

# La construcción de paz en Colombia: sin mujeres, no hay paz posible

Anabel Garrido Ortolá<sup>1</sup>

Recibido: 14/12/2020 / Aceptado: 08/07/2021

**Resumen.** La participación política de las mujeres en las negociaciones de paz en distintos países ha estado marcada por una historia de ausencias. Motivo por el cual el Consejo de Naciones Unidas aprobó la Resolución 1325 (2000) que insta a los países a contar con la participación de las mujeres en las mesas de negociación de paz. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) siguen esta estela marcando entre sus objetivos de desarrollo la paz, justicia e instituciones sólidas y lograr la igualdad entre los géneros, empoderando a todas las mujeres y niñas. En esta línea, el presente artículo aborda la participación de las mujeres en las negociaciones de paz en Colombia: desde las primeras negociaciones en la década de los noventa hasta el último acuerdo entre el gobierno y las FARC-EP (2016). Esto permitirá evaluar cómo se están llevando a cabo las políticas públicas de construcción de paz desde el enfoque de género. Una implementación equitativa es imprescindible, porque de los aprendizajes sustraídos se evidencia que tan solo con ellas la construcción de paz será posible en Colombia.

**Palabras claves:** Colombia, género, mujer, conflicto, seguridad, procesos de paz.

## [en] Peacebuilding in Colombia: without women, there can be no peace

**Summary.** Women's political participation in peace negotiations in different countries has been marked by a history of absence. For this reason, the United Nations Council passed Resolution 1325 (2000), which urges countries to include women's participation at peace negotiation tables. The Sustainable Development Goals (SDGs) follow in this wake by including peace, justice, strong institutions and achieving gender equality and empowering all women and girls among their development goals. In this vein, this article addresses women's participation in peace negotiations in Colombia: from the first negotiations in the 1990s to the latest agreement between the government and the FARC-EP (2016). This will make it possible to assess how public peacebuilding policies are being carried out from a gender perspective. Equitable implementation is essential, because it is clear from the lessons learned that only with them will peacebuilding be possible in Colombia.

**Keywords:** Colombia, gender, women, conflict, security, peace processes.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Las agendas internacionales: ODS y “Mujeres, Paz y Seguridad”. 2.1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: sociedades justas, pacíficas y equitativas. 2.2. La Resolución 1325: evaluación de dos décadas. 3. La participación de las mujeres en los acuerdos de paz en Colombia: una historia de ausencias. 3.1. Balance sobre la participación de las mujeres en los acuerdos de paz. 3.2 Las otras mesas: las mujeres como agentes de cambio. 4. Colombia: mecanismos de postconflicto en un escenario de conflicto. 4.1. ¿Qué se está haciendo bien? Oportunidades, logros y avances. 4.2. ¿Qué se podría mejorar? Obstáculos y retos; Conclusiones; Bibliografía.

**Cómo citar:** Garrido Ortolá, A. (2021): La construcción de paz en Colombia: sin mujeres, no hay paz posible, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 8-1, 71-81.

## 1. Introducción

El presente artículo aborda la participación de las mujeres en el conflicto colombiano, desde una concepción amplia de seguridad: bajo el paraguas de la denominada Seguridad Humana. El concepto de Seguridad Humana<sup>2</sup>

exige de “respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuerce la protección y el empoderamiento de todas las personas” (Res. 66/290 NNUU). Bajo este enfoque, que refiere a un marco de análisis y planificación que amplía el concepto de seguridad clásico, podemos

<sup>1</sup> Departamento de Sociología Aplicada Universidad Complutense de Madrid  
[angarrid@ucm.es](mailto:angarrid@ucm.es)

<sup>2</sup> El concepto de seguridad humana es definido por Naciones Unidas como “un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y dignidad de sus ciudadanos” Resolución 66/290 de la Asamblea General.

concebir varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En concreto, el objetivo 16 busca “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas” y el 5 que hace referencia a “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”.

En esta línea, la agenda de “Mujeres, Paz y Seguridad”, aprobada tras la Resolución 1325 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000), ha instado a todos los Estados Miembros a la atención del impacto diferencial del conflicto armado en el cuerpo de las mujeres, así como, la necesidad de la participación de estas en todas las fases de las negociaciones de paz; promoviendo así un análisis y enfoque diferenciado por género y el empoderamiento de las mujeres en la construcción de paz. Dos líneas de actuación que refuerzan los objetivos señalados por los ODS.

De manera específica, el artículo aborda la participación de las mujeres en los acuerdos de paz en Colombia. Desde los acuerdos realizados en la década 90, hasta los firmados en agosto de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias Ejército Popular (FARC-EP) y que ha supuesto un hito en la consecución del enfoque de género en la construcción de paz en el país.

No obstante, después de varios años de la firma y tras el cambio de gobierno en Colombia, es preciso examinar cómo se está llevando a cabo las políticas públicas de construcción de paz. Una implementación equitativa es imprescindible, porque de los aprendizajes sustraídos se evidencia que tan solo con ellas, la construcción de paz será posible en Colombia.

Por este motivo, el artículo se aborda en tres partes: en el epígrafe dos, se señalarán las agendas internacionales como herramientas jurídicas y políticas para la consecución de paz, equidad y seguridad. En los epígrafes tres y cuatro se abordará de manera específica el estudio de caso de Colombia. El epígrafe muestra un recorrido suscito sobre la participación de las mujeres en los distintos acuerdos de paz acontecidos en Colombia, así como, el papel de las organizaciones de mujeres y feministas en la construcción de paz del país. El epígrafe cuatro abordará la situación actual, señalando las oportunidades y los obstáculos de la consecución del enfoque de género en la construcción de paz. Por último, en las conclusiones se retomará aquellas cuestiones principales del trabajo, ofreciendo algunas claves para la consecución de una sociedad democrática, pacífica, equitativa y segura para las mujeres.

## 2. Las agendas internacionales: ODS y “Mujeres, paz y seguridad”

La participación de las mujeres como constructoras de paz se puede analizar a través de la articulación de dos agendas internacionales: los ODS y la agenda de “Mujeres, Paz y Seguridad” que inició con la Resolución 1325/2000. La agenda de los ODS (2015-2030) articula esta demanda a través de los Objetivos 16 y 5, al abordar, por un lado, la necesidad de establecer una sociedad justa, pacífica e inclusiva; y, por otro, la equidad de género en distintos ámbitos sociales, desde las distintas

violencias contra las mujeres hasta la participación en espacios políticos. La Resolución 1325, aprobada hace 20 años, supuso un hito al conformar una agenda específica que vincula a las mujeres, la paz y la seguridad. Ambas agendas son herramientas cardinales para la consecución de sociedades pacíficas, seguras y equitativas.

No obstante, actualmente nos encontramos con distintos obstáculos que pueden condicionar la consecución de los objetivos marcados en sendas agendas. En primer lugar, se evidencia una involución del sistema multilateral, al observarse cada vez más el auge de los discursos antiderechos que suponen una amenaza para los Derechos Humanos y, en concreto, para los Derechos de las Mujeres. En esta línea, es conocida la llamada “ideología de género” que rechaza los marcos de análisis feministas, negando las jerarquías de género; así como enarblando una vuelta a la familia “tradicional”. En segundo lugar, la pandemia de la Covid-19 que nos asola está generando una crisis sanitaria y económica que afecta de manera diferenciada a la población, pudiendo llegar a dejar a mucha gente atrás. En tercer y último lugar, la crisis climática es otra de las grandes problemáticas del s. XXI, porque de su atención se podrá ofrecer la seguridad necesaria a todas aquellas comunidades y personas que lo requieran.

### 2.1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: sociedades justas, pacíficas y equitativas

En 2000 se aprobó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como la primera agenda internacional de desarrollo que promovía el compromiso entre países para la consecución de ocho objetivos durante quince años (2000-2015). Aunque esta ambiciosa agenda no cumplió los objetivos marcados, sí mejoró los indicadores e impulsó la consecución de una agenda de desarrollo internacional que implicaba a todos los países, fortaleciendo la generación de alianzas y sinergias entre ellos.

Esta necesidad de abordar una agenda compartida que promoviera el desarrollo se ha evidenciado como necesaria para lograrlo. Los ODS o Agenda 2030 (2015-2030) continua en la senda de promover un compromiso internacional, en este caso se erige como una agenda que interpela no solo a los países del sur, sino también a los países del norte. Además, la agenda de los ODS marca un horizonte más ambicioso, duplicando los objetivos. En este caso se establecen diecisiete objetivos que van desde la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible del planeta y la lucha contra la desigualdad. En concreto, dos son los objetivos que refieren a los temas a tratar: objetivo 5 y 16.

El objetivo 5 busca lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. Si bien se puede observar que los ODM ya contó con objetivos<sup>3</sup> que llevaran a este fin, estos objetivos contaban con un

<sup>3</sup> Entre los ocho objetivos de los ODM se encuentran tres que abordan, ya bien sea en su enunciado o en las metas a conseguir, la promoción de la igualdad de género y la atención diferenciada hacia mujeres. Estos objetivos son: objetivo 2 “lograr la enseñanza primaria universal”; objetivo 3 “promover la igualdad y la autonomía de las mujeres”; y objetivo 5 “mejorar la salud materna”.

enfoque limitado. La Agenda 2030 recoge, de manera más amplia el objetivo 5, que refiere a distintas situaciones de discriminación. En particular, la meta 5.5, que busca “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vía política, económica y pública”. En este sentido, se señala la siguiente medida de implementación<sup>4</sup>: “5.c. 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”.

Por otro lado, el objetivo 16 modifica sustancialmente el enfoque que se abordaba en los ODM. Este objetivo señala cuestiones no materiales, aspectos como la gobernanza, los derechos y la paz. En concreto, la meta 16.7 que señala el objetivo de “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”, y la medida de implementación 16.b, que insta a “promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”. Además, el objetivo 16 incluye en sus metas el fin de la violencia contra las mujeres y recoge la violencia sexual hacia las mujeres derivado de los conflictos armados (Mesa, 2015).

## 2.2. La resolución 1325: evaluación de dos décadas

La Resolución 1325 se aprobó en 2000, y reconoce la labor de las mujeres en la paz y la seguridad, reclamando, así pues, la participación de ellas en los procesos de paz; en todos los aspectos del establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz. De este modo, se insta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a adoptar medidas para aumentar la presencia y participación de las mujeres en prevención, gestión y resolución de los conflictos, promoviendo el respeto y la defensa de los derechos de las mujeres. Del mismo modo, articula los medios necesarios para alcanzar los objetivos, creando directrices y materiales, así como un mayor apoyo financiero, técnico y logístico. Asimismo, la Resolución recalca la responsabilidad común de todos los Estados “de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas”, destacando “la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía”<sup>5</sup>.

La Resolución 1325 de Naciones Unidas ha supuesto un hito dentro del discurso de mujeres, seguridad y paz. Por vez primera, dentro del ámbito de actuación del Consejo de Seguridad, se incluye la participación de las mujeres en todos los aspectos de la consolidación de la paz. Distintas resoluciones posteriores, así como varios informes del Secretario General, no han hecho sino reforzar el marco normativo relativo a la protección de los derechos de la mujer durante y después del conflicto armado, así

como, a la satisfacción de sus necesidades en el periodo de consolidación de la paz. Las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), 2242 (2015) y 2467 (2019)<sup>6</sup> del Consejo de Seguridad abordan la violencia sexual contra las mujeres como táctica de guerra. Las Resoluciones 1889 (2009), 2122 (2013) y 2106 (2013) del Consejo de Seguridad buscan reforzar la voluntad de Naciones Unidas, así como el resto de los estados firmantes, de involucrar a las mujeres en los procesos de paz, la gobernabilidad y la recuperación postconflicto.

No obstante, aunque existe un marco normativo dentro del Consejo de Seguridad que supone un cambio en la forma de tratar el vínculo entre seguridad y paz con perspectiva de género, la práctica no deja de distar de los discursos internacionales, mostrando una brecha entre las narrativas y los procesos. De tal modo, los datos con los que se trabaja así los muestran. Un estudio de 2008 examinó 33 negociaciones de paz, de las cuales las mujeres configuraban un 4% de la participación en las mismas, y el 7% en delegaciones gubernamentales, siendo éstas superior a la representación de las mujeres en los grupos armados no estatales (Castillo y Tordjman, 2012).

En una muestra de ONU Mujeres en los que se analizaban 31 procesos de paz entre 1992 y 2011, los datos mostraron una vez más la falta de participación de las mujeres en los mismos. Las mujeres representaban tan solo el 4% de signatarias, el 2,4% de mediadoras principales, el 3,7% de testigos y el 9% de negociadoras. Estos datos han de analizarse bajo la media de las negociaciones en Oslo sobre Filipinas. Así pues, estas negociaciones tuvieron un porcentaje de representación femenina más elevado de lo habitual, siendo un 33% de signatarias y un 35% de mujeres en las delegaciones negociadoras (2011). Sin estos datos, el promedio en los anteriores casos caería, siendo un 3% el porcentaje de mujeres signatarias y de un 7,5% el de negociadoras.

Sin embargo, la falta de las mujeres en los espacios formales no se ha de interpretar como falta de motivación, ya que, ante la exclusión en los procesos las mujeres han generado procesos paralelos propios, donde reivindican sus demandas y en algunas ocasiones se ha llegado a acuerdos por esta vía (Castillo y Tordjman, 2012). La organización de estos procesos es uno de los métodos más empleados por parte de las organizaciones de mujeres, y se generan mediante la reacción ante la exclusión en los procesos formales.

## 2. La participación de las mujeres en los Acuerdos de Paz en Colombia: una historia de ausencias y transformación

La participación de las mujeres en los acuerdos de paz en Colombia ha estado caracterizada por una historia de ausencias. Al revisar los distintos acuerdos desarrollados

<sup>4</sup> Estas son consideradas de implementación porque son aquellas metas que están asociadas a la movilización nacional de recursos (CONPES 3918, 2018).

<sup>5</sup> U.N. Doc. S/RES/1325 (2000), de 31 de octubre de 2000, párrafos 10 y 11.

<sup>6</sup> La Resolución 2467 revela el contexto poco propicio para la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en el mundo. Entre tres de los miembros del Consejo de Seguridad (EEUU, Rusia y China) se opusieron frontalmente a la creación de nuevos mecanismos formales, además, del rechazo a la utilización de “derechos sexuales y reproductivos” que tuvo que ser eliminado del texto (Solanas, 2020).

durante las últimas tres décadas, desde Belisario Betancur (1982) hasta los acuerdos de paz con las FARC-EP (2016) firmados por Juan Manuel Santos, la participación de las mujeres, aún lejos de ser equitativa se ha ido incrementando y se han adoptado distintas medidas específicas para la atención del género. Este hecho ha mostrado las negociaciones de paz con las FARC-EP como un referente internacional. No solo por incrementar el número de mujeres en los órganos decisorios, sino también por la creación de un espacio propio como la subcomisión de género y la transversalización del enfoque de género<sup>7</sup> y étnico-racial en los acuerdos de paz.

Para evaluar la participación de las mujeres, se realiza, en un primer apartado, un recorrido de los distintos acuerdos de paz firmados en Colombia. En el segundo, se atenderá, de manera más específica, los acuerdos de 2016 entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP; que mostrará cómo tras un inicio masculinizado las organizaciones feministas y de mujeres en Colombia consiguieron la transformación de estos espacios en una mayor participación de ellas.

### 3.1. Balance sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz en Colombia

Al realizar una revisión sobre la participación de las mujeres colombianas en los procesos de paz, se puede observar una diversidad de roles ocupados por mujeres que han mostrado una gran capacidad para desempeñarlos. Una de las mujeres referentes como negociadoras en Colombia es Carmenza Cardona Londoño, conocida con su alias “La Chiqui” (integrante del M19). El papel desempeñado por ella ante la toma de la embajada de República Dominicana (1980) fue una clara exponente de referencia sobre el papel de las mujeres como negociadoras. No obstante, la participación de “La Chiqui” en la toma de la embajada estuvo condicionada por su posición de género. Así pues, Rosemberg Pabón Pabón, conocido como el Comandante Uno, señalaría en su libro *Así nos tomamos la embajada*<sup>8</sup>, la discriminación sufrida por “La Chiqui”, por parte de los representantes del gobierno, al tener que negociar con una mujer: “Lo que más les dolía a los representantes del gobierno era hablar con una mujer encapuchada, gordita, bajita. Pero usted... ¿puede decidir? Decían como burlándose. Esperaban al Comandante Uno.” (Pabón, 1984:71-72).

Ahora bien, si el papel de “La Chiqui” se ha mostrado como un referente formando parte del imaginario colectivo en la sociedad colombiana, se evidencia como un hecho aislado. Los posteriores acuerdos de paz muestran un mapa caracterizado por la ausencia de participación de las mujeres en los espacios gubernamentales e institucionales decisorios (Velásquez, 2009). Con la llegada a la presidencia de Belisario Betancur en 1982 se instituyó la Comisión Nacional de Diálogo y Negociación (Velásquez, 2009). Este hecho fue significativo, al contar por primera vez con la participación de las mujeres en los más altos niveles de negociación, así como, en

la ocupación de viceministerios del gabinete gubernamental (Velásquez, 2009). Sin embargo, al recoger la participación de las mujeres en los distintos acuerdos de paz entre el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y los grupos guerrilleros, tan solo 4 mujeres<sup>9</sup> (7,14%) aparecen en los cuatro acuerdos realizados (Chaparro y Martínez, 2016).

Posteriormente, en el gobierno de Andrés Pastrana de los 18 acuerdos realizados aparecerían 149 hombres y 3 mujeres (1,97%); pero sería todavía mucho más evidente la falta de participación de las mujeres en el período de Álvaro Uribe (2002-2010), donde ante la firma de 12 acuerdos negociados con 64 hombres no habría ninguna mujer (Chaparro y Martínez, 2016). Los hechos demuestran que las mujeres—como signatarias gubernamentales y/o desmovilizadas—no aparecen en las mesas de negociación o en aquellos espacios como foros y consejos institucionales donde se negocia la paz. Según la revisión<sup>10</sup> sometida por Londoño y Nieto solo 15 mujeres de 280 hombres aparecen como signatarias en los acuerdos (Londoño y Nieto, 2006).

El inicio del proceso de paz con el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP se caracterizaría por la falta de inclusión de mujeres en el mismo, así pues, gracias a la reivindicación de las organizaciones de mujeres la participación de las mujeres como negociadoras en este proceso se incrementó, 43 hombres y 8 mujeres, estableciendo una participación de un 15,69% (Chaparro y Martínez, 2016).

### 3.2. Las otras mesas: las mujeres como agentes de cambio

Uno de los primeros hitos que revirtieron el proceso de diálogos, que inició masculinizado, fue la “I Cumbre Nacional de Mujeres” (octubre de 2013). Distintas organizaciones de mujeres instaron a la necesidad de la participación de ellas en los acuerdos de paz, y a la incorporación de una perspectiva de género en los mismos. La Cumbre Nacional tuvo lugar los días 23, 24 y 25 de octubre de 2013 en Bogotá, a iniciativa de nueve organizaciones de mujeres<sup>11</sup> y con el acompañamiento técnico del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, liderado por ONU Mujeres, así como el apoyo de la cooperación de Suecia, Noruega, Suiza y España (I Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, 2013).

El alto porcentaje de participación de las mujeres en las comisiones de paz realizadas en los actuales acuerdos de paz evidencia no solo el interés de ellas en las

<sup>7</sup> El enfoque de género desde una concepción amplia, ya que refiere también a la población LGTBI+.

<sup>8</sup> Este libro cuenta con textos del diario de Carmenza Cardona Londoño.

<sup>9</sup> Los cuatro acuerdos recogen la participación de 52 hombres y 4 mujeres, esta relación muestra una participación femenina del 7%.

<sup>10</sup> La revisión se realiza por medio de “veinticinco acuerdos, dos declaraciones conjuntas, un informe de comisión, un acta de comisión y una agenda (incluidos los (...) acuerdos con los grupos paramilitares en Santa Fe de Ralito)” (Londoño y Nieto, 2006:62).

<sup>11</sup> Las nueve organizaciones de mujeres fueron las siguientes: 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).

negociaciones de paz (Vargas y Fajardo, 2015), sino la capacidad y la voluntad de participación de las mujeres. No obstante, dicha participación queda sesgada, ya que, una vez más se contemplan en aquellos espacios con menor poder (como es el caso de los foros de participación), o en las áreas que se generan en torno al análisis del género (como el tema que afecta únicamente a mujeres, que sería el caso de la subcomisión de género). Igualmente, al abordar la participación de las mujeres en los acuerdos desde el trabajo de apoyo en distintas comisiones podemos observar no solo el incremento en el porcentaje de participación femenina con respecto a la participación de las mujeres como signatarias, sino también que en algunos casos el porcentaje de mujeres es mayor al de hombres. En esta línea, podemos observar un porcentaje del 62,92% de participación femenina con el gobierno de Andrés Pastrana, y un 65,78% con el gobierno de Juan Manuel Santos (Tabla 1).

**Tabla 1.** Presencia de hombres y mujeres en las comisiones de apoyo a las negociaciones

	Hombres (%)	Mujeres (%)
Belisario Betancur	92,29	9,71
Andrés Pastrana	37,08	62,92
Álvaro Uribe	61,54	38,46
Juan Manuel Santos	34,22	65,78

Fuente: Tomado de Chaparro y Martínez (2016:79).

La participación sesgada de las mujeres en los procesos de negociación de la paz ha sido una constante nacional e internacional, condicionada por una mirada sobre cuál es el papel de ellas en la sociedad y en la construcción de paz. Así pues, en este contexto la subcomisión de género incorporó en el Acuerdo Final la participación de las mujeres en el segundo punto sobre “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” (Mesa de Conversaciones, agosto 2016: 30). En este apartado se señala la necesidad de la participación de ellas ya que “enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de su participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades” (Mesa de Conversaciones, agosto 2016:30).

En este sentido, se marca el compromiso de promover y garantizar la participación de las mujeres como sujetas políticas, instando al gobierno e instituciones al fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres (se alude también a las organizaciones de jóvenes y LGTBI+). De manera específica, el punto 2.3.7, del Acuerdo, desarrolla la idea anterior al señalar que “el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y la necesidad de promover y fortalecer la participación política y ciudadana de las mujeres” (Mesa de Conversaciones, agosto 2016:48).

La subcomisión de género ha supuesto un referente para tener en cuenta en el proceso de paz en Colombia:

si bien es cierto que, por sí mismo, no supone necesariamente una vía transformadora, sí es un hito histórico importante. Por primera vez en Colombia se crea un espacio técnico y flexible con la contribución de las organizaciones de mujeres. El lema alegado durante la Cumbre Nacional de Mujeres “queremos pactar y no ser pactadas” se observa como conseguido en parte, debido a la inclusión del espacio de la subcomisión de género y el trabajo realizado en la incorporación del enfoque de género y diversos puntos en el Acuerdo Final.

Aunque los acuerdos con las FARC-EP están marcados por una mayor participación femenina ésta sigue lejos de ser equitativa. La subcomisión de género se erige como uno de los espacios con mayor componente transformador que ha conseguido transversalizar el género en los distintos puntos acordados entre el gobierno y las FARC-EP.

Las organizaciones de mujeres en Colombia lideraron un cambio político, sin embargo, la participación de las mujeres sigue estando lejos de ser equitativa. La participación en los acuerdos de las FARC-EP fue de un 15,69% en las mesas de negociación y de un 65,78% de la participación en las mesas de apoyo, estos datos evidencian que, si bien las mujeres son referentes en la construcción de paz y son partícipes en los foros de trabajo, siguen siendo relegadas de los espacios de negociación (Chaparro y Martínez, 2016).

Este avance hacia la incorporación del discurso de las organizaciones de mujeres ha evidenciado las reticencias reaccionarias hacia el cambio. La campaña del No al plebiscito aglutinaba el rechazo del enfoque de género, entendido éste como parte de la denominada “ideología del género”. Al margen de estas posturas defendidas por grupos religiosos y conservadores, el enfoque de género se ha evidenciado como necesario e imprescindible para la consecución de la paz y, por tanto, se ha mantenido en las negociaciones posteriores al plebiscito.

### 3. Colombia: mecanismos de postconflicto en un escenario de conflicto

Como se ha ido desarrollando en el epígrafe anterior, la participación de las mujeres ha ido variando durante las distintas décadas donde el conflicto armado colombiano ha permanecido vigente. Es en el acuerdo entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP donde se observa un cambio cualitativo, por el impulso de una mayor participación de mujeres como en la incorporación de un enfoque de género, conformándose como hito internacional en los acuerdos firmados.

No obstante, tras el cambio de gobierno en Colombia<sup>12</sup> es necesario revisar cómo se están llevando a cabo la implementación de los acuerdos y los procesos

<sup>12</sup> Los acuerdos de paz con las FARC-EP y las negociaciones previas con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) fueron impulsados por el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018). En agosto de 2018 le precedió Iván Duque que se ha caracterizado por la continuidad del proyecto de Álvaro Uribe, en la línea de confrontación con los grupos guerrilleros y la ruptura de las negociaciones con el ELN en enero de 2019.

de construcción de paz señalados en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, así como los derivados de los ODS señalados anteriormente.

En este sentido, se ha de tener en cuenta que todavía el conflicto sigue latente, por lo tanto, los mecanismos de postconflicto se están realizando en un escenario de conflicto. Esta situación genera un mayor marco de vulnerabilidad en las mujeres, ya que, si bien la participación de ellas como agentes de cambio sigue siendo una constante en el país, la violencia aleccionadora<sup>13</sup> que sufren las lideresas y defensoras de los Derechos Humanos sigue vigente. Estos riesgos se suman a las distintas violencias que sufren de manera estructural y se articula de manera específica sobre las mujeres como sujetas políticas.<sup>14</sup>

Sin embargo, el incremento de la participación de las organizaciones de mujeres y feministas, con el apoyo de la comunidad internacional a través de los objetivos, metas e indicadores de las agendas mencionadas, muestran un escenario de análisis propicio para poder identificar la consecución de una sociedad justa y equitativa. Por este motivo, el presente epígrafe se divide en dos apartados que puedan evidenciar, por un lado, las oportunidades, logros y avances; y, por otro lado, los obstáculos y retos con los que se encuentra Colombia.

#### 4.1. ¿Qué se está haciendo bien? Oportunidades, logros y avances

Colombia se ha erigido como un caso referente en la incorporación del enfoque de género en los diálogos de paz (Navarro *et al*, 2020). La creación de una comisión de género y la integración del enfoque de género ha supuesto un hito internacional, al recoger los compromisos de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. En este sentido, se puede señalar distintas oportunidades y logros en la consecución de una construcción de paz equitativa en Colombia.

Entre las oportunidades que ha generado que se pueda hablar de una referencia internacional, se podría señalar dos principales. En primer lugar, la agencia de las organizaciones de mujeres. Como se ha señalado anteriormente, es a través de la I Cumbre Nacional de Mujeres (23, 24 y 25 de octubre de 2013) a iniciativa de ocho organizaciones de mujeres<sup>15</sup> y con el acompañamiento de la comunidad internacional (I Cumbre Nacio-

nal de Mujeres y Paz, 2013), donde se instó al gobierno a revertir el proceso, inicialmente, masculinizado de los diálogos de paz<sup>16</sup>. El trabajo de las organizaciones de mujeres y feministas en Colombia se ha caracterizado por el trabajo en dos vías: por su incidencia, movilizaciones y *advocacy*; así como, por la proliferación de análisis e informes de seguimiento sobre la violencia y la desigualdad de las mujeres. Prueba de ello se encuentra en el Informe de la Ruta Pacífica de las mujeres, denominado “La Verdad de las Mujeres Víctimas del conflicto armado en Colombia. Informe de Comisión de Verdad y Memoria”. Este estudio se erige como un referente en el análisis de las mujeres víctimas, debido a su magnitud, así como su importancia; por ser uno de los estudios más completos realizados en torno a la violencia sexual; y, además de los datos obtenidos mediante el estudio, porque se crea como parte de una reivindicación feminista de dar voz a las mujeres víctimas (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013). También existe, entre otras publicaciones, una serie de informes anuales realizados por la Corporación Humanas que realizan seguimientos a la Resolución 1325/2000. La apropiación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad, se ha evidenciado en la utilización como herramienta de incidencia y transformación de las organizaciones de mujeres o feministas de Colombia, es decir, como herramienta política.

En segundo lugar, el contexto nacional e internacional favorable. Por una parte, el papel de la comunidad internacional que ha contribuido a través de la generación de herramientas jurídicas, la participación con terceros países en las negociaciones, así como a través del apoyo y el fortalecimiento de programas de desarrollo, muchos dirigidos a organizaciones sociales en el país. Por otra parte, el contexto nacional, un clima político favorable, tras la incidencia de las organizaciones de mujeres y la comunidad internacional, en la incorporación de espacios específicos y el abordaje del enfoque de género<sup>17</sup>.

Este contexto de oportunidad ha ofrecido una serie de logros por los que Colombia se erige como un referente en la incorporación del enfoque de género, tanto en los diálogos, como en la implementación gubernamental de mecanismos nacionales. El primer logro fue la creación de una subcomisión de género, si bien es cierto que, por sí misma, no era una vía transformadora, sí es un hito histórico importante; por primera vez en Colombia, se crea un espacio técnico y flexible con la contribución de las organizaciones de mujeres o feministas. El trabajo de este espacio se reflejó en un segundo logro, como fue la inte-

<sup>13</sup> Este tipo de violencia es aquella que se utiliza como mecanismo de coacción ante el desvío a la norma o la transgresión del rol de género femenino. En este caso realizado a aquellas mujeres que se salen de los roles tradicionales de sujetas pasivas, como sería el caso de las mujeres lideresas, activistas o defensoras de los Derechos Humanos.

<sup>14</sup> Esta situación ha sido recogida por el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías Para Mujeres Lideresas y Defensoras de DDHH (2019-2022). Y señalado anteriormente por la Corte Constitucional a través de los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

<sup>15</sup> Las nueve organizaciones de mujeres fueron las siguientes: 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).

<sup>16</sup> Del 19 al 21 de septiembre de 2016 se convocó una II Cumbre Nacional de Mujeres (II Cumbre Nacional de Mujeres, 2016). Ambas cumbres han conformado una plataforma denominada igualmente Cumbre Nacional de Mujeres. Las ocho organizaciones que conforman este espacio son: Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUNIC), Casa de la Mujer, Colectivo de Pensamiento y Acción- Mujeres, Paz y Seguridad, Confederación Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (C.N.O.A.), Limpal Colombia, Mujeres por la Paz y la Ruta Pacífica de las Mujeres.

<sup>17</sup> El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) realizó una política de acercamiento y diálogos con los grupos guerrilleros, ante la ruptura con la línea más dura de Álvaro Uribe. No obstante, con el cambio de gobierno en 2018 con Iván Duque se evidencia un contexto gubernamental menos favorable.

gración de un enfoque de género, étnico-racial e interseccional, que se establece de manera específica y transversalmente en los distintos puntos del acuerdo de paz.

Un tercer logro, que no deja de ser producto de los anteriores, ha sido la asignación de competencias, generación de institución y creación de herramientas jurídicas para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos en materia de género. Tales como la creación en 2019 de la Alta Instancia de Género del Gobierno Nacional<sup>18</sup>, que tiene como misión la coordinación, armonización, impulso y seguimiento a la implementación y la transversalización del enfoque de género; la formulación de los documentos CONPES 3931<sup>19</sup> y CONPES 3918<sup>20</sup>.

Estos logros llevan a una serie de avances sobre la incorporación y creación de mecanismos gubernamentales para la reparación de víctimas y la participación de las mujeres. Entre los mecanismos de participación que han ido incorporado el enfoque de género, estarían los siguientes (Mercado y GPAZ, 2019):

- La creación de espacios o mecanismos para promover la generación de propuestas o insumos al Estatuto de la Oposición.
- La inclusión del enfoque territorial diferencial y de género en el Sistema de Alertas Tempranas.
- La creación del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, con representación de mujeres y minorías étnicas.
- La promoción de presupuestos locales participativos sensibles al género y la participación política de mujeres en la conformación de las instancias del acuerdo de paz.
- El fortalecimiento de instituciones de formación política para mujeres<sup>21</sup>, para promover liderazgos y capacidad de incidencia política.
- La creación de la Comisión Especial para la Verdad (CEV) que incluye el enfoque de género desde su inicio, cuenta con un equipo de trabajo específico que trabaja por la transversalización<sup>22</sup> (Gómez, 2020).

Sobre las políticas de reparación de víctimas se ha avanzado en su reparación material y psicología, así como en la generación de garantías de justicia y reparación. Con respecto a la reparación material, la meta

<sup>18</sup> Está integrada por la Presidencia de la República, representada por la Alta Consejería para el Postconflicto, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Nacional de Planeación (DPN), el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Agencia de renovación del Territorio y la Agencia para la Reincorporación y Normalización.

Para mayor información se puede consultar la página web del gobierno colombiano, en <http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2019/Paginas/Instalacion-Alta-Instancia-De-Genero-Del-Gobierno-Nacional.aspx>

<sup>19</sup> El documento señala mecanismos de género en la política la reincorporación social y económica de los exintegrantes de las FARC-EP.

<sup>20</sup> Articula las metas e indicadores para la consecución de los ODS en Colombia.

<sup>21</sup> Hasta 2019 el Ministerio del Interior ha reportado la participación de más de 830 mujeres.

<sup>22</sup> Este grupo de trabajo se encarga de que las metodologías de la comisión generen tareas de investigación y la preparación de audiencias.

16.3 de los ODS busca “promover la reparación material y psicológica a las víctimas del conflicto interno” para “garantizar el acceso a la justicia y la reparación a la población vulnerable” (DNP, 2019:22). Bajo este indicador se puede comprobar que se han realizado 962.815 indemnizaciones a víctimas del conflicto armado, cumpliendo con la meta de 952.399 señalada para 2018 (DNP, 2019). Los avances en la generación de garantías de justicia y reparación se pueden observar en las medidas adoptadas en la CEV (Mercado y GPAZ, 2019):

- La CEV que aborda el impacto del conflicto y la violencia específica basada en género. Además, a través de la CEV se promueve la convivencia territorial que transforme las relaciones de género.
- La conformación de los comisionados se realiza con criterios equitativos entre hombres y mujeres.
- La creación de un comité que dé seguimiento y monitorice la implementación de las recomendaciones.
- La conformación del Tribunal de Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) a través de una participación equitativa. Estas salas de la JEP se conforman con un mínimo de 6 magistrados, con criterios equitativos.
- Cuenta con un equipo de investigación que aborda los casos de violencia sexual según las disposiciones del Estatuto de Roma.

Finalmente, en avances de participación se puede analizar desde dos vías de participación: individual o colectiva. La participación individual sería aquella que atienden a la participación de mujeres individuales en grupos políticos. Estos se pueden analizar a través de un recuento porcentual de mujeres, la posición jerárquica de estas en el poder y la inclusión de agendas específicas de género.

A través de los ODS, la proyección para 2030 de la meta 5.5. para “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” se proyecta en el 50%, buscando una participación paritaria entre hombres y mujeres (CONPES 3918, 2018:59). El porcentaje de mujeres que ostentaron cargos directivos nacionales en Colombia fue del 44% en 2018, observando un considerable incremento que hace factible la consecución de la meta del 50% para 2030 (DPN, 2019).

Con respecto a las posiciones de poder de las mujeres, cabe señalar como representativas a Claudia López, alcaldesa de Bogotá; Virna Johnson Salcedo, alcaldesa de Santa Marta; y Elsa Noguera, gobernadora del Atlántico. Además, han articulado agendas inclusivas en la generación de “estrategias para la eliminación de las violencias, economía del cuidado y presupuestos participativos con perspectiva de género” en Bogotá; el “empoderamiento de mujeres y niñas” en el Atlántico; y la creación de una Secretaría de la Mujer en Santa Marta (Leguizamón, 2020:15).

Como propuestas colectivas partidistas, estaría la creación del movimiento político Estamos Listas, que

se gestó en Medellín, tras el No al plebiscito, al observar la necesidad de incidir en la importancia del enfoque de género (Leguizamón, 2020). En este sentido, el No suponía un retroceso sobre la paz en el país, ya que negaba un proceso de paz que por primera vez se constituía una subcomisión de género que integraba un enfoque de género e interseccional, y buscaba mecanismos para una participación equitativa e inclusiva (Espinal, 2019).

También, se puede señalar la participación, como invitadas permanentes, de dos organizaciones de mujeres en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). La inclusión de la Cumbre Nacional de Mujeres y Género y PAZ (GPAZ)<sup>23</sup> ha supuesto la creación de un grupo de trabajo específico de género y la reactivación de la Comisión Intersectorial para las Garantías de las Mujeres (Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, 2019; Procuraduría General de la Nación, 2019).

#### 4.2. ¿Qué se podría hacer mejor? Obstáculos y retos

Aunque se ha podido señalar diversas oportunidades y logros en Colombia, es importante también tener en cuenta los retos y obstáculos que impiden una buena consecución e implementación de las metas y objetivos planteados. Tras el primer año de gobierno del mandatario Iván Duque se puede sustraer algunas cuestiones claves que muestran una desaceleración en la implementación del enfoque de género en los acuerdos de paz.

Entre los obstáculos encontrados estaría la falta de compromiso político<sup>24</sup> en la implementación de las medidas, que se muestra por distintos factores: como son la desarticulación, el desconocimiento y la tergiversación de las instituciones en la implementación del enfoque de género, así como una apuesta en la financiación presupuestaria (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019).

El enfoque de género, uno de los grandes logros señalados, se ha diluido como eje central de la implementación del acuerdo (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019; Navarro *et al.*, 2020:29). En esta línea, el enfoque ha quedado reducido a una visión binaria, dejando de lado las diversidades de orientación e identidad de género. Esto se puede apreciar en la eliminación del capítulo específico sobre población LGTB del Plan Nacional de Desarrollo y menor reporte sobre los avances en las medidas de inclusión hacia la población LGBT (Mercado y GPAZ, 2019). El rechazo hacia la perspectiva LGBT viene muy relacionada con los discursos de

odio en torno a la “ideología de género”, que demoniza los movimientos y las reivindicaciones de las personas LGTBI+.

Además, se observa un retraso en la implementación de las medidas con enfoque de género. En agosto de 2019, el 27% de los compromisos generales del acuerdo no se habían iniciado, de los cuales los que incluían el enfoque de género representaban el 42% de los no iniciados (Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, 2019). Así pues, se han excluido 54 medidas de la implementación de género (Mercado y GPAZ, 2019). Tan solo se ha completado el 8% de las medidas de género, frente al 25% de las generales (Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, 2019).

Por último, la falta de financiación presupuestaria está mostrando una serie de carencias generalizadas en toda la implementación. Ejemplo de ello se puede observar en el trabajo regional y local. Aunque se está realizando una labor importante desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) por articular información departamental, es necesario ampliar estos equipos, con asientos permanentes en las regiones y lo local, la llamada: localización de las agendas. Además, sería necesario reforzar el grupo de trabajo de género de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) que, a pesar de ser un gran logro, es pequeño (solo cuenta con seis personas) y se encuentra desbordado de trabajo (Gómez, 2020).

Estos obstáculos han mostrado una serie de retos que han de abordarse para una buena implementación. En consonancia, con el obstáculo de la financiación es clave contar con un presupuesto adecuado en la implementación de planes de trabajo, garantizando un mayor alcance territorial (Mercado y GPAZ, 2019). Entre las medidas que no se han avanzado o no se disponen de información sobre ellas, estaría (Mercado y GPAZ, 2019):

- Fortalecer y apoyar con asistencia legal y técnica organizaciones y movimientos de mujeres, o grupos discriminados.
- La promoción de las redes de organizaciones y movimientos sociales para visibilizarles y generar espacios de diálogo con los poderes públicos.
- La realización de campañas de sensibilización, así como talleres de participación en democracia.
- Promover y garantizar la participación de las mujeres en los procesos de reparación colectiva, implementando medidas con enfoque de género y diferencial en el Plan de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición.

Así pues, el fortalecimiento del tejido social (organizaciones de mujeres, feministas o LGTBI+ o étnico-racial) es fundamental para reconocer el papel de las mujeres como sujetas políticas y agentes de cambio, no solo como víctimas de la violencia. El apoyo económico y la retroalimentación con estas organizaciones son elementos cardinales para la transformación social, a través de la sensibilización e incidencia. Sin embargo, la participación de las mujeres, como la de muchos líderes

<sup>23</sup> GPAZ es un grupo de trabajo integrado por feministas, LBT, académicas, víctimas y defensoras por la paz, compuesto por las siguientes organizaciones: Red Nacional de Mujeres, Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas, Sisma Mujer, Humanas, *Women's Link Worldwide*, Red Nacional de Mujeres Defensoras y Colombia Diversa.

<sup>24</sup> Tal como se ha mencionado, en torno al Plebiscito los sectores partidarios del No asociaron el Acuerdo de Paz con la “ideología de género”; hecho que, si bien no ha comprometido la eliminación del enfoque de género de los distintos puntos del acuerdo de paz, sí ha tenido que negociarse entre las élites (Gómez, 2017).

defensores de los Derechos Humanos, les condiciona un contexto de inseguridad. En 2019 se ha reportado la cifra más alta de agresiones contra defensores/as de DDHH en la última década (Mercado y GPAZ, 2019). Entre 2013 y 2019 se registraron 84 asesinatos a lideresas y 1.132 casos de amenazas (Somos Defensores, 2020). Por este motivo, distintas organizaciones de mujeres se movilizaron, en especial GPAZ y Narrar para vivir, y se desarrolló el Plan de Acción para la Protección Integral a lideresas y defensoras de derechos humanos (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019).

Por todo lo anterior, la participación política de las mujeres se observa como uno de los retos más complejos e importantes a conseguir. En este sentido, se recomienda el incremento de la cobertura de la participación de las mujeres en mecanismos de control y veeduría ciudadana en cada departamento (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019; Mercado y GPAZ, 2019). Así como una mayor integración de los aportes y recomendaciones de las organizaciones hacia las instancias públicas (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019). Adicionalmente, si bien el punto de Reparación a las víctimas es uno de los que más avances ha logrado, se recomienda el fortalecimiento en los mecanismos y espacios de participación colectiva de las mujeres (Consejería presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020:59).

Con respecto a los avances del indicador 5.5 de los ODS, éste tan solo observa la participación de éstas como candidatas, dejando de lado otros tipos de instituciones y procesos territoriales decisivos en la construcción de paz. Además, en el desarrollo del Documento CONPES 3918 la meta 16.7 no dispone de un indicador numérico que pueda establecer metas cuantificables en su desarrollo.

Así pues, la representación equitativa en los mecanismos del Acuerdo de Paz todavía se observa como una meta lejana. Francia Márquez es la primera mujer negra elegida presidenta del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y de su Comité Nacional en julio de 2020 (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc, 2020). Aunque 6 de los 10 miembros del Comité son mujeres, tan solo corresponden al 23% de los miembros (97) del Consejo (Alto Comisionado para la Paz, 2020). Por otro lado, tampoco se ha igualado la participación en los mecanismos de toma de decisiones, estas serían: la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc, 2020).

Por último, de las 130 disposiciones de género establecidas en el Acuerdo de Paz, de estas, el 32% todavía no se han iniciado, siendo esta tasa de un 21% para las disposiciones generales (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz e Instituto Kroc, 2020). No obstante, esta distancia se ha recortado en el último año, gracias a la aprobación de planes y el desglose estadístico en los estudios (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz e Instituto Kroc, 2020).

## Conclusiones

El proceso analizado muestra una incipiente transformación en el marco estatal, que se encuentra respaldada por la comunidad y las agendas internacionales señaladas. La participación equitativa de las mujeres en los espacios políticos de decisión, y la atención a la categoría de género en las políticas públicas, devienen como hechos irresolubles para un verdadero pacto democrático.

Por ello, la atención de la intervención política en un contexto de conflicto armado se debe de abordar considerando a las mujeres como sujetas políticas y partícipes de la construcción de paz en el país. Tres cuestiones principales se establecen como consideraciones para la intervención, con enfoque de género, en la consecución de la paz en un país: 1) la concepción de las mujeres como sujetas políticas en la construcción de paz; 2) el apoyo de la comunidad internacional durante todo el proceso de paz; y 3) la participación de las organizaciones feministas y de mujeres.

Las agendas internacionales se conforman como herramientas no solo jurídicas (que instan a los Estados Miembros en asumir los compromisos firmados) sino que se erigen también como herramientas políticas, al ser apropiadas, defendidas y señaladas por parte de las organizaciones de mujeres en Colombia. En este sentido, gracias a la consecución de la Resolución 1325 (y posteriores resoluciones que la complementan) el empoderamiento de las organizaciones de mujeres para la construcción de paz en Colombia ha sido muy favorable. Por ello, es imprescindible trasladar los ODS a las comunidades, desde distintas esferas (local, departamental, nacional) como en distintos ámbitos (organizaciones de la sociedad civil, universidades, entre otras). Ambas agendas son fundamentales para la consecución del desarrollo en el país, por lo tanto, se han de impulsar medidas de coordinación y sinergias entre ellas.

Colombia se observa como un hecho histórico en la participación de las mujeres en las negociaciones y construcción de paz con las FARC-EP (2016). Esto deriva de un acumulado histórico que va haciendo camino y que recoge el aprendizaje de otros lugares<sup>25</sup>. Este aprendizaje es compartido, principalmente por la comunidad internacional que ha favorecido, a través de las agendas señaladas, espacios de encuentro y apoyo en la articulación de las organizaciones de mujeres o feministas en el país.

Sin embargo, la implementación del enfoque de género en los acuerdos de paz sigue mostrando una falta de compromiso político que genere una transformación social. Sigue observándose un mayor avance en aquellas medidas que refieren a las mujeres como víctimas, la consecución de la Comisión de la Verdad, y menor es el número de medidas que refuerzan la participación de las mujeres no solo como candidatas sino también a través de la participación de organizaciones feministas o de mujeres por la

<sup>25</sup> Se ha de tener en cuenta que ha habido muchos otros acuerdos de paz en otros lugares donde se han ido recogiendo aprendizajes, como en el caso de Sri Lanka (donde se contó con una subcomisión de género), Sudáfrica, Guatemala, Perú o Sierra Leona, entre otros (Mendía, 2020).

construcción de paz en el país. Este escenario nos muestra la visión de las mujeres como víctimas y no como agentes de cambio. En este sentido, el enfoque de género como un marco amplio donde abordar también las realidades de la población LGTBI+, que ha ido dejándose a un lado en una visión sesgada, limitando el enfoque de género desde la construcción binaria y simplificadora del género. Además, la interseccionalidad de raza, como factor para tener en cuenta, ya que opera como una discriminación que agrava la violencia sobre los cuerpos diversos, aunque es aceptada y reconocida no está interiorizada. De igual modo, se debe de generar garantías para la participación, persiguiendo la violencia específica que sufren las personas defensoras de DDHH, en especial el incremento de feminicidios o amenazas que sufren las lideresas colombianas.

No obstante, el papel de las mujeres como agentes de cambio en Colombia no ha sido otorgado desde arri-

ba, sino que se ha luchado desde abajo, desde las distintas organizaciones. Las organizaciones de mujeres por la paz han conseguido focalizar el problema y visibilizarlo ante la incorporación de un enfoque que atendiera la posición género en los procesos de pacificación. Para ello, es necesario favorecer espacios de empoderamiento de las organizaciones de mujeres como agentes de cambio, donde la construcción del relato compartido derive en las demandas colectivas sobre la situación de las mujeres en la guerra. Es a través de ellas, donde se podrá generar el cambio de la discriminación de las mujeres al empoderamiento social. Es en el rol de sujetas políticas a través del cual el cambio social podrá ser posible: la participación de las mujeres en las negociaciones del postconflicto y de la paz son imprescindibles para la consecución de una sociedad democrática e inclusiva.

## Documentos

- Alto Comisionado para la Paz (2020). "Elegido nuevo comité del Consejo Nacional de Paz", Alto Comisionado para la Paz de la República de Colombia, [en línea] <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/Paginas/elegido-nuevo-comite-del-Consejo-Nacional-de-Paz.aspx>, último acceso, 2 de diciembre de 2020.
- I Cumbre Nacional de Mujeres y Paz (octubre 2013). Sistematización de la I Cumbre Nacional de Mujeres y Paz", Bogotá.
- II Cumbre Nacional de Mujeres y Paz (septiembre 2016). Manifiesto político "Las mujeres vamos a por la paz", Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres (2020). "Informe de seguimiento de las medidas del enfoque de género con base en los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación" Consejería Presidencia para la Equidad de las Mujeres de la República de Colombia [en línea] <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Informe-seguimiento-2019-transversalizacion.pdf> (Consultado, el 2 de diciembre de 2020).
- DNP (2019). *Informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia*. Bogotá: DNP.
- Documento CONPES 3918 (2018). Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Delegación Nacional de Planeación (DNP), 15 de marzo, [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Documento CONPES 3931 (2018). Política nacional para la reincorporación social y económica de integrantes de las FARC-EP. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), 22 de junio, [en línea] [http://www.reincorporacion.gov.co/es/documents/conpes\\_finlal\\_web.pdf](http://www.reincorporacion.gov.co/es/documents/conpes_finlal_web.pdf) (Consultado, el 2 de diciembre de 2020).
- Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2020). "Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos". Bogotá: Universidad de *Notre Dame*.
- 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*. Bogotá: Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, [en línea] <https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-funcionamiento-de-la-Instancia-Especial-de-Mujeres-y-seguimiento-al-enfoque-de-g%C3%A9nero-en-la-implementaci%C3%B3n-del-Acuerdo-de-paz.pdf> (Consultado, el 2 de diciembre de 2020).
- Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDIM y Suecia (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: Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, [en línea] <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/090920-Informeg%C3%A9nero-versi%C3%B3n-digital.pdf> (Consultado, el 2 de diciembre de 2020).
- Mesa de Conversaciones (agosto 2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército Popular (FARC-EP).
- Resolución 1325/2000, Consejo de Seguridad, 31 de octubre de 2000, U.N. Doc. S/RES/1325 (2000).
- Resolución 1820/2008, Consejo de Seguridad, 19 de junio de 2008, U.N. Doc. S/RES/1820 (2008).
- Resolución 1888/2009, Consejo de Seguridad, 30 de septiembre de 2009, U.N.Doc. S/RES/1888 (2009).
- Resolución 1960/2010, Consejo de Seguridad, 16 de diciembre de 2010, U.N. Doc. S/RES/1960 (2010).
- Resolución 66/290, Asamblea General, 10 de septiembre de 2012, U.N.Doc. A/RES/66/290 (2012).
- Resolución 2106/2013, Consejo de Seguridad, 24 de junio de 2013, U.N. Doc. S/RES/2106 (2013).
- Resolución 2122/2013, Consejo de Seguridad, 18 de octubre de 2013, U.N. Doc. S/RES/2122 (2013).
- Resolución 2242/2015, Consejo de Seguridad, 13 de octubre de 2015, U.N.Doc. S/RES/2015 (2015).
- Resolución 2467/2019, Consejo de Seguridad, 23 de abril de 2019, U.N. Doc. S/RES/2467 (2019).
- Ruta Pacífica de las Mujeres (2013). *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia*. Colombia: Ruta Pacífica de las Mujeres.

## Bibliografía

- Castillo, P. y Tordjman, S. (2012). *Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia*. Nueva York: ONU Mujeres.
- Chaparro, N. y Martínez, M. (2016). “Negociando desde los márgenes. La participación de las mujeres en los procesos de paz en Colombia 1982-2016”, *Ideas Para Construir la Paz*, Documentos 29. Bogotá: De Justicia.
- Espinal, M. (2019). “Estamos listas, movimiento de mujeres que entró al Concejo de Medellín”. *Diario El Tiempo*, 19 de noviembre de 2020, [en línea] <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/concejala-de-estamos-listas-movimiento-de-mujeres-en-medellin-434416> (Consultado, el 2 de diciembre de 2020).
- Gómez, D. (2017). “Mujeres, género y el Acuerdo de La Habana”, *LASAFORUM*, 48 (1): 13-17.
- Gómez, D. (2020). “Las mujeres y la perspectiva de género en la Comisión de la Verdad en Colombia: avances y desafíos para el esclarecimiento de la verdad”. En: Mendia, I. (eds) (2020). *Enfoque de género en comisiones de la verdad. Experiencias en América Latina y África*. Universidad del País Vasco y Hegoa.
- Leguizamón, Y. (2020). “Participación política de las mujeres”, *Revista Fokus. Mujeres Colombia*, 1:14-15.
- Londoño, L. M. y Nieto, Y. F. (2006). *Mujeres no contadas. Procesos de desmovilización y retorno a la vida civil de mujeres excombatientes en Colombia 1990- 2003*. Medellín: La Carretera Editores.
- Mercado, I. y Paz, G. (2020). *La Paz Avanza con las Mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. Bogotá: GPAZ.
- Mendia, I. (eds) (2020). *Enfoque de género en comisiones de la verdad. Experiencias en América Latina y África*. Universidad del País Vasco y Hegoa.
- Mesa, M. (2016). “El Objetivo nº 16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza”, *Temas para el Debate*, 254-255: 37-40.
- Navarro et al (2020). *Negociaciones de paz 2020. Análisis tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria.
- Pabón, R. (1984). *Así nos tomamos la embajada*. Bogotá: Planeta.
- Ramírez, C. (2015). “¿Qué palabra te dijera que llegue a tu corazón? Mujeres y proceso de negociación en Colombia”, *En otras palabras*, 23: 68-78.
- Solanas, M. (2020). “(Sin) Mujeres, Paz y Seguridad”, *Real Instituto el Cano*, [en línea] <https://blog.realinstitutoelcano.org/sin-mujeres-paz-y-seguridad/> (Consulta, el 25 de noviembre de 2020).
- Somos Defensores (2020). “Agresiones contra Mujeres Defensoras de Derechos Humanos en Colombia 2013-2019”. En: Castro L. y Muñoz, S. (ed.). *Defensoras. Voces de vida y resistencia*. Bogotá: Programa Somos Defensores.
- Vargas, E. y Fajardo, J. S. (2015). *Cumplimiento del Estado Colombiano con la Resolución 1325 de 2000. Informe año 2015*. Observatorio Mujeres, Paz y Seguridad. Colombia: Corporación Humanas.
- Velásquez, M. (2009). “El papel de las mujeres en los procesos de construcción de paz”. En: M. Giraldo (ed). *¿Justicia Desigual? Género y Derechos de las víctimas en Colombia*. Bogotá: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).