

INFORME DE CONFERENCIA

PARTICIPACIÓN SIGNIFICATIVA DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ

MODALIDADES Y ESTRATEGIAS EN LAS
DISTINTAS VÍAS

29 y 30 de noviembre de 2018
Ginebra, Suiza

© 2021 ONU Mujeres. Todos los derechos reservados.

Producido por la Sección de Paz, Seguridad y Acción Humanitaria de ONU Mujeres.

Este documento no representa un documento de consenso. Las opiniones aquí expresadas reflejan los debates entre los participantes y no representan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, ONU Mujeres o de cualquier persona en particular.

Esta conferencia ha sido posible gracias a la larga colaboración y el apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y Desarrollo (BMZ) en cooperación con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

INFORME DE LA CONFERENCIA

PARTICIPACIÓN SIGNIFICATIVA
DE LAS MUJERES EN LOS
PROCESOS DE PAZ:

MODALIDADES Y ESTRATEGIAS EN LAS
DISTINTAS VÍAS



29 y 30 de noviembre de 2018
Ginebra, Suiza

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCTION	2
INCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ: LECCIONES FUNDAMENTALES Y NUEVAS TENDENCIAS Y PRIORIDADES	5
COMISIONES Y CONSEJOS CONSULTIVOS: VALOR Y DESAFÍOS	8
ACUERDOS DE PAZ CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: PATRONES, PRÁCTICA, POSIBILIDADES Y DIFICULTADES	12
SESIONES DE APRENDIZAJE PARALELAS	15
Negociaciones previas	15
Cesación del fuego	17
Distribución del poder político	19
CONCLUSIÓN	21
Recomendaciones generales	22

RESUMEN EJECUTIVO

El nivel de paz mundial disminuyó durante cuatro años consecutivos. La región de Oriente Medio y Norte de África (MENA) registró numerosos conflictos armados graves y se consideró la región menos pacífica del mundo. A pesar de los esfuerzos significativos realizados por las Naciones Unidas y otros actores, incluidas las organizaciones regionales y de la sociedad civil, la mayoría de los procesos de paz de alto nivel en la región están estancados y la participación significativa de las mujeres es limitada, lo que obstaculiza la posibilidad de alcanzar un acuerdo duradero. De hecho, lograr avances hacia una participación efectiva de las mujeres y procesos de paz que incluyan las cuestiones de género sigue siendo un problema constante en el cual no se han observado demasiados cambios desde la crucial aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

En noviembre de 2018, ONU Mujeres organizó la conferencia «Participación significativa de las mujeres en los procesos de paz: modalidades y estrategias en las distintas vías» con el apoyo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo. En los debates, estuvieron presentes más de 60 profesionales, analistas y personas defensoras de todo el mundo, incluida la región MENA. La conferencia permitió analizar las buenas prácticas en materia de modalidades y estrategias para garantizar la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz. Además, se hizo un fuerte énfasis en contribuir a nuevos y ya existentes esfuerzos de establecimiento de la paz en la región MENA. Los temas centrales fueron examinar las innovaciones, tendencias y desafíos en la interacción entre los procesos oficiales y de alto nivel en la primera vía y los procesos no oficiales, en los cuales la sociedad civil suele desempeñar un papel de liderazgo en la segunda vía.

Si bien ningún informe puede describir completamente los debates amplios y variados que se entablaron en el transcurso de dos días, este informe destaca las áreas temáticas principales, las ideas y asuntos planteados, así como las recomendaciones para lograr más avances. Los temas abordados abarcaron desde la necesidad continua de asegurar la participación directa de las mujeres en la primera vía, la función de las comisiones de género y los consejos consultivos de mujeres hasta los desafíos asociados con fomentar los acuerdos de paz que tengan en cuenta las cuestiones de género. Por otra parte, para intercambiar conocimientos y experiencias en áreas poco exploradas y a menudo fundamentales en los procesos de paz de alto nivel, se llevaron a cabo tres sesiones paralelas de aprendizaje comparado sobre la participación significativa de las mujeres y la inclusión de las cuestiones de género en la etapa de negociaciones previas de los esfuerzos de mediación y los acuerdos de cesación del fuego y distribución del poder político. Además de las recomendaciones formuladas a partir de estas tres sesiones, también se presentaron recomendaciones generales para guiar

los esfuerzos futuros. A continuación, se resumen las recomendaciones correspondientes:

1. Impulsar relaciones formales e informales en las distintas vías de los procesos de paz.
2. Analizar todos los esfuerzos para asegurar la participación directa y significativa de las mujeres en los procesos de paz de alto nivel.
3. Desarrollar y compartir conocimientos sensibles al género que cubran las principales deficiencias.
4. Fomentar la inclusión y la experiencia en cuestiones de género en todas las etapas de los acuerdos de paz.
5. Elaborar presupuestos con perspectiva de género y proporcionar financiación básica a la sociedad civil.

Basándose en los debates y esfuerzos anteriores de muchas otras personas que trabajan en favor de generar un cambio feminista en este ámbito, las recomendaciones que se ofrecen en el presente informe apuntan a volver a enfatizar o sugerir nuevas oportunidades de coordinación, establecimiento de prioridades e inversión estratégica. El momento presente trae energías renovadas y fuerza para abordar las deficiencias y los obstáculos a la prevención, la gestión y la solución de los conflictos en el marco del próximo 20.º aniversario de la resolución 2000 (1325) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el 25.º aniversario de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) en 2020. Se necesitan adoptar con urgencia enfoques transformadores y sumamente inclusivos, y este es el mejor momento para llevarlo a cabo.

INTRODUCCIÓN

El nivel de paz mundial disminuyó durante cuatro años consecutivos. La región de Oriente Medio y Norte de África (MENA) registró numerosos conflictos armados graves y se consideró la región menos pacífica del mundo.¹ Pese a los esfuerzos significativos impulsados por las Naciones Unidas y otros organismos, entre ellos, la sociedad civil y las organizaciones regionales, la mayoría de los procesos de paz de alto nivel iniciados en la región están estancados, y la influencia y la participación significativa de las mujeres en los procesos oficiales son limitadas. Esta representación y participación escasa de las mujeres ha perjudicado las posibilidades de alcanzar acuerdos duraderos.² En el contexto de un gran número de conflictos prolongados y procesos de paz estancados en la región MENA y el mundo, las mujeres y las comunidades afectadas por conflictos violentos, las expertas y expertos en seguridad y cuestiones de paz y las personas encargadas de adoptar decisiones reclaman cada vez más la adopción de enfoques transformadores de solución de conflictos, incluidos la necesidad de una mayor inclusión, una coordinación más estrecha entre una variedad más amplia de actores y un compromiso constante con los enfoques preventivos.³

El 29 y 30 de noviembre de 2018, ONU Mujeres organizó la conferencia “Participación significativa de las mujeres en los procesos de paz: modalidades y estrategias en las distintas vías” con el apoyo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo. En los debates, estuvieron presentes más de 60 profesionales, analistas y personas defensoras de todo el mundo, incluida la región MENA. La conferencia permitió analizar las buenas prácticas en materia de modalidades y estrategias para garantizar la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz. Además, se hizo un fuerte énfasis en contribuir a nuevos y ya existentes esfuerzos de establecimiento de la paz en la región MENA. Los temas centrales fueron examinar las innovaciones, tendencias y desafíos en la interacción entre los procesos oficiales y de alto nivel en la primera vía y los procesos no oficiales, en los cuales la sociedad civil suele desempeñar un papel de liderazgo en la segunda vía.

Procesos de múltiples vías y relaciones entre las vías

Al analizar la primera y la segunda vías, se considera que ocurren procesos de múltiples vías cuando coinciden, generalmente en paralelo, los esfuerzos de mediación de alto nivel con los esfuerzos impulsados por los líderes de la comunidad y la sociedad civil para consolidar la paz. Si bien los esfuerzos se pueden unificar, con frecuencia, ocurren de forma separada y en paralelo debido a una variedad de problemas, incluidas la coordinación entre muchos actores y a través de ellos, las limitaciones de confidencialidad y competencia por los recursos, y la asignación de los esfuerzos, entre otros factores.

Aun cuando existan relaciones en las distintas vías de los procesos de paz —a través de puntos de influencia, comunicación y circuitos de retroalimentación entre las vías—, hay una diferencia entre aquellas

1 Global Peace Index 2018 (Instituto para la Economía y la Paz, 2018).

2 Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (S/PRST/2018/1); Jana Krause, Werner Krause y Piia Braenfors. 2018. “Women’s Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace”. *International Interactions*, 44:6, 985-1016.

3 P. ej., las Naciones Unidas y el Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Banco Mundial, 2018).

que reflejan iniciativas formales y de primera vía conforme al marco de una estrategia de mediación más amplia y aquellas que ocurren de manera menos formal cuando la sociedad civil está al mando y que apuntan a influir en la adopción de decisiones de la primera vía sin necesariamente tener el mandato formal de hacerlo. Cada una de ellas se puede llevar a cabo empleando diferentes estrategias y enfoques, y es probable que den resultados distintos pero, en teoría, complementarios.⁴

Sea cual fuere su aspecto preciso, las relaciones con la primera vía son de particular importancia dado que, pese a todos los esfuerzos, las mujeres y otros segmentos de la sociedad, como la juventud, tienden a ser excluidos en gran medida, ser más numerosos e influir en el ámbito informal antes que en el formal. Tras reconocer que se deben seguir haciendo esfuerzos para fomentar la participación inclusiva en cada vía, los debates de la conferencia se centraron en la idea de crear relaciones para establecer buenas prácticas y enfoques transformadores que sirvan para ampliar la forma en que se considera la inclusión. Estos debates se mantuvieron en un momento en que gran parte de los esfuerzos de consolidación están paralizados en todo el mundo y en que se le presta más atención a la idea de establecer relaciones en todas las vías para fomentar la solución de los conflictos y revitalizar los procesos políticos tambaleantes.

Las pruebas sugieren cada vez más que, cuando las negociaciones de paz están estancadas, los actores de la segunda vía, incluidos los líderes y los grupos de derechos de las mujeres, pueden ejercer más presión para que estas se reactiven a través de, por ejemplo, coaliciones de amplia base y movilizaciones públicas.⁵ Además, es más probable que las mujeres y los líderes de la sociedad civil planteen cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la justicia

que son fundamentales para consolidar una paz sostenible, y que de otro modo no serían planeadas por las partes en conflicto dominadas por hombres en sus negociaciones oficiales. Las actividades de la vía y media y segunda vía también pueden servir como foros más pequeños para entablar diálogos, plantear y resolver problemas, aumentar los niveles de confianza entre las partes en conflicto y hasta llegar a crear un espacio político para que las partes en conflicto participen en debates técnicos.⁶ Por último, cuando la información y las perspectivas se comparten con regularidad entre la primera y la segunda vías, esto puede ayudar a los actores —las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de mujeres, así como los actores de la primera vía— a “afinar sus ideas, adoptar sus posturas acorde con la realidad y entablar las relaciones necesarias para que su visión de paz esté mejor representada en los acuerdos finales”.⁷ En especial para los actores de la primera vía, un mayor intercambio de información y opiniones con sus homólogos de la segunda vía puede ayudar a diseñar procesos eficaces e inclusivos, promover la implicación y, por consiguiente, alentar la sostenibilidad a largo plazo de los resultados alcanzados.

Existe la necesidad imperiosa de hacer un análisis más profundo y de ahondar en las políticas y las prácticas sobre las relaciones que pueden existir entre la primera y la segunda vías.⁸ De hecho, el grupo de participantes de la conferencia intercambió conocimientos y perspectivas relacionadas con la situación de los procesos de paz a nivel mundial y en la región MENA, así como sobre las estrategias y los desafíos para la participación significativa de las mujeres en las diferentes vías y modalidades en Colombia, Chipre, Georgia, Iraq, Kenya, Kosovo, Libia, Myanmar, Nepal, Irlanda del Norte, Siria y Yemen.⁹ A través de un mayor conocimiento comparativo y

4 Establecer relaciones y puntos de entrada para ejercer influencia entre las vías no debe limitarse a las iniciativas que provienen del ámbito formal o a expensas de la necesidad continua y urgente de proteger y financiar a las organizaciones de la sociedad civil para la organización y movilización independiente.

5 Thania Paffenholz et al., *Haciendo que las mujeres cuenten - no solo contando mujeres: evaluación de la inclusión y la influencia de las mujeres en las negociaciones de paz* (ONU Mujeres, 2016).

6 Christina Buchhold et al., *Oslo Forum 2018: “The End of the Big Peace? Opportunities for Mediation”* (2018), pág. 14.

7 Anjali Dayal, “Connecting Informal and Formal Peace Talks: From Movements to Mediators” (Instituto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad de la Universidad de Georgetown, 2018), pág. 3. Sin embargo, cabe señalar que la autora solo se refiere a los beneficios para los actores de la segunda vía.

8 En un taller organizado por ONU Mujeres en junio de 2018 con mujeres de Iraq, Siria y Yemen, las y los participantes expresaron en repetidas ocasiones la necesidad de centrarse en crear relaciones entre todas las vías de los procesos de paz.

aprendizaje común, se debatieron varias perspectivas y recomendaciones sobre las particularidades de los desafíos y las oportunidades para impulsar la participación significativa de las mujeres en y entre las vías de los procesos de paz. La conferencia incluyó asimismo un elemento de aprendizaje activo con tres sesiones de aprendizaje paralelas y experimentales sobre los siguientes temas: 1) etapa de preparación para las negociaciones de paz, 2) acuerdos de cesación del fuego y 3) acuerdos de distribución del poder político.

Un momento oportuno

El evento se llevó a cabo en un momento oportuno de la política mundial relacionada con el programa de las mujeres, la paz y la seguridad. Se basó en los resultados obtenidos del Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las resoluciones de mantenimiento de la paz⁹ y, al mismo tiempo, en el informe anual sobre las mujeres, la paz y la seguridad del Secretario General de las Naciones Unidas¹¹, así como en una reunión del grupo de expertas y expertos titulada “Women’s Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements”, que aportó información al Secretario General sobre este tema y ofreció una claridad muy necesaria en cuanto a un concepto básico y demanda central que está en el centro del programa de las mujeres, la paz y la seguridad.¹²

Actualmente, hay un impulso renovado para centrarse en los avances y las deficiencias restantes relacionadas con este pilar central del programa de las mujeres, la paz y la seguridad, y para considerar las futuras oportunidades de propugnar enfoques transformadores e inclusivos en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos en el marco del próximo 20.º aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el 25.º aniversario de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) en 2020.

9 Las referencias a Kosovo se entenderán en plena conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

10 Resolución 70/262 (2016) de la Asamblea General y resoluciones 2282 (2016) y 2413 (2018) del Consejo de Seguridad.

11 Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (S/2018/900).

12 Women’s Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements: Report of the Expert Group Meeting (ONU Mujeres, 2018).

INCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ: LECCIONES FUNDAMENTALES Y NUEVAS TENDENCIAS Y PRIORIDADES

Si bien los procesos de la segunda vía han servido como un espacio bastante productivo, seguro y más accesible para que las mujeres expongan sus recomendaciones y defiendan sus prioridades, se plantea la pregunta sobre si la segunda vía se ha convertido efectivamente en un “techo de cristal” para la participación de las mujeres donde hay mucha retórica respecto a los papeles importantes que desempeñan en el ámbito local, pero sin compromisos coherentes con la participación de las mujeres en todas las etapas de los procesos de paz. Los debates reconocieron el valor de crear relaciones entre las vías. Al mismo tiempo, al observar los persistentes bajos niveles de acceso y participación de las mujeres en los procesos formales de paz, los debates pusieron especial atención a la participación directa de las mujeres en la primera vía.

Se plantea la pregunta sobre si la segunda vía se ha convertido efectivamente en un «techo de cristal» para la participación de las mujeres donde hay mucha retórica respecto a los papeles importantes que desempeñan en el ámbito local, pero sin compromisos coherentes con la participación de las mujeres en todas las etapas de los procesos de paz.

Comparación de la participación de las mujeres en las distintas vías

Una representante del Instituto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad de la Universidad de Georgetown compartió los resultados de un nuevo estudio sobre las tendencias mundiales de la inclusión de las mujeres en los procesos de paz, lo que ayudó a enmarcar la naturaleza de los desafíos para la participación significativa de las mujeres. De acuerdo con el estudio, en 38 de los 63 procesos de paz posteriores a la Guerra Fría se identificaron iniciativas informales, de las cuales casi tres cuartos (27/38) presentan pruebas claras de participación de grupos de mujeres reconocibles. Asimismo, la investigación concluyó que más de la mitad de todos los procesos de paz están acompañados de esfuerzos informales, y la mayoría de los procesos informales de paz involucran esfuerzos conjuntos de grupos de mujeres para forjar la paz.¹³

Esta marcada diferencia en la participación de las mujeres en los procesos formales e informales se reflejó en los debates llevados a cabo. El grupo de participantes subrayó las distintas maneras en que las mujeres contribuyen a la consolidación de la paz en la segunda y la tercera vías. Por ejemplo, las mujeres desempeñaron un papel notable al

¹³ Para obtener información detallada sobre el análisis de la investigación, véase Anjali Dayal, “Connecting Informal and Formal Peace Talks: From Movements to Mediators” (Instituto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad de la Universidad de Georgetown, 2018).

promover la cohesión social en las comunidades iraquíes afectadas por el Estado Islámico de Iraq y Siria (Da'esh), lo que reunió a personas de distintas procedencias para superar las facciones y división en sus sociedades. Las prioridades que las mujeres abordan en estas vías informales incluyen temas relacionados con los derechos humanos, la justicia y la reconstrucción de las comunidades, que constituyen cuestiones importantes que, a menudo, no se plantean ni solucionan de manera efectiva e integral en los procesos de la primera vía. Al crear múltiples relaciones más profundas entre las vías, es más probable que estas cuestiones fundamentales también se manifiesten en los procesos de alto nivel.

Obstáculos a la participación directa y significativa de las mujeres

Al analizar la necesidad formal, de alto nivel y continua de una mayor participación directa y significativa de las mujeres, las y los participantes puntualizaron desafíos específicos. En primer lugar, gran parte del grupo de participantes subrayó la evaluación más rigurosa que se les hace a la formación, experiencia y habilidades de las mujeres, que no es igual a la que se les realiza a los hombres que participan en los procesos de paz. Esto sirve para despreciar las habilidades y los papeles activos de las mujeres en las negociaciones de paz en todos los niveles e ignora la experiencia única por la que atraviesan en sus vidas con los conflictos violentos. Otras personas compartieron la experiencia de que les hayan dicho que la política es un “negocio corrupto y sucio” en el cual las mujeres no tienen ningún lugar. En segundo lugar, las mujeres procedentes de países afectados por conflictos enfrentan muchos obstáculos prácticos para asistir a las negociaciones celebradas fuera de sus países (p. ej., Italia, Kuwait). Las y los participantes señalaron la necesidad frecuente de obtener visas con poca antelación, así como la incapacidad de los anfitriones y organizadores

Superación de obstáculos

Las y los participantes intercambiaron información sobre estrategias y buenas prácticas para fomentar la inclusión de las mujeres en los procesos de paz de sus países. En Kosovo, a raíz de ser excluidas de los procesos formales de solución de conflictos, cientos de miles de mujeres de distintas procedencias y opiniones políticas crearon un movimiento para promover el final de la guerra. Este movimiento se ganó la credibilidad de las mujeres y, en última instancia, ayudó, aunque con retraso, a que las mujeres estén en cierta medida representadas en el proceso de negociación. También se citó el ejemplo de Irlanda del Norte. En este país, el activismo del movimiento de las mujeres dio lugar a una participación significativa de las mujeres en el período previo a la firma del Acuerdo de Viernes Santo en 1998, incluida la constitución de la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte, que garantizó dos escaños en el Foro para el Diálogo Político de Irlanda del Norte. Este foro fue el organismo para las negociaciones entre todas las partes que, al final, negoció el Acuerdo de Viernes Santo en 1998.

de dichas negociaciones de invitar y apoyar su participación. Estas preocupaciones se asemejan a las planteadas en la mencionada reunión del grupo de expertas y expertos de 2018 sobre la necesidad de reducir los obstáculos prácticos a la participación de las mujeres. Las mujeres no siempre pueden organizar o financiar viajes de última hora con invitaciones tardías y plazos ajustados, además, puede que deban ocuparse de responsabilidades familiares y otras obligaciones personales.¹⁴

¹⁴ Women's Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements: Report of the Expert Group Meeting (ONU Mujeres, 2018), pág. 12.

Consideración de varios actores

Por lo general, las y los participantes procedentes de países afectados por conflictos destacaron que la participación de las mujeres en la adopción de decisiones políticas no se determinó claramente antes de la guerra y fue aún más complicada durante ella, dado que la “lógica” de los roles de género todavía restringe en gran medida a las mujeres en la vida pública. En los contextos donde hay actores internacionales y regionales involucrados en un conflicto interestatal, los obstáculos a la participación de las mujeres pueden ser incluso mayores porque los encargados de adoptar decisiones a nivel internacional y regional pueden representar otra barrera poco favorable e inaccesible que hay que superar de acuerdo con sus principios y enfoque de participación. Se debatieron en profundidad los diferentes papeles de los actores regionales. Por ejemplo, al analizar las situaciones de Yemen y otros países, se hizo un fuerte llamamiento a poner fin a la venta de armas que alimentan muchos de los conflictos en la región.

De hecho, se deberían tener en cuenta la naturaleza del conflicto y la variedad de los actores implicados para apoyar la igualdad de género, la inclusión, la diversidad y la representación eficaz de todas las poblaciones afectadas. Con frecuencia, los miembros de los círculos empresariales, los grupos religiosos y el mundo académico desempeñan un conjunto diverso de papeles en los procesos de paz. Una participante colombiana señaló la necesidad de evaluar el poder político de las empresas multinacionales que participaron en el actual proceso de paz de Colombia. De igual modo, las y los participantes de varios países resaltaron el papel y la influencia que tienen los medios de comunicación como partidarios u opositores de los esfuerzos de las mujeres en las distintas vías de los procesos de paz. Durante la evaluación de Chipre, se sugirió que los medios de comunicación, en su mayoría, eran un obstáculo a los esfuerzos de las mujeres en la segunda vía, dado que describían a estos esfuerzos como una “labor débil” e irrelevantes para los procesos de alto nivel.

Reconociendo los diversos obstáculos a la participación significativa de las mujeres en todas las regiones, se citó el aumento de redes de mujeres mediadoras como una tendencia positiva a nivel mundial. Estas, en gran parte, constituyen redes regionales, como la Red de mujeres africanas en la prevención de conflictos y la mediación (FemWise-Africa) y la Red de mujeres mediadoras del área mediterránea (MWMN).¹⁵ De hecho, las y los mediadores, independientemente del género con el que se identifiquen, pueden influir en los procesos de paz, por ejemplo, al ayudar a construir los puentes necesarios entre los distintos procesos y vías, facilitar la inclusión de las mujeres y otras personas, así como sus diversas perspectivas e intereses colectivos. En Colombia, Noruega desempeñó un papel notable como facilitador en la promoción de la inclusión al apoyar la participación directa de las mujeres en la mesa redonda con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno, que finalmente influyó en el texto del acuerdo final de paz. La Subcomisión de Género luego desempeñó una función importante en la elaboración de los aportes con perspectiva de género para el texto del acuerdo de paz, donde destacó la naturaleza multifacética de los esfuerzos para garantizar procesos de paz que tengan en cuenta las cuestiones de género.¹⁶

Perseverancia

Muchas de las personas presentes en la conferencia señalaron la necesidad de que las mujeres creen su espacio de participación cuando no exista una voluntad política general para hacerlo. Un tema común que surgió fue la necesidad de impulsar la inclusión de las mujeres sobre la base del hecho de que las mujeres, en raras ocasiones, tienen o se les ofrecen oportunidades para participar sin promover su propia representación. Un dicho popular que repitieron las y los participantes de Iraq y Siria fue: “Si te cierran la puerta, entra por la ventana”.

«Si te cierran la puerta, entra por la ventana».

15 En la práctica, las integrantes de las redes de mujeres mediadoras ofrecen experiencia directa en mediación o un conjunto más amplio de habilidades y experiencias que son valiosas para apoyar procesos de paz inclusivos.

16 Dag Nylander y Hilde Salvesen, *Towards an Inclusive Peace: Women and the Gender Approach in the Colombian Peace Process* (NOREF, 2017).

En este sentido, se debería cuestionar la noción completa de “vías” de los procesos de paz. Las mujeres pueden trabajar, y lo hacen, a través de estas divisiones a menudo teóricas de manera fluida y estratégica. Asimismo, existe la necesidad de mantener una mente abierta e imaginativa sobre la concepción de lo que es un proceso de paz de alto nivel, en lugar de limitar el debate a pensar sobre la participación significativa de las mujeres a partir de un modelo existente. Las y los participantes sugirieron que es mejor recurrir a una intervención integral para impulsar la participación significativa de las mujeres con enfoques feministas, sin embargo, esto se puede concebir de manera contextual, buscando al mismo tiempo múltiples puntos de entrada y métodos combinados. Por ejemplo, se podría combinar un

mecanismo de consejo consultivo de mujeres con una cuota de género, la generación de conocimientos y el desarrollo de capacidades para hombres y mujeres en áreas temáticas donde, a menudo, no se realiza un análisis que incorpora las cuestiones de género (p. ej., descentralización), junto con el apoyo financiero destinado a la sociedad civil para su organización y movilización. Por otra parte, una organización independiente de la sociedad civil puede llevar adelante un proceso de consulta en todo el país, y las recomendaciones resultantes podrían ser valiosas y fundamentales para alcanzar una paz positiva y duradera. La clave para lograr un gran impacto es la coordinación, la comunicación y la colaboración en las distintas vías.

COMISIONES Y CONSEJOS CONSULTIVOS: VALOR Y DESAFÍOS

El establecimiento de comisiones de género y consejos consultivos de mujeres para apoyar los procesos de paz de la primera vía es una práctica relativamente nueva. Teniendo en cuenta que estos modelos se están reproduciendo en medio de una continua resistencia a la participación directa de las mujeres, las y los participantes de la conferencia no solo demostraron un mayor interés en el papel empírico que desempeñan, así como en sus contribuciones y limitaciones, sino que también mantuvieron un debate más profundo al respecto. En los debates, se analizó el papel de las comisiones de género (Colombia, Sri Lanka) y los consejos consultivos de mujeres o grupos similares (Siria, Yemen y una propuesta para Iraq en el momento de la conferencia¹⁷) en los procesos de paz y su capacidad para impulsar la participación significativa de las mujeres, promover la integración de las perspectivas de género y crear relaciones en las distintas vías.

Si bien varios de estos mecanismos permitieron que se incluyeran prioridades, necesidades y perspectivas de mujeres más diversas en las negociaciones de paz y los procesos en general en medio de una enorme resistencia a la inclusión directa de las mujeres, no sustituyen la participación directa. Una de las preocupaciones es que estos mecanismos releguen a las mujeres a una función indirecta con poca influencia (en particular, los consejos consultivos de mujeres). Sin embargo, es importante considerar su propósito y contexto entre otros factores. Hasta la fecha, las comisiones de género se crearon como parte de la estructura de negociación para fomentar la inclusión de las cuestiones de género, mientras que los consejos consultivos y grupos similares se constituyeron o cuentan con el apoyo de mediadoras y mediadores principales de las Naciones Unidas para subsanar la marcada exclusión de las mujeres de las negociaciones y la adopción de decisiones.

¹⁷ El Grupo Consultivo de Mujeres sobre Reconciliación y Política para Iraq se estableció en marzo de 2019.

Además, estos mecanismos no varían en su diseño y funcionamiento, y pueden evolucionar con el tiempo. Se establecen a partir de distintas modalidades con varios objetivos, membresías, plazos, maneras de trabajar y, en última instancia, repercusiones diferentes. Las mujeres que están en estos mecanismos también desempeñaron papeles fundamentales para mantener una especial atención en la participación directa de las mujeres como parte de la meta final a alcanzar.

Ejemplos comparativos

Los debates incluyeron reflexiones sobre los desafíos y los logros de estos mecanismos, teniendo en cuenta, a su vez, las diferentes maneras en las que estos mecanismos fueron diseñados e implementados en cada contexto. En el caso de Sri Lanka, la Subcomisión de Cuestiones de Género se creó en 2002, durante la tercera ronda de negociaciones en Oslo, como uno de los cuatro comités involucrados en el proceso formal de paz. La función principal de la Subcomisión fue apoyar la inclusión de las cuestiones de género e informar oficialmente a la sesión plenaria de las negociaciones de paz. Sin embargo, la Subcomisión no pudo desarrollar su potencial, dado que las negociaciones oficiales fracasaron de manera repentina en 2003.¹⁸

La Subcomisión de Cuestiones de Género se constituyó en 2014. Como se creó a dos años del inicio del proceso, pudo realizar aportaciones a las negociaciones que ya se habían entablado. Asimismo, reactivó las negociaciones cuando estuvieron por estancarse; esto se debió, en parte, a sus esfuerzos por crear alianzas de igualdad de género para promover la igualdad de género en las líneas partidarias. La Subcomisión de Colombia tuvo la tarea específica de revisar e incorporar las perspectivas de género en todas las áreas del proyecto de acuerdo de paz. Si bien la Subcomisión, junto con asesores nacionales e internacionales en cuestiones de género, lograron brindar asesoramiento y sugerencias en cada área, no siempre se tuvieron en cuenta. Uno de los aspectos notables es que la Subcomisión fue impulsada por la gran oleada de apoyo y movilización por parte de las organizaciones y movimientos feministas de Colombia. Esto generó una presión externa sobre las partes en conflicto para que se incluyeran las perspectivas de género, lo que contribuyó a su relativo éxito.

También se debatió con varios ejemplos de casos sobre los consejos consultivos de mujeres y modelos similares. El Pacto de Mujeres Yemeníes para la Paz y la Seguridad (Pacto) se creó en 2015 con aproximadamente 60 mujeres de todo el país para servir como una plataforma inclusiva donde las mujeres pudieran organizarse, debatir y aprovechar su voz colectiva para exigir la participación de las mujeres en la adopción de decisiones. Fue creado por ONU Mujeres y la Oficina de las Naciones Unidas del Enviado Especial del Secretario General para Yemen (OSESGY) para actuar como un organismo consultivo del Enviado Especial. El Consejo Consultivo de Mujeres de Siria del Enviado Especial de las Naciones Unidas para Siria se estableció en 2016 con doce miembros, en gran parte, como resultado de la presión ejercida por la Iniciativa de Mujeres Sirias para la Paz y la Democracia (SWIPID). Sirvió como el primer grupo consultivo formal de mujeres de un Enviado Especial de las Naciones Unidas, cuya obligación es consultar regularmente con el Enviado Especial sobre cuestiones de género durante el proceso político. En sus actividades de promoción e insistencia sobre la necesidad de contar con un mínimo del 30 % de representación de mujeres en el proceso, el Consejo Consultivo de Mujeres brindó un ejemplo de cómo se pueden emplear estos mecanismos para también apoyar la participación directa de las mujeres en los procesos de paz.

Más recientemente, la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para Yemen creó un Grupo Consultivo Técnico compuesto de ocho mujeres yemeníes en agosto de 2018. Seis de las ocho mujeres del Grupo Consultivo Técnico también eran miembros del Pacto, lo que subraya la relación existente entre las dos iniciativas. Similar al Consejo Consultivo de Mujeres, el Grupo Consultivo Técnico apunta a ofrecer asesoramiento al Enviado Especial y su oficina, en particular cuando se están celebrando negociaciones o consultas. En octubre de 2018, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI) estableció un Grupo Consultivo de Mujeres sobre Reconciliación y Política para lograr una mayor inclusión y participación de las mujeres en la adopción de decisiones. Incluye a 22 mujeres seleccionadas sobre la base de su experiencia política, representación geográfica y consideraciones relacionadas. Durante el análisis sobre el diseño, las

¹⁸ Kumudini Samuel, "The Importance of Autonomy: Women and the Sri Lankan Peace Negotiations" (Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Series, n.º 2, Centro para el Diálogo Humanitario, 2010).

reacciones, la función y la evolución constante de estos mecanismos, los debates del panel y el grupo de participantes fueron enriquecedores.

Si se los compara con el modelo de comisión, una característica distintiva de los consejos consultivos de mujeres es que están compuestos solo de mujeres y, al mismo tiempo, apuntan a tener una composición diversa, con representantes de múltiples ámbitos políticos de cada país. La membresía diversa de estas iniciativas sirve como una fortaleza y permite que estos organismos comuniquen perspectivas de distintos niveles y estratos sociales, lo que fomenta la confianza en las líneas políticas y funciona como un laboratorio para poner a prueba las distintas ideas. Sin embargo, existe la percepción de que los miembros de estos mecanismos deberían alcanzar opiniones consensuadas a pesar de que ninguno de estos organismos lo incorpora como un requisito formal. El deseo de alcanzar opiniones consensuadas es una percepción más amplia de que las mujeres deberían “hablar con una sola voz”.

Iniciativas y características de diseño

Los debates de la conferencia también plantearon preguntas e inquietudes respecto de la membresía tanto en el consejo consultivo como en los modelos de mecanismo de la comisión. En el caso de la Subcomisión de Cuestiones de Género de Sri Lanka, algunas personas consideraron que una de sus debilidades es que sus miembros fueran designados de manera exclusiva por el Gobierno y los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE); otras personas lo consideran una fortaleza, dado que las partes en conflicto podrían implicarse aún más en el mecanismo. La Subcomisión de Cuestiones de Género estaba limitada a una función consultiva y su membresía estaba alineada en gran medida, aunque no del todo, con los programas políticos de ambas partes. En cambio, la Subcomisión de Género de Colombia estaba integrada por cinco a seis delegados de cada parte negociadora, entre los que se encontraba un hombre como mínimo, que contaban con conocimientos técnicos especializados y el apoyo de los asesores nacionales e internacionales en cuestiones de género.¹⁹ Esto sirvió para lograr una mayor adhesión al trabajo de la Subcomisión. La membresía, sin embargo, cambió cuando se

designaron otros miembros de las delegaciones. Los miembros y el alcance de su participación en un proceso de paz pueden tener repercusiones directas en cómo la ciudadanía se relaciona con un mecanismo y su influencia.

Las y los participantes de la conferencia debatieron sobre la rotación de los miembros y expusieron tanto las ventajas como las desventajas. Por un lado, se sugirió que posiblemente los miembros no tengan el tiempo suficiente para adquirir los conocimientos y la experiencia necesarios, además de querer seguir participando. Por el otro lado, la rotación de los miembros puede ayudar a ampliar la representación (de las mujeres), en especial dentro de un consejo consultivo. También se plantearon cuestiones importantes en los distintos contextos nacionales sobre los criterios y los procedimientos de selección de los miembros, tanto al principio como durante las rotaciones, así como el grado de transparencia pública en torno a la selección, incluso a través de las consultas que pudieran celebrarse. Se sugirió que una composición diversa que abarque a mujeres y redes en la segunda vía permite que estos órganos creen relaciones informales con las mujeres que se movilizan en el terreno, hacia los grupos técnicos e, idealmente, en los procesos oficiales de mediación en general.

Varias personas destacaron como un beneficio significativo de estos mecanismos la función de establecer relaciones entre las mujeres que proceden de áreas afectadas por conflictos y los diálogos formales de la primera vía. La Subcomisión de Género de Colombia sirvió como un mecanismo de comunicación con el movimiento de mujeres y facilitó las relaciones entre la primera y la segunda vías para asegurar que las voces de las mujeres se tengan en cuenta en los niveles más altos. Fue un éxito tener una amplia representación de los movimientos de base y los movimientos de mujeres activas en el ámbito político. Los esfuerzos para apoyar a los miembros de la Subcomisión de Género con información y desarrollo de aptitudes y crear espacios físicos y virtuales para que las mujeres presenten sus propuestas y prioridades, como la Cumbre de Mujeres y un sitio web especializado, fueron factores que contribuyeron a su éxito. La capacidad de la Subcomisión de Género para forjar alianzas con los diferentes grupos de mujeres,

19 Dag Nylander y Hilde Salvesen, *Towards an Inclusive Peace: Women and the Gender Approach in the Colombian Peace Process* (NOREF, 2017); Kristian Herbolzheimer, *Innovations in the Colombia Peace Process* (NOREF, 2016); Virginia Bouvier, *El género y el papel de las mujeres en el proceso de paz de Colombia*, Instituto de la Paz de los Estados Unidos y ONU Mujeres, 2016).

incluidas las mujeres en el sector militar, también ayudó a hacer avances en el programa de la igualdad de género.

Al mismo tiempo, se planteó un punto importante de interés sobre las expectativas y exigencias impuestas a las mujeres que están involucradas en estos procesos y que tuvieron que equilibrar con muy poco dinero o apoyo su participación con su trabajo en las organizaciones y las responsabilidades familiares. Para muchas mujeres, esto generó agotamiento, desgaste profesional y problemas de salud. Se debe hacer una reflexión más profunda y tomar más medidas para reducir y redistribuir estas responsabilidades de las mujeres, y asegurar un reconocimiento e igual remuneración por su trabajo. En parte, estas preocupaciones se suman a un impulso mundial más amplio de reconocer los desafíos del trabajo indispensable que se está haciendo en contextos de conflicto y la importancia de la salud mental de quienes lo llevan adelante, y no solo en favor de las mujeres. El grupo de expertas y expertos también hizo hincapié en los desafíos planteados por las múltiples amenazas a la seguridad de los miembros de estos mecanismos para que trabajen de manera conjunta.

Otras reflexiones y pensamientos orientados al futuro

En todos los casos, las comisiones y los consejos consultivos afrontaron desafíos, pero a su vez consiguieron algunos logros. Un factor que comparten todos estos mecanismos es que fueron creados como resultado de las persistentes actividades de promoción de los grupos de mujeres, apoyados por la comunidad internacional. Algunos mecanismos también recibieron el apoyo de las partes en las negociaciones. Los antecedentes de activismo de las mujeres en un país o su pronta intervención en los esfuerzos para resolver el conflicto e involucrarse en los procesos políticos también dieron lugar a su posterior implicación en un proceso formal de paz.

Las y los participantes expresaron opiniones diversas sobre la influencia de estos mecanismos, en especial cuando su éxito puede basarse en la discreción de unos pocos actores principales. Se plantearon interrogantes respecto de las posibles medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos y logros de las mujeres en estos procesos y comisiones, por ejemplo, cuando se designa un nuevo Enviado Especial o hay

Un factor que comparten todos estos mecanismos es que fueron creados como resultado de las persistentes actividades de promoción de los grupos de mujeres, apoyados por la comunidad internacional.

cambios en los partidos políticos que se encuentran en el poder. Se sugirió que una transición podría servir como una oportunidad para elevar aún más los objetivos de las mujeres, así como para que los mecanismos evolucionen asumiendo más responsabilidades. Las y los participantes recomendaron que se sigan haciendo esfuerzos para involucrar a los hombres, un liderazgo específico y el fomento de capacidades técnicas para las mujeres, y como última medida un mayor número de mujeres en calidad de observadoras/supervisoras de las negociaciones de paz cuando fracasen los esfuerzos encaminados a una participación significativa. También se subrayó la necesidad de aumentar la participación de las mujeres jóvenes en estos mecanismos.

Teniendo en cuenta que la mayoría de estos mecanismos son relativamente nuevos, será crucial contar con iniciativas de evaluación y supervisión constantes y bien financiadas para comprender todos los beneficios y posibles perjuicios de promover la igualdad de género y la participación de las mujeres en los procesos de paz a través de dichos mecanismos. El aprendizaje compartido ya ha sido un proceso constante en estos mecanismos, y las expertas y expertos de Yemen comentaron que aprendieron muchas lecciones a partir de las experiencias de Siria y el Consejo Consultivo de Mujeres. Muchas de las personas presentes también habían estado siguiendo los logros relativos del proceso colombiano y agradecieron que se compartieran las estrategias aplicadas en ese contexto. Si bien se pueden obtener ejemplos positivos de estos mecanismos que fomentan la participación directa de las mujeres en los procesos formales de negociación, aún quedan dudas sobre si estos mecanismos relegan a las mujeres 12 a una función consultiva y perpetúan su marginación. Además, las y los participantes debatieron si basta con aumentar la representación de las mujeres en los procesos de paz (más mujeres independientemente de su opinión política) o si los esfuerzos deberían centrarse en incluir a las mujeres que son feministas y están comprometidas con elevar los derechos e intereses de las mujeres en estos procesos.

ACUERDOS DE PAZ CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: PATRONES, PRÁCTICA, POSIBILIDADES Y DIFICULTADES

Integrar la perspectiva de género en la redacción de los acuerdos de paz ha sido desafiante, como lo demuestran los resultados lentos y fluctuantes a lo largo del tiempo, con una tendencia descendente notable desde 2015.²⁰ El Centro de Género, Paz y Seguridad de la Universidad de Monash ha venido realizando investigaciones para analizar la inclusión y la solidez de las disposiciones relativas al género en los acuerdos de paz, así como su aplicación y la relación con la participación de las mujeres.²¹ De acuerdo con los resultados, casi la mitad de todos los acuerdos de paz firmados entre 2000 y 2016 no hacen alusión alguna al tema del género o las mujeres. Aun cuando los acuerdos de paz incluyen disposiciones relativas al género, la mayoría de ellas se consideran débiles. Las investigaciones también confirman que los acuerdos de paz son más propensos a tener disposiciones firmes relativas al género cuando aumenta la participación de las mujeres en los procesos de la primera y la segunda vías, los parlamentos nacionales y la sociedad civil. Asimismo, se observó que las constituciones y los acuerdos amplios o con fecha de cese definitivo suelen incorporar disposiciones firmes relativas al género

en comparación con los acuerdos no vinculantes o parciales. Esta investigación, junto con varios otros estudios, confirma una debilidad clave en el área de la cesación del fuego y otros acuerdos preliminares o parciales frente a las perspectivas de género.²² El papel de las organizaciones de la sociedad civil y su repercusión en la conformación del acuerdo de paz de Colombia se destacó en repetidas ocasiones como un ejemplo de buena práctica. Basándose en una historia de activismo de las mujeres a favor de la paz a lo largo de los 50 años que duró el conflicto violento, las mujeres utilizaron sus fortalezas y redes a través de diversos grupos (es decir, como afrocolombianas, mujeres indígenas, mujeres jóvenes, etc.) para movilizarse en reconocimiento de sus derechos. Al implementar un enfoque intersectorial, las mujeres colombianas reconocieron su diversidad y necesidad de adoptar medidas diferenciadas para abordar los efectos del conflicto. Constituyeron alianzas y presionaron a los negociadores del Gobierno y las FARC para insistir en la importancia de tener en cuenta e incluir los derechos de las mujeres y un enfoque con perspectiva de género en el proceso y los resultados.

20 Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (S/2018/900), párr. 42. Los datos registraron las vías tanto de los acuerdos de paz parciales como amplios.

21 Por ejemplo, véase Katrina Lee-Koo y Jacqui True, documento de políticas: “Towards Inclusive Peace: Mapping Gender Provisions in Peace Agreements” (Centro de Género, Paz y Seguridad de la Universidad de Monash, 2018).

22 Women’s Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements: Report of the Expert Group Meeting (ONU Mujeres, 2018), pág. 8.

Innovaciones

Asegurar la participación y representación de las mujeres en los acuerdos transitorios y orientados a los procesos, lo cual establece un marco de los pasos a seguir en un proceso de paz, es una manera innovadora de promover la participación de las mujeres y más resultados con perspectiva de género en los posteriores acuerdos. Si bien hay una gran ausencia de mujeres en las negociaciones formales de paz para Yemen, sí ganaron terreno en procesos transitorios anteriores. El acuerdo transitorio negociado por el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) exigió la creación de un Gobierno de consenso nacional con la obligación de considerar la participación de las mujeres. El acuerdo también instó a la organización de una Conferencia para el Diálogo Nacional entre todas las fuerzas y especificó que las mujeres deberían estar representadas entre todas las partes participantes;²³ por lo tanto, se estableció una cuota del 30 % para la participación de las mujeres en las delegaciones. Al final, las mujeres constituyeron el 28 % de los delegados en las Conferencias para el Diálogo Nacional de 2013 y 2014 y encabezaron tres de los nuevos grupos de trabajo. Además, se formó una delegación compuesta solo de mujeres para representar las necesidades de las mujeres y las niñas en la Conferencia para el Diálogo Nacional sin las restricciones de afiliación política. Las mujeres trabajaron a la par de los hombres y pudieron incluir varias recomendaciones, entre ellas, una cuota del 30 % para la participación de las mujeres en todas las instituciones del Estado.²⁴ Si bien la aplicación de los resultados del diálogo nacional, entre los que se encuentra la cuota, sigue siendo un desafío significativo, la participación e influencia de las mujeres en el diálogo anterior sentó un precedente al cual las mujeres siguen apuntando mientras que abogan por un mayor número de mujeres en los actuales procesos formales de paz.

Teniendo en cuenta los esfuerzos para insistir en adoptar enfoques sensibles al género que vayan más allá de centrarse en el número de mujeres, la

Unidad Especial de Género autónoma de Colombia, que se constituyó después de la Subcomisión de Género de Colombia mencionada con anterioridad, se citó como un mecanismo institucional innovador para la aplicación del acuerdo de paz. Esta unidad se estableció en el acuerdo de paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC. La Unidad Especial de Género apunta a asegurar un enfoque de aplicación sensible al género del acuerdo de paz al garantizar la comunicación constante con los grupos de mujeres y al brindar información y recomendaciones para hacer el correspondiente seguimiento. Sin embargo, sigue existiendo el desafío de velar por que se asignen los recursos suficientes para la adopción exitosa de un enfoque con perspectiva de género, incluso para supervisar y documentar la aplicación y preparación de acuerdos políticos de alto nivel. Garantizar que el trabajo de la Unidad Especial de Género tenga en cuenta las opiniones de los grupos de mujeres y comunidades de base para una legitimidad más amplia también requiere contar con recursos para la comunicación y las reuniones en todo el país.

Intervenciones para garantizar leyes, acuerdos y políticas con perspectiva de género

Muchas personas del grupo de participantes mencionaron que la siguiente etapa de la aplicación del acuerdo de paz está caracterizada por problemas para garantizar el cumplimiento de las leyes y políticas a fin de que se apliquen plenamente los acuerdos y asegurar que la participación significativa de las mujeres en la adopción de decisiones políticas no vuelva a verse comprometida ni ignorarse. Como primer paso para asegurar que los derechos de las mujeres y las perspectivas de género se tengan en cuenta en tales procesos, las mujeres deben conseguir un lugar en las nuevas “mesas”, a saber: parlamentos, órganos encargados de elaborar constituciones, comisiones de reconstrucción y recuperación, consejos locales, etc. Esto, en algunos casos, fue posible a través de las cuotas, como las cuotas parlamentarias constitucionales de Iraq y

23 Acuerdo sobre el mecanismo de aplicación para el proceso de transición en Yemen de acuerdo con la iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo (2011), disposiciones 10a y 20.

24 Serie de estudios de casos “Women in Peace and Transition Processes”: Yemen (2011–2015) (Inclusive Peace and Transition Initiative del Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo, 2018).

Nepal. Una de las lecciones generales aprendidas es emplear instrumentos jurídicos para lograr una cuota cuando el equilibrio político es favorable, dado que el impulso y el apoyo requeridos pueden cambiar con las elecciones políticas. Incorporar adecuadamente disposiciones habilitantes, como las cuotas, en la legislación cuando hay un equilibrio positivo de poder político es una estrategia clave, con el objetivo de que sea muy difícil, y hasta imposible, desde el punto de vista político eliminarlas con posterioridad, en caso de que movimientos más conservadores asuman el poder.

«Si podemos movilizar la cantidad suficiente de mujeres para que hablen el mismo idioma, el cambio debe suceder. Necesitamos tener un programa y un objetivo; ya contamos con la solidaridad».

Sin embargo, incluso en Iraq, donde la cuota asegura el 25 % de representación de las mujeres en el Parlamento, todavía no se han realizado los esfuerzos suficientes para involucrar a las mujeres en la adopción de decisiones en el nivel ejecutivo. El caso de Iraq demuestra que las cuotas, y en concreto la representación numérica en el Parlamento, no genera necesariamente un cambio en la sociedad. Se necesitan esfuerzos múltiples, complementarios y a largo plazo para lograr un cambio más amplio, profundo y duradero. Una participante expresó lo siguiente: “Si podemos movilizar la cantidad suficiente de mujeres para que hablen el mismo idioma, el cambio debe suceder. Necesitamos tener un programa y un objetivo; ya contamos con la solidaridad”.

Supervisión de la aplicación

Al citar a la Unidad Especial de Género de Colombia como un ejemplo de los diversos esfuerzos que se pueden realizar para apoyar la aplicación de acuerdos de paz con perspectiva de género, las y los participantes señalaron la necesidad de contar con la voluntad y la estabilidad políticas para lograr avances en la aplicación. También se subrayó que la violencia no desaparece necesariamente con un acuerdo de paz, de hecho, a menudo se acrecienta, en especial, en relación con la violencia sexual y de género.²⁵ Se registran ataques continuos y asesinatos de mujeres, defensoras de los derechos humanos y mujeres del ámbito de la política en los denominados países en situación de posconflicto y los países en transición. Cabe destacar que las expertas y expertos resaltaron que, en muchas comunidades de base, la violencia sigue en escalada con la aplicación de acuerdos de cesación del fuego o de paz, dado que se cuestionan y se ven afectadas las relaciones y dinámicas de poder. Por consiguiente, los supervisores de los acuerdos de paz deberían estar más atentos para reconocer, documentar y abordar la violencia de género y otras formas de discriminación por motivos de género asociadas con la violencia. Esta es otra área donde es de suma importancia la financiación estratégica y a largo plazo de los grupos locales que trabajan de manera directa en la supervisión y aplicación de tales acuerdos.

25 Aisling Swaine, *Conflict-Related Violence Against Women: Transforming Transition* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018); Naomi Hossain, “Security and the Pathways of Women’s Empowerment: Findings from a Thematic Synthesis of the Pathways of Women’s Empowerment Research”, documento de trabajo n.º 406 del IDS (Brighton: Instituto de Estudios para el Desarrollo, 2012).

SESIONES DE APRENDIZAJE PARALELAS

Los foros y los debates donde las mujeres y las defensoras y defensores de la igualdad de género encuentran puntos de entrada y oportunidades para crear relaciones en las distintas vías, por lo general, no se vinculan con las cuestiones básicas que se abordan en la primera vía. Sin embargo, es justamente en esas cuestiones de fondo donde más se necesita la inclusión. Por consiguiente, las y los participantes de la conferencia tuvieron la oportunidad de seleccionar uno de tres temas que representan un área particularmente desafiante para fomentar la participación significativa de las mujeres, la integración de las perspectivas de género y las relaciones en las distintas vías para una mayor inclusión. Estas fueron sesiones piloto que agregan a la conferencia un elemento de aprendizaje comparativo, compartido y más activo que se obtuvo en grupos más pequeños.

Los temas fueron los siguientes:

1. inclusión de las mujeres y las perspectivas de género en la etapa de negociaciones previas y opciones para fomentar el diálogo;
2. participación de las mujeres y cesación del fuego con perspectiva de género, y
3. jeres, igualdad de género y acuerdos de **distribución del poder político.**

Cada grupo debatió y elaboró recomendaciones para la comunidad internacional a fin de seguir avanzando, teniendo en cuenta que estas tres áreas temáticas siguen siendo bastante débiles en cuanto a los análisis pertinentes para las políticas y prácticas, y exigen importante atención e inversión.

Negociaciones previas

En la primera etapa de un proceso de paz, los esfuerzos de alto nivel para promover la paz tienden a enfocarse en la recopilación y el análisis de la información, la planificación y las consultas con las partes en conflicto (p. ej., diplomacia itinerante) con el objetivo de reducir la violencia e iniciar las negociaciones oficiales de paz.²⁶ Estos esfuerzos, a menudo, se realizan a puerta cerrada y reciben muy poca atención. Sin embargo, esta etapa del proceso de paz es fundamental para definir el marco de cualquier proceso posterior y, por consiguiente, repercute en gran medida en las decisiones sobre el espacio futuro para la participación significativa de las mujeres y la integración de las perspectivas de género. Por ejemplo, se pueden llevar a cabo evaluaciones del conflicto, que a menudo se centran de manera exclusiva en las partes en conflicto y, por lo tanto, les conceden un lugar de privilegio, a costa de los actores para la paz, en los procesos siguientes. De manera similar, se pueden determinar los métodos de selección (procedimientos y criterios) para decidir sobre las y los participantes de los debates y consultas futuros, lo que sienta las bases para el alcance de la futura inclusión. Si bien los factores, como la necesidad de fomentar la confianza entre las partes en conflicto y la confidencialidad, a menudo se citan como las razones para mantener el proceso oficial de una manera relativamente cerrada, en especial en la primera etapa, existen diversas formas en que las mujeres y otras personas pueden influir para que haya inclusión desde el principio. Desde el desarrollo y el intercambio de estrategias y visiones en materia de paz hasta la creación de redes, la movilización de masas y los acuerdos secretos entre élites, la historia demuestra que las mujeres han logrado influir en esta etapa, ya sea que hubieran sido invitadas a participar o no, pero aún queda mucho por hacer.

²⁶ Sin embargo, los procesos de paz no siempre avanzan de manera lineal.

El facilitador y el grupo de participantes compartieron varios ejemplos en este sentido. En el conflicto ocurrido en Plateau, Nigeria, las mujeres elaboraron una declaración de paz entre las facciones y la presentaron antes de la redacción de un acuerdo de paz oficial, lo que influyó en el texto final.²⁷ En los contextos de diálogos entre las comunidades del Estado de Plateau (Jos), las mujeres que fueron designadas por sus comunidades locales presionaron a sus homólogos masculinos antes de los resultados de las negociaciones para apoyar los derechos y preocupaciones de las mujeres. En Libia, el Centro para el Diálogo Humanitario llevó a cabo consultas previas a la conferencia nacional con algunas reuniones de mujeres con el único objetivo de crear un espacio propicio para que las mujeres se reúnan y elaboren ideas y recomendaciones.²⁸ En Liberia, un grupo de mujeres representantes influyentes de la sociedad civil viajaron a países vecinos para reunirse con los líderes de las partes en conflicto a fin de convencerlos de iniciar las negociaciones. Otros ejemplos, como los provenientes de Filipinas, Mozambique, El Salvador

y Afganistán, se emplearon para demostrar que los puntos de entrada humanitarios pueden ser particularmente útiles para los procesos de reducción de la violencia, que también fueron impulsados por las mujeres.²⁹

También se enfatizó la necesidad de hacer justicia desde el principio, incluso en las preocupaciones en materia de justicia de género. La cuestión de “la justicia contra la paz” se planteó en el contexto de Iraq, donde ni la comunidad internacional ni el Estado exigieron el inicio de un proceso de paz, pese a los años de continuo conflicto. Las y los participantes debatieron sobre si la paz se podría realmente buscar si no se entiende como una respuesta a la noción de justicia. Una de las personas presentes advirtió que solo “lograr la paz con actores violentos” no contribuiría en absoluto a llevar la justicia a las ciudadanas y ciudadanos atrapados por el conflicto. De hecho, se sugirió que sin justicia se corre el riesgo de que se produzca otro ciclo de conflicto y violencia.

Cinco recomendaciones viables:

1. Elevar el principio, la política y la práctica de hacer un análisis del conflicto coherente y con perspectiva de género para aportar información en todas las etapas de los procesos de paz y seguridad, incluso en la etapa menos transparente de promoción del diálogo de las negociaciones previas y los diálogos preliminares.³⁰
2. Financiar a las organizaciones, coaliciones y redes de mujeres para que crezcan de manera sostenible y aprovechar las oportunidades de forjar, influir, iniciar y participar en las primeras etapas de los procesos de paz.³¹ Esto exigiría una financiación a largo plazo, más allá del ciclo del proyecto de 12 a 24 meses.
3. Crear campañas públicas de inclusión del género en las negociaciones previas (p. ej., campañas en línea) y trabajar con aliados influyentes (hombres, instituciones de mediación, etc.). A su vez, se deben seguir de cerca los casos de acoso y ataques contra las mujeres.

²⁷ Declaración de Paz de las mujeres de Kafanchan, 2016.

²⁸ “The Libyan National Conference Process: Final Report” (Centro para el Diálogo Humanitario, 2018).

²⁹ Por ejemplo, en 2001, se negoció una cesación del fuego en Afganistán para llevar a cabo la vacunación contra la poliomielitis.

³⁰ Véase también el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (S/2018/900), párr. 19.

³¹ Se reconoció ampliamente la permanente falta de fondos para las organizaciones de las mujeres. Véase, por ejemplo: Liz Ford, “Funding for Women’s Rights Groups in Poor Countries Falls by More than Half” (The Guardian, 2016).

4. Desarrollar e implementar cuando sea posible procesos paralelos para redefinir e influir en el programa durante la etapa de negociaciones previas. Esto podría incluir, por ejemplo, negociaciones paralelas con delegaciones compuestas solo por mujeres y mediadores, incluidos los órganos encargados de elaborar constituciones, etc.
5. Generar ideas innovadoras y recomendaciones de políticas y prácticas para orientar los esfuerzos hacia una inclusión significativa más amplia en las primeras etapas de los procesos de paz. Por ejemplo, centrarse en la región MENA incluiría analizar las complejidades de la participación regional e internacional, así como la diplomacia itinerante que ocurre con las potencias mundiales.

Cesación del fuego

Teniendo en cuenta el frecuente estancamiento de los procesos de la primera vía en todo el mundo y los altos índices de violencia en muchos de los conflictos, se presta cada vez más atención a la disminución de la violencia, por lo que los acuerdos de cesación del fuego reciben una mayor atención, incluso en la región MENA. Las y los participantes de Yemen, Libia e Iraq se ocuparon particularmente de los desafíos que plantea lograr acuerdos eficaces de cesación del fuego en la región. Al mismo tiempo, se observó una posible correlación entre los procesos estancados y los acuerdos prolongados de cesación del fuego, por lo que se corre el riesgo de que la dinámica del conflicto y los esfuerzos más amplios destinados a lograr la paz positiva se vean negativamente afectados.

Por ello, las y los participantes de este grupo de trabajo revisaron los conceptos y la terminología clave sobre la cesación del fuego, así como las prácticas relacionadas con la inclusión del género, entre ellas, la necesidad de emplear una redacción con perspectiva de género en los acuerdos de cesación del fuego y sus mecanismos, y mejores maneras de supervisar y evaluar los acuerdos de cesación del fuego desde una perspectiva de género. También se hizo hincapié en la creación de estrategias de inclusión para la etapa de negociación de los acuerdos de cesación del fuego, para una mayor diversidad en los equipos de mediación o facilitación y para los mecanismos de supervisión.

Como parte del enfoque de aprendizaje comparativo, el grupo de participantes compartió sus experiencias y perspectivas. En Georgia, si bien existe un acuerdo de cesación del fuego para poner fin a la violencia en el conflicto entre Georgia y Abjasia, se han informado violaciones frecuentes, con incidentes de secuestros,

detenciones ilegales y asesinatos. Estos incidentes sirven para limitar la seguridad de las personas en la región. Asimismo, se mencionó un ejemplo de Chipre. Las mujeres de Chipre protestaron pacíficamente vestidas de Cenicienta para ejercer presión a fin de que se abra un puesto de control en la línea verde que divide a la parte norte administrada por Turquía y la parte sur administrada por Grecia. Esto fue en respuesta al límite impuesto a la libertad de circulación entre los dos territorios, que obstaculiza los esfuerzos en favor de la reconciliación y la comunicación directa. La restricción quedó sin efecto en una semana.

En Myanmar, no han sido tan notables los avances en los acuerdos de cesación del fuego. Solo un tercio de los grupos armados firmaron el acuerdo nacional de cesación del fuego de 2015 (muchos otros grupos operan conforme a acuerdos bilaterales de cesación del fuego). Además del estancamiento del proceso formal, sigue habiendo una constante falta de respeto por los derechos humanos de los diferentes grupos étnicos y de identidad en todo el país. Los porcentajes de representación y participación política de las mujeres en los órganos de adopción de decisiones se mantienen bajos, y el Gobierno de Myanmar no respalda el desarrollo de cuotas de género en las instituciones públicas y en la estructura formal de paz.

Por otra parte, el grupo de participantes debatió sobre los aspectos positivos de la tecnología y las redes sociales para documentar las violaciones de los acuerdos de cesación del fuego y los abusos de los derechos humanos, aunque se plantearon cuestiones importantes sobre la capacidad para realmente proteger a las víctimas y a aquellas personas que denuncian casos de abuso. Los medios de comunicación pueden ser una herramienta eficaz

para brindarle al público información detallada de los acuerdos de cesación del fuego, en especial cuando los grupos armados se niegan a comunicarse con la población civil. Las nuevas tecnologías también pueden contribuir a que la población supervise los acuerdos, y las redes sociales pueden emplearse para generar confianza entre las comunidades, como un

portal donde se documente la cantidad de días que se ha mantenido la cesación del fuego, lo que refuerza de manera positiva la adhesión al acuerdo. Por otro lado, se señaló que las redes sociales se pueden utilizar de manera errónea y servir como una herramienta para la desinformación, lo que profundiza la incomprensión y la animosidad entre los grupos en conflicto.

Cinco recomendaciones viables:

1. Realizar varios análisis pertinentes para las políticas y prácticas sobre la inclusión del género y la cesación del fuego con el propósito de identificar dónde se encuentran comúnmente las deficiencias y apoyar los nuevos esfuerzos encaminados a incorporar las perspectivas de género en los acuerdos de cesación del fuego.
2. Crear una oficina de respuesta rápida para llevar a cabo revisiones rápidas, en varios idiomas y desde un enfoque feminista de los textos acordados o propuestos de cesación del fuego, incluidas las sugerencias de aplicación y los ejemplos de buenas prácticas, datos y pruebas. Esta medida también se podría ofrecer para las estrategias y planes locales de reducción de la violencia³²
3. Traducir en varios idiomas las próximas directrices de las Naciones Unidas sobre mediación en los acuerdos de cesación del fuego, dándole prioridad a los contextos donde se acordó o aplicó una cesación del fuego, o bien se divisa la posibilidad de que esto ocurra. Las directrices incluirán sugerencias operativas para que los actores nacionales y locales garanticen la obtención de resultados sensibles al género con los acuerdos de cesación del fuego y los procesos de reducción de la violencia.
4. Desarrollar una capacitación a nivel mundial para las mujeres y los hombres procedentes de países afectados por conflictos sobre las perspectivas de género en los acuerdos de cesación del fuego y los procesos de reducción de la violencia. La capacitación debería estar basada en datos empíricos, ser impartida por personas expertas, y estar disponible a nivel nacional y regional.
5. Considerar los beneficios de contar con comités y equipos de supervisión integrados solo por mujeres, así como con mecanismos de justicia que favorezcan a las mujeres, para facilitar la presentación de informes por parte de mujeres, niñas, niños y hombres, según proceda, en los procesos de cesación del fuego y de reducción de la violencia.

32 Para ver un ejemplo del tipo de revisión y análisis que se podría llevar a cabo, véase la Alianza para la inclusión de las cuestiones de género en el proceso de paz (AGIPP), "If Half the Population Mattered: A Critique of the Myanmar Nationwide Ceasefire Agreement and Joint Monitoring Committee Framework from a Gender Perspective (2018). Está disponible en inglés y birmano.

Distribución del poder político

La distribución del poder político es fundamental para los procesos de paz y, a menudo, genera una gran controversia, puesto que afecta a cómo se mantendrá y ejercerá el poder en las instituciones del Estado y a través de ellas. Como un espacio para el compromiso entre las partes en conflicto y que, por lo general, se acuerda a través de un pacto entre élites, la participación significativa de las mujeres y las perspectivas de igualdad de género, en raras ocasiones, son parte de estos debates. Asimismo, existe una falta de comprensión respecto a lo que significa adoptar un enfoque con perspectiva de género en la distribución del poder político. El grupo de trabajo analizó los conceptos y las formas de distribución del poder político, y se centró en los acuerdos transitorios o provisionales de distribución del poder político, así como en los desafíos para su aplicación desde una perspectiva de género.

Las mujeres, a menudo, han estado en una desventaja particular en los procesos provisionales de distribución del poder político, lo que llevó a que el poder estuviera en manos de quienes están en el centro de un conflicto y a que las partes en conflicto controlaran el período de transición y, con frecuencia, sin elección. Además, las negociaciones sobre la distribución del poder suelen llevarse a cabo a puerta cerrada donde las mujeres son excluidas. Promover la representación de las mujeres en un gobierno resultante o un proceso de transición puede verse afectado por la falta de consenso entre los grupos de mujeres y una visión compartida. La pregunta de quién debería representar a las mujeres puede ser un tema delicado, en especial, si no se están celebrando elecciones. Sin embargo, los desafíos en torno a las cuestiones de consenso y representación reflejan, en sí mismos, el limitado espacio político en el que actúan las mujeres y las presiones que surgen a raíz de esto. Estos no son desafíos que el colectivo

de hombres suele afrontar, dado que existe espacio para la diversidad de opiniones y representación entre ellos.

Las elecciones pueden ofrecer una ventaja para la representación y participación de las mujeres, aunque dependerá del sistema electoral y otros factores contextuales. El ejemplo citado en los debates fue el de la elección especial ocurrida en Irlanda del Norte en 1996, en la cual se decidió quiénes serían los delegados de partidos que participarían en las negociaciones de paz. El movimiento de mujeres aprovechó las redes de mujeres y la capacidad de promoción con la campaña “100 mujeres, 100 votos”. Tenían la ventaja de que el llamamiento a la inclusión no solo lo hacían ellas, sino también un movimiento ciudadano más amplio sobre derechos humanos. El pedido más amplio de promoción de la igualdad más allá de la igualdad de género ayudó a obtener un mayor apoyo político.

La utilización de cuotas negociadas y acordadas en la primera Asamblea Constituyente de Nepal y la posterior creación de un grupo de mujeres también es un ejemplo notable del papel que cumplen las mujeres en la distribución transitoria del poder político. El grupo de mujeres proporcionó un espacio para que sus miembros pudieran debatir y acordar algunos de los puntos comunes de la agenda que defendían en ese momento, como el derecho a una representación proporcional e inclusiva en el Parlamento para llevar a cabo actividades en favor de la participación equitativa de las mujeres en la adopción de decisiones.³³ También se debatió la cuota del 25 % prevista en la Constitución de Iraq para la representación de las mujeres en el Parlamento. Asimismo, se reconoció que aún queda mucho por hacer para apoyar la representación y participación de las mujeres en los procesos e instituciones del Estado en el contexto de los esfuerzos encaminados a la reconciliación y reconstrucción después del conflicto.

33 Women Members of the Constituent Assembly: A Study on Contribution of Women in Constitution Making in Nepal (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Sociedad de Derecho de Nepal, Grupo de Mujeres, Secretaría de la Asamblea Constituyente, 2011).

Cinco recomendaciones viables:

1. Desarrollar recursos de conocimiento introductorio y de fácil acceso sobre las cuestiones de género y la distribución del poder político (p. ej., una lista de estrategias y desafíos comunes para superarlos, una lista de verificación breve o un programa de capacitación introductorio para hombres y mujeres).³⁴
2. Realizar más investigaciones y estudios en áreas relacionadas con la distribución del poder político de particular relevancia para las mujeres, como las elecciones y nombramientos para los acuerdos provisionales de distribución del poder.
3. Proporcionar apoyo financiero, político y de otro tipo a la sociedad civil para elaborar propuestas concretas referidas a la inclusión de las mujeres en la distribución del poder político y movilizarse para crear alianzas estratégicas. Por ejemplo, se deberían adoptar posturas respecto de preguntas como la siguiente: ¿los partidos deberían tener la obligación de designar a mujeres para los puestos gubernamentales transitorios?
4. Modelar acuerdos y opciones de distribución del poder político para que tengan efectos relacionados con el género. Esto debería recibir el apoyo de mediadores, la sociedad civil y otros actores.
5. Considerar medidas especiales temporarias, incluidas las cuotas, cuando sea pertinente y procedente, para promover la inclusión y la participación significativa de las mujeres en procesos e instituciones clave del Estado (p. ej., parlamentos, órganos encargados de elaborar constituciones, etc.). Debería quedar claro que las cuotas ofrecen un requisito mínimo, en lugar de un límite en la representación de las mujeres.

³⁴ Para obtener un recurso inicial, véase Christine Bell, *Accessing Political Power: Women and Political Power-Sharing in Peace Processes* (ONU Mujeres, 2018).

CONCLUSIÓN

Los debates de la conferencia resaltaron los grandes avances que hicieron las mujeres con el fin de crear espacios donde se escuchen sus prioridades pese a la marginación persistente. Las mujeres también demostraron el coraje de fomentar una perspectiva de género en espacios patriarcales y dominados por hombres cuando estuvieron representadas en los procesos formales. Si bien aún quedan muchos desafíos por resolver, el crecimiento de las redes regionales de mujeres mediadoras, la participación e influencia de las mujeres en la Conferencia para el Diálogo Nacional de Yemen y la vía inclusiva hacia un acuerdo de paz en Colombia en 2016 son tan solo algunos de los ejemplos inspiradores donde las mujeres están “ingresando por la ventana” cuando se topan con puertas cerradas. Por otra parte, destacan el papel importante del apoyo internacional, la experiencia en cuestiones de género, el trabajo con aliados, la creación de un movimiento y una estrategia sólida, entre otros factores fundamentales.

Al finalizar la conferencia, las y los participantes reiteraron su creencia en el poder que tienen las mujeres cuando se unen reconociendo y respetando sus diferencias para impulsar una agenda y visión transformadora en aras de alcanzar la paz. El establecimiento de alianzas, incluido el trabajo en los distintos niveles, con hombres, a través de líneas partidarias y con varias redes y movimientos, también se subrayó como un aspecto clave para avanzar hacia la incorporación de perspectivas de género y aumentar la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz. Existe la necesidad de ser estratégicos en cada etapa del proceso de paz, dado

que la experiencia demuestra que aun con la inclusión exitosa de las disposiciones relativas al género en los acuerdos de paz, su aplicación requiere la adopción de mecanismos de vigilancia, observación y rendición de cuentas constantes.

Este es un momento oportuno para el análisis de las experiencias de las mujeres, el aprendizaje compartido y comparado y la promoción estratégica a fin de abordar las preocupaciones y brindar recomendaciones relativas a los procesos de paz inclusivos en los niveles más altos, incluso en diversos foros para los aniversarios que se celebrarán en 2020 de la Declaración de Beijing y la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Si bien las vías para lograr la paz serán diferentes en cada contexto, una vía constante es la necesidad de contar con una participación significativa de las mujeres en los procesos de paz y en todos los espacios de adopción de decisiones relacionados para ayudar a garantizar una paz justa, inclusiva y sostenible.

Además de las recomendaciones compartidas en las secciones sobre las negociaciones previas, la cesación del fuego y la distribución del poder político, a continuación, se presentan algunas recomendaciones generales y prioritarias que se extrajeron de los debates de la conferencia de dos días. Algunas de ellas, reiteran y vuelven a enfatizar las recomendaciones formuladas en otros foros, mientras que otras sugieren que se brinden más oportunidades para la coordinación, la priorización y la inversión estratégica entre los actores que trabajan en esta área.

Recomendaciones generales

- 1. Impulsar relaciones formales e informales en las distintas vías de los procesos de paz:** en lo posible, se deberían establecer múltiples mecanismos formales e informales que permitan crear relaciones entre las vías para aportar y desarrollar ideas y sugerencias, proponer soluciones a los desafíos y resolver los problemas. Estos mecanismos pueden incluir sesiones periódicas de consulta e intercambio de ideas, viajes de estudios, reuniones informativas de doble vía, facilitación conjunta, etc.³⁵ Estos podrían adoptarse desde el principio con la preparación de la agenda, en relación con las áreas de debate técnico y para apoyar la aplicación de los acuerdos de cesación del fuego, los acuerdos marco y otros problemas que surjan. Se debería prestar atención tanto al número de tales iniciativas como al nivel de influencia ofrecido.³⁶ Al mismo tiempo, existe la necesidad continua de realizar una reflexión crítica, llevar a cabo investigaciones con base empírica e identificar las lecciones aprendidas en la práctica y los resultados de crear relaciones en las distintas vías de los procesos de paz, por ejemplo, en relación con los consejos consultivos de mujeres, las comisiones de género y otros mecanismos similares que se están duplicando.³⁷ Los futuros análisis e investigaciones deberían también considerar si determinados mecanismos pueden tener efectos negativos según sus características de diseño y contextos.
- 2. Analizar todos los puntos de entrada para asegurar la participación directa y significativa de las mujeres en los procesos de paz de alto nivel:** Las y los participantes resaltaron la necesidad urgente y de hace mucho tiempo de asegurar la participación directa y significativa de las mujeres en los procesos de paz de alto nivel. El surgimiento de redes regionales de mujeres mediadoras y la insistencia repetida en la participación directa por parte de las personas que participaron en los debates de la conferencia reflejan la creciente impaciencia entre las líderes. Incluir a un mayor número de mujeres en la primera vía, aunque no le resta valor a la necesidad de establecer relaciones entre las vías, aumentar la inclusión y garantizar la experiencia en cuestiones de género, es parte del conocimiento y la experiencia aplicada para apoyar los esfuerzos dirigidos a alcanzar la paz. Además de seguir fomentando la voluntad política para lograr la participación directa de las mujeres en los procesos de alto nivel, se podrían realizar más investigaciones y brindar asesoramiento sobre los diferentes puntos de entrada, por ejemplo, cómo diseñar y aplicar las cuotas, en especial teniendo en cuenta la frecuencia con la cual las mujeres y las defensoras y defensores de la igualdad de género promueven el establecimiento de cuotas de género.
- 3. Desarrollar y compartir conocimientos con perspectiva de género:** dadas las lagunas en los conocimientos y las opiniones positivas de quienes participaron en la conferencia sobre las sesiones de aprendizaje paralelas, se debería seguir haciendo esfuerzos para profundizar los conocimientos con perspectiva de género en áreas clave y técnicas que surgen en el contexto de los procesos de mediación de alto nivel y aumentar las iniciativas de aprendizaje compartido y fomento de las capacidades en estas áreas para los hombres y las mujeres. Las áreas técnicas prioritarias de la conferencia (negociaciones previas, cesación del fuego y distribución del poder político) merecen la realización de más investigaciones, atención y debates junto con otras áreas (p. ej., descentralización).

³⁵ Para obtener otras sugerencias sobre la promoción de las relaciones entre las vías, véase Anjali Dayal, “Connecting Informal and Formal Peace Talks: From Movements to Mediators” (Instituto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad de la Universidad de Georgetown, 2018), págs. 5-6.

³⁶ En lo que respecta a impulsar la influencia en las consultas, véase, por ejemplo: “Beyond Consultation: A Tool for Meaningfully Engaging with Women in Fragile and Conflict-Affected States” (red del Reino Unido Gender Action for Peace and Security [GAPS], Women for Women International, Amnesty International UK, Saferworld y Womankind Worldwide, 2019).

³⁷ Para obtener un ejemplo, véase la siguiente investigación sobre los diálogos nacionales: Thania Paffenholz et al., “What Makes or Breaks National Dialogues” (Inclusive Peace and Transition Initiative, 2017).

Las y los participantes de la conferencia también sugirieron que es sumamente prioritario poner al alcance de más personas los productos de conocimiento y la capacitación, en particular, en idioma árabe, incluidos los relacionados con la negociación, la mediación y la integración de las perspectivas de género en general.

4. Fomentar la inclusión y los conocimientos especializados de las cuestiones de género en todas las etapas de los acuerdos de paz: considerando los logros inconsistentes en la terminología específica de género en los acuerdos de paz parciales y generales, y la reciente tendencia descendente,³⁸ aún queda mucho por hacer. Las pruebas demuestran que los acuerdos parciales, como los acuerdos de cesación del fuego, tienden a no incluir, en particular, las perspectivas de género,³⁹ lo que probablemente pone de manifiesto la todavía frecuente estrategia de mediación en la que se prioriza casi de manera exclusiva a los acuerdos entre élites en las primeras etapas de un proceso de paz. Se deben priorizar las inversiones en los procesos inclusivos y la experiencia disponible en cuestiones de género también en los acuerdos parciales, en especial, porque son el tipo más común de acuerdo que se ve hoy en día en la región MENA y porque constituyen una base importante de un proceso inclusivo. Además, para garantizar las inversiones anteriores en tiempo, esfuerzos y financiación para fomentar acuerdos y procesos de paz inclusivos, se debería brindar un apoyo internacional continuado a la supervisión y los mecanismos de aplicación, incluido el diálogo habitual con la sociedad civil y las mujeres.⁴⁰

5. Elaborar presupuestos con perspectiva de género y proporcionar financiación básica a la sociedad civil: los donantes y los principales actores de los procesos de paz deberían asegurar la elaboración de presupuestos con perspectiva de género para sus actividades, teniendo en cuenta el estándar de las Naciones Unidas de un 15 % como mínimo para las iniciativas que fomentan en especial la igualdad de género en los programas. Para que la participación significativa de las mujeres y la igualdad de género reciba el necesario apoyo político, técnico y otro apoyo requerido en los procesos de paz, se debe contar con más recursos. En relación con este punto, existe la necesidad de ampliar la financiación a más largo plazo, flexible y básica para mejorar la preparación y apoyar la planificación estratégica y la acción temprana por parte de las organizaciones de mujeres, los movimientos y las defensoras y defensores de la igualdad de género en los contextos de conflicto y posconflicto. Las iniciativas de muchas de las mujeres presentes en la conferencia requieren más inversiones y apoyo para aprovechar y multiplicar la repercusión de la labor que están impulsando con coraje. A su vez, esto podría llevar a mejorar la supervisión y aplicación con perspectiva de género y por parte de la sociedad civil de los acuerdos de paz y cesación del fuego, por ejemplo, para seguir exigiendo una paz duradera e inclusiva para todas las personas.

38 Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (S/2018/900), párr. 42.

39 Katrina Lee-Koo y Jacqui True, documento de políticas: “Towards Inclusive Peace: Mapping Gender Provisions in Peace Agreements” (Centro de Género, Paz y Seguridad de la Universidad de Monash, 2018).

40 Para obtener más recomendaciones sobre el desarrollo y la aplicación de los acuerdos de paz, véase “Women’s Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements: Report of the Expert Group Meeting” (ONU Mujeres, 2018), pág. 42.

ONU MUJERES ES LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DEDICADA A PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES. COMO DEFENSORA MUNDIAL DE MUJERES Y NIÑAS, ONU MUJERES FUE ESTABLECIDA PARA ACELERAR EL PROGRESO QUE CONLLEVARÁ A MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS MUJERES Y PARA RESPONDER A LAS NECESIDADES QUE ENFRENTAN EN EL MUNDO.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para garantizar que se implementen los estándares con eficacia y que redunden en verdadero beneficio de las mujeres y las niñas en todo el mundo. Trabaja mundialmente para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una realidad para las mujeres y las niñas, y promueve la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la vida. La Entidad se centra en cuatro áreas prioritarias: las mujeres lideran, participan y se benefician equitativamente de los sistemas de gobernanza; las mujeres tienen seguridad en los ingresos, trabajo decente y autonomía económica; todas las mujeres y niñas viven una vida libre de todas las formas de violencia; las mujeres y niñas contribuyen y tienen una mayor influencia en la construcción de una paz sostenible y de la resiliencia, y se benefician equitativamente de la prevención de los desastres naturales y de los conflictos, y de la acción humanitaria. Asimismo, ONU Mujeres coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas en pos de la igualdad de género.



220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA

www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen