de las políticas, es decir en cada una de las etapas del ciclo

de política pública son amplias las acciones a realizar desde la perspectiva de género, y en cada una se precisa una extensa y representativa participación de los movimientos de mujeres.

El pluralismo político como característica de la democracia debe permitir la inserción de variadas concepciones e ideologías políticas, representadas en actores sociales de los distintos grupos de la población sin limitaciones en razón del género.

El punto de llegada de estos elementos es la posibilidad de edificar una democracia más incluyente y participativa, una democracia paritaria apegada a principios de igualdad sustantiva y representatividad, en la que se invoque derechos políticos con amplio acceso y poder de realización para las mujeres y los distintos movimientos sociales.

La pertinencia de la investigación está sustentada en el estudio de un escenario político que pone en ejercicio el desarrollo de una categoría de análisis en un contexto específico y complejo y con acciones concretas a desarrollar en términos de construir una institucionalidad que garantice la implementación del enfoque de género.

Y se fundamenta en el cuestionamiento y problematización del ejercicio de la participación y representación real de las mujeres en espacios decisorios como los acuerdos de paz. A pesar de los avances normativos para la protección de los derechos políticos de las mujeres persisten pautas sociales y culturales que limitan la igualdad y mantienen la discriminación sustentada en roles de género, lo que se refleja en la subordinación de las mujeres en espacios públicos y políticos.

Este relego se evidencia en la baja representación descriptiva y en la subrepresentación de las mujeres, y aunque en términos comparativos se ha incrementado la presencia debido a la movilización y activismo político de los movimientos y la incidencia de agendas internacionales, es imperioso dar paso a la paridad y a la representatividad efectiva que disuelva factores estructurales de discriminación y desigualdad.

La democracia paritaria es el punto cumbre de estas reformas, ya que incluye la igualdad sustantiva y la paridad, como elementos que cimientan la construcción de una ciudadanía amplia y un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.

Un escalón angular en este camino es la organización de las mujeres en los territorios, rompiendo estigmas culturales y roles asignados, y confrontando amenazas emergentes en contextos rurales. Es imprescindible garantizar y validar estas iniciativas

para la territorialización del acuerdo de paz, desde las propuestas y visibilización de las necesidades. A la par de las medidas concernientes del acuerdo, y alienadas con las acciones propias del punto de participación política se hace necesario la aprobación de la paridad y la construcción de un sistema político plural con un régimen electoral fuerte y sensible al género que garantice mayor representatividad política de las mujeres.

De igual manera, enfrentar los tipos de violencia basadas en género pasa por transformaciones de prácticas culturales y sesgos explícitos que relegan el accionar colectivo y participativo de las mujeres. El reto de implementar acciones afirmativas que transversalicen el enfoque de género y que favorezcan a la consecución de una democracia paritaria, obliga al Estado colombiano a hacer frente a un conflicto armado persistente que impone dificultades a la ejecución y reconocer la no presencia del gobierno en los territorios, puntos desafiantes para los derechos sociales y políticos de los ciudadanos y para la democracia colombiana.

La continuación del conflicto aviva las desigualdades y los diversos tipos de violencia, pero también se constituyen victimizaciones dentro del mismo Estado, por ejemplo, la violencia institucional como aquella que demora, obstaculiza o impide que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan plenamente sus derechos. En consecuencia, la comprensión y tipificación de las violencias es un primer paso en la tarea de encontrar soluciones desde el propio hacer gubernamental.

La perspectiva de género inmersa en los procesos de paz y enfatizada en la fase de construcción e implementación de los acuerdos resulta un elemento de convergencia de alternativas y opciones favorables en propósito de una apertura democrática y un pluralismo político como pilares para la construcción de una representatividad efectiva de la sociedad civil y una democracia paritaria asentada en un sistema político transformativo de la desigualdad y la discriminación en razón del género.

La investigación ofrece un panorama desde el cual se pueden desarrollar nuevas líneas de investigación más abarcativa en relación la participación de las mujeres desde un enfoque étnico, que develen de manera diferenciada la organización de las mujeres afrocolombianas e indígenas. De forma complementaria, los procesos de construcción de paz en los territorios con mayores afectaciones por el conflicto y el hacer de las lideresas sociales que afrontan la violencia por su rol de defensoras y a la par la violencia política en razón de género. Finalmente, con la aprobación de la paridad dentro de la reforma al código electoral en Colombia se vislumbran amplios y diversos análisis sobre la participación política desde un enfoque de género.

Bibliografía

- Castillo, Alejandra. 2016. Democracia, participación y feminismo. Revista Anales.
- Chaparro, Nina y Martínez, Margarita. 2016. Negociando desde las márgenes. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2015. Estándares Jurídicos: Igualdad de género y derechos de las mujeres.
- Delfino, G y Zubieta, E. 2010. Participación política: concepto y modalidades. Anuario de investigación, Vol XVII.
- Díez, M y Mirón, M. Una paz femenina. Manual de paz y conflictos.
- Espiau, M, Saillard, D y Ajangiz, R. 2015. Género en la participación, un camino por recorrer. Cuadernos bakeaz.
- Fraser, Nancy. 2015. Fortunas del feminismo: Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Freidenberg, Flavia. 2018. Los retos institucionales y políticos para impulsar la democracia paritaria en Chiapas, México.
- Instancia especial de mujeres para el enfoque de género en la paz. 2019. Informe de funcionamiento de la instancia especial de mujeres y seguimiento al enfoque de género en la implementación del acuerdo de paz.
- Instituto Kroc. 2017. Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Universidad de Notre Dame.
- Instituto Kroc. 2018. Informe especial al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final.
- Instituto Kroc. 2018. Informe especial al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final, Bogotá.
- Instituto Kroc. 2018. Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia (diciembre 2016-mayo 2018). Universidad de Notre Dame.
- Instituto Kroc. 2019. Estado efectivo de la implementación del acuerdo de paz de Colombia, 2 años de implementación (diciembre 2016 – diciembre 2018). Universidad de Notre Dame.

- Instituto Kroc. 2019. Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de paz en Colombia, Bogotá.
- Misión de observación electoral, MOE. 2018. De la participación a la representación efectiva. Bogotá.
- Mosquera, Claudia y León, Ruby, Acciones afirmativas en Colombia: entre paradojas y superposiciones de lógicas políticas y académicas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009.
- Niño, María Isabel. Aspectos novedosos de la participación política de las mujeres en el proceso de paz con las FARC-EP.
- Observatorio de asuntos de género. 2011. La participación política de las mujeres en Colombia. Bogotá.
- Oliveira, E y Brito, L. 2019. Mujeres, paz y seguridad internacional: el Acuerdo de La Habana para la paz en Colombia. Revista de Relaciones internacionales, N 41.
- Ocampo, José. 2020. La paz necesita a las mujeres. Comisión económica para América Latina y el Caribe.
- ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño. 2016. Norma marco para consolidar la democracia paritaria.
- ONU Mujeres. 2016. La democracia paritaria: un acelerador de la igualdad sustantiva y del desarrollo sostenible en México.
- ONU Mujeres. 2017. 100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el acuerdo de paz.
- Phillips, Anne. 1999. La política de la presencia: la reforma de la representación política, En Soledad García y Steven Lukes (comps.), Ciudadanía: justicia social, identidad y participación. Siglo XXI Editores.
- Pitkin, Hanna. 1985. El concepto de representación política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Secretaría técnica del componente internacional de verificación. 2018. Primer informe de la implementación del enfoque de género en los acuerdos de paz en Colombia, Bogotá.
- Secretaría técnica del componente internacional de verificación. 2018. Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de paz en Colombia, Bogotá.

- Secretaria técnica del componente internacional de verificación. 2019. Tercer informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de paz en Colombia, Bogotá.
- Secretaria técnica del componente internacional de verificación. 2020. Cuarto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de paz en Colombia, Bogotá.
- Varela, Nuria. 2008. *Feminismos para principiantes*. Barcelona.
- Villellas, María. 2010. *La participación de las mujeres en los procesos de paz. Las otras mesas, ICIP*.
- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2016. Oficina del Alto comisionado para la paz.
- Villellas, María, 2016. *Dones, Pau i Seguretat: 15 Anys de la Resolució 1325 de les Nacions Unides. Una Avaluació de l'Agenda sobre Dones, Pau i Seguretat, ICIP*.
- Wills, María. 2004. *Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000): ¿Inclusión sin representación?* Bogotá. Obtenido de http://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/files/8214/7209/1239/trayectorias_feministas_Wills.pdf