LA APLICACIÓN DE LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN LOS PROCESOS DE PAZ: LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

THE IMPLEMENTATION OF THE WOMEN, PEACE AND SECURITY AGENDA IN PEACE PROCESSES: THE PARTICIPATION OF WOMEN IN THE PREVENTION AND RESOLUTION OF CONFLICTS

Millán Requena Casanova*

Sumario: I. La Agenda Mujeres, Paz y Seguridad: la integración del género en la agenda institucional del Consejo de Seguridad. II. La participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos: un enfoque desde el sistema de las naciones unidas. III. La implementación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz. IV. Estructura de género de las misiones y prevención de conflictos. V. Iniciativas para supervisar la aplicación de la agenda y mejorar los resultados. VI. Conclusiones.

Resumen: Con la adopción de la emblemática resolución 1325 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se incorpora una agenda internacional sobre igualdad de las mujeres en el ámbito de la paz y seguridad internacional. Un primer balance tras quince años de implementación revela que la agenda se ha desarrollado sobre todo a través de su eje *preventivo*, por encima de su eje de *participación*, que incide en el liderazgo político de las mujeres en la prevención de conflictos y la construcción de la paz. El *Estudio mundial* sobre la aplicación de la resolución 1325 pone de relieve que la participación de las mujeres en los procesos de paz todavía sigue siendo un reto pendiente. Por ello, para evaluar el grado de implementación de la agenda en este ámbito atenderemos a ejemplos concretos. Estos ejemplos permiten identificar aquellos aspectos que deberían ser reforzados para lograr que la agenda mujeres, paz y seguridad alcance los objetivos iniciales en uno de sus pilares como es el liderazgo político de las mujeres. El proceso de paz de Colombia es el caso más relevante de integración de la agenda en unas negociaciones de paz, y representa una evolución importante del paradigma basado en las mujeres como víctimas del conflicto a actores del proceso de paz. Asimismo, cabe destacar las iniciativas para

Fecha de recepción del original: 5 de septiembre de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 6 de noviembre de 2017

* Profesor Contratado Doctor de Derecho internacional público y relaciones internacionales, Universidad de Alicante (millan.requena@ua.es). El presente trabajo se encuadra en el Módulo Jean Monnet (docente e investigador) titulado *"Migrant´s Rights, EU Borders and Internal Security of Citizens: EU Values and Global Challenges*" (ref.: 586947-EPP-1-2017-ES-EPPJMO-MODULE), coordinado por este profesor.

 DOI: 10.17103/reei.34.04

supervisar la aplicación de la agenda a través de mecanismos de rendición de cuentas que involucran a la sociedad civil.

ABSTRACT: With the adoption of the UN Security Council emblematic resolution 1325, an international agenda on women's equality has been incorporated into the field of international peace and security. An initial assessment fifteen years after its implementation shows that the agenda has been carried out mainly on its preventive axis, rather than its axis of participation, which affects the political leadership of women in conflict prevention and the construction of peace. The *Global Study* of the implementation of resolution 1325 highlights the participation of women in peace processes remains a challenge. In order to assess the degree of implementation of the agenda in this area we will take concrete examples. These examples allow identifying those aspects that should be reinforced to ensure that the women, peace and security agenda achieves the initial objectives in one of its pillars, such as the political leadership of women. The Colombian peace process is the most relevant case of integrating the agenda into peace negotiations, and represents a significant evolution from the paradigm based on women as victims of conflict to actors in the peace process. Likewise, it is worth noting the initiatives to monitor the implementation of the agenda through mechanisms of accountability that involve civil society.

PALABRAS CLAVE*:* Procesos de paz; Resolución 1325 del Consejo de Seguridad; Prevención y Resolución de Conflictos; Género y Paz

KEY WORDS: Peace processes; UN Security Council Resolution 1325; Conflict Prevention and Resolution; Gender and Peace

I. LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD: LA INTEGRACIÓN DEL GÉNERO EN LA AGENDA INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

En octubre de 2000 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante, C. de S.) aprobó la resolución 1325, la primera de las ocho resoluciones que conforman la denominada agenda "mujeres, paz y seguridad". La resolución 1325 surge fruto del amplio esfuerzo por parte de las organizaciones de mujeres para lograr que la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad fuera considerado un asunto relevante en la agenda global y de su capacidad para tejer alianzas con diferentes actores, como las Naciones Unidas y los gobiernos[1]. A partir de la resolución 1325 el C. de S. asumió un cambio de

[1] En el año 2000 tuvieron lugar dos eventos importantes en este camino hacia la resolución 1325, que fueron la celebración de Beijing+5 y una nueva sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés). El Embajador de Bangladesh, A. Chowdhury, a la sazón presidente del C. de S., realizó un discurso en el que puso énfasis en la estrecha relación entre la igualdad, el desarrollo y la paz y la participación activa de las mujeres en estos ámbitos. El conocido como "Caucus de mujeres y Conflictos armados", que agrupaba a diferentes organizaciones internacionales, identificó la oportunidad de elevar esta cuestión al C. de S., introduciéndola en su agenda institucional. Las organizaciones de mujeres trataron de dar un fuerte impulso presentando propuestas y reforzando la coordinación mediante la creación en el mes de mayo de 2000 del grupo de Trabajo de las ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad (NGOWGWPS, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era promover una resolución del C. de S. sobre mujeres, la paz y la seguridad. En septiembre de 2000, Namibia anunció que el Consejo celebraría bajo su presidencia una sesión abierta sobre mujeres, paz y seguridad. Mujeres expertas y representantes de la sociedad civil participaron en una reunión de "fórmula Arria" (mecanismo informal del Consejo que organiza un encuentro a puerta cerrada para obtener información por parte de

DOI: 10.17103/reei.34.04

paradigma en relación con el género y los derechos de las mujeres, que desde entonces ocupa un lugar destacado en la agenda de las Naciones Unidas. Tras esta primera resolución, el C. de S. aprobó siete resoluciones más que han ampliado y completado a la primera[2], concretando contenidos y conceptos[3]. En efecto, la resolución 1325 (y las siete resoluciones posteriores que la complementan) constituye un sólido marco normativo que integra el género y los derechos de las mujeres en la responsabilidad principal del Consejo: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Ahora bien, como advierte M. Robles Carrillo, se trata de una resolución declarativa que genera una doble problemática: por una parte, carencia de mecanismos garantistas, en el sentido de que reconoce derechos y establece principios y objetivos pero sin crear mecanismos de implementación; y, por otra parte, diferencia entre sus objetivos, protección y participación, con dos articulaciones normativas diferentes (Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos)[4]. La resolución 1325 se encuadra normativamente, por una parte, en el Derecho Internacional Humanitario[5] y de ahí su implementación hasta ahora centrada en luchar contra la violencia sexual en los

---

expertos), en la que ilustraron a los Estados miembros sobre el grave impacto que tienen los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas, así como sobre el relevante trabajo de construcción de paz que las mujeres estaban llevando a cabo en distintos conflictos. El 31 de octubre finalmente el C. de S. de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, integrando la perspectiva de género en la agenda del Consejo.

[2] La agenda está integrada por ocho resoluciones del C. de S.: 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015). Hay que recordar que las ocho resoluciones sobre la agenda mujeres, paz y seguridad se han adoptado por unanimidad.

[3] Ello sin perjuicio de las referencias que muchas resoluciones del C. de S. hacen periódicamente a la situación de las mujeres y la paz, a propósito de determinados asuntos. En 2016, 38 de las 77 resoluciones aprobadas por el C. de S. (49,4%) hicieron referencia a las mujeres y la paz y la seguridad y de las 19 declaraciones emitidas por la Presidencia, 11 (57,9%) incluían ese tipo de referencias. No obstante, el porcentaje total de resoluciones que incluyen referencias a la agenda mujeres, paz y seguridad, ha disminuido en comparación con el 6 por cien registrado en 2015, el 60,3 por cien registrado en 2014 y el 76,5 por cien registrado en 2013: "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", 16 de octubre de 2017 (S/2017/861, pár. 89). Sin embargo, un estudio de las resoluciones que se concentraron específicamente en la renovación de los mandatos en 25 países, concluyó que en el 74% de esas resoluciones se hacía referencia a cuestiones de género: véase Grupo de Trabajo sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, "Mapping women, peace and security in the UN Security Council: 2016", 13 de junio de 2017. Disponible en http://www.womenpeacesecurity.org/resource/mapping-women-peace-and-security-in-the-un-security-council-2016/. (consultada el 27 de octubre de 2017).

[4] Sobre la acción desplegada en esta cuestión por el C. de S. véase ROBLES CARRILLO, M., "Mujer, paz y seguridad en la ONU", en ROBLES CARRILLO, M. (Coords.), *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de géneros en operaciones*, Granada, Universidad de Granada, 2012, 135-186, p. 162.

[5] Sobre la articulación entre Derecho Internacional Humanitario y protección de las mujeres en conflicto véase ABAD CASTELOS, M., "Las mujeres y las niñas en los conflictos armados y en la construcción de la paz: ¿hay perspectivas esperanzadoras en el horizonte?, en VÁZQUEZ GÓMEZ, E., *et. al.*, (Coords.), *El Arreglo pacífico de controversias internacionales*, *XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013, pp. 29-60. Sobre la introducción de la perspectiva de género en el Derecho Internacional Humanitario, tomando en cuenta la explotación de los estereotipos de género en los conflictos armados puede consultarse BARROW, A., "Las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad: promover las cuestiones de género en los conflictos armados y en el derecho internacional humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 877, 2010, pp. 1-17.

DOI: 10.17103/reei.34.04

conflictos. Por otra parte, la 1325 se enmarca en los Derechos Humanos y en el ámbito específico de la igualdad de género. De ello se deriva una aplicación focalizada en la participación de las mujeres en las situaciones de conflicto y postconflicto (resolución, mediación, negociación, reconstrucción y gobernanza posterior al conflicto).

La resolución 1325 se percibe como un hito, precisamente porque su finalidad es apoyar la transición de las mujeres de víctimas del conflicto *a actores del proceso de paz*. El texto de la resolución procura desplazar la explotación de los estereotipos de género y ayuda a elaborar normas sobre la participación de la mujer en la prevención y resolución de conflictos y en los procesos de consolidación de la paz[6]. Por ejemplo, el párrafo 1, centrado en la cuestión de la toma de decisiones,

> "[*Insta*] a los Estados Miembros a velar por la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales *para la prevención, la gestión y la solución de conflictos*" [cursiva añadida).

El desarrollo de la agenda mujeres, paz y seguridad posterior a la aprobación de la resolución 1325 se articula en cuatro *ejes* principales que han orientado la labor de las Naciones Unidas, los gobiernos y la sociedad civil implicada en su aplicación, a saber: *prevención; participación; protección; y asistencia y recuperación*[7]. Sin embargo, algunos de los ejes o pilares que definía la resolución 1325 han ido adquiriendo mayor protagonismo político que otros. Este ha sido el caso de la protección de las mujeres víctimas de los conflictos. Este pilar de la agenda mujeres, paz y seguridad (agenda MPS) ha concitado una mayor atención por parte de los gobiernos y de las Naciones Unidas, relegando a un segundo plano a otros ejes como el de la *participación* y la *prevención*. Sin embargo, no es sólo la violencia sexual la forma en la que se manifiesta la desigualdad de las mujeres en el contexto de la paz y la seguridad internacional. La desigualdad también se manifiesta en la menor presencia de las mujeres en los procesos de paz, formales o informales; en el papel de las mujeres en la estructura y mandato de las misiones de paz; o en fenómenos como el desplazamiento o refugio, la trata, la esclavitud sexual o prácticas como el matrimonio forzado, de frecuente uso por grupos yihadistas (como Boko Haram o el Estado Islámico).

Consciente de esa desigualdad, la resolución 1325 remarca la importancia de la participación activa e igualitaria de las mujeres tanto en los procesos de construcción de la paz como en la prevención de conflictos armados, integrando definitivamente la perspectiva de género en la agenda institucional del Consejo. La integración del género en la agenda del C. de S. se sustenta en un planteamiento de eficacia, pues ello permite

[6] Véase VILLELLAS ARIÑO, M., "Mujeres, paz y seguridad: la igualdad de género en las políticas de paz y seguridad", *Real Instituto Elcano*, ARI nº 66, 2016, 1-7, p. 2.

[7] En el año 2011, el Secretario General presentó un listado de indicadores para el seguimiento de la aplicación de la resolución 1325, respondiendo a la demanda de mejora de los mecanismos de rendición de cuentas con respecto a la implementación de la resolución. Los indicadores se agruparon en cuatro ámbitos principales: *prevención, participación, protección y asistencia y recuperación*: "Informe del Secretario General sobre la mujer, la paz y la seguridad", de 28 de septiembre de 2010 (S/2010/498, pár. 34).

DOI: 10.17103/reei.34.04

analizar más a fondo las causas últimas del conflicto y, de este modo, emprender actividades de *prevención* y *mediación* más fundamentadas[8]. Pero, además, la agenda MPS también es una agenda política del Secretario General que se apoya en el binomio derecho/eficacia: por un lado, el derecho de las mujeres a participar, en condiciones de igualdad con los hombres, en el logro y consolidación de la paz; por otro, en el estrecho vínculo que existe entre la participación y el liderazgo de las mujeres y el proceso de construcción de una paz sostenible[9].

Dos resoluciones más del C. de S., aprobadas en el marco de la agenda MPS, la 1889 (2009)[10] y la 2122 (2013)[11], están específicamente centradas en la cuestión de la participación. Más recientemente, la resolución 2242 (2015), aprobada a iniciativa de España, vuelve a reiterar la importancia de la representación de las mujeres en todos los niveles de decisión, y en particular la inclusión significativa de las mujeres en las delegaciones negociadoras en las conversaciones de paz. No obstante, en los 17 años de desarrollo e implementación de la agenda MPS, estos avances normativos contrastan con una realidad en la que las desigualdades de género en el ámbito de la construcción de la paz se reducen muy lentamente y las mujeres siguen fuertemente excluidas de los puestos de liderazgo político.

Por lo que se refiere a la práctica del C. de S., cabe destacar el seguimiento del Consejo de los compromisos expresados en las resoluciones 2122 (2013) y 2242 (2015), respecto de la integración sistemática de la agenda MPS en su labor. Las reuniones del nuevo "Grupo Oficioso de Expertos del Consejo sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad" ("Grupo Informal de Expertos 2242"), creado a raíz del examen de alto nivel que se celebró en 2015, constituyen un instrumento adicional para ese fin[12].

El desarrollo normativo de la agenda MPS (siete resoluciones entre 2008 y 2015) y la práctica del C. de S. ofrecen dos reflexiones ampliamente acogidas entre la doctrina. La

---

[8] Cabe recordar que en la Resolución 68/603, "*Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución*", aprobada por la AG el 31 de julio de 2014, se "*Alienta* a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales y subregionales a que promuevan la participación plena, efectiva y en condiciones de igualdad de las mujeres, en todos los foros y a todos los niveles, en el arreglo pacífico de controversias, *la prevención de conflictos y su solución, particularmente a nivel de la adopción de decisiones*" (numeral 7). Cursiva añadida.

[9] En este sentido, la resolución 1325 reconoce la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, involucrando directamente en este propósito al Secretario General.

[10] La resolución 1889 (2009), que se centra en la participación de las mujeres en los procesos de paz y la construcción de la paz postbélica e insta al desarrollo de indicadores que permitan evaluar la implementación de la resolución 1325.

[11] La resolución 2122 (2013), reconoce la necesidad de hacer un mayor énfasis en el liderazgo y la participación de las mujeres, abordando las causas profundas de los conflictos armados y las amenazas a la seguridad de las mujeres y las niñas mediante un enfoque integrado para la paz sostenible, que incluyan las dimensiones políticas, de seguridad, desarrollo, derechos humanos (incluida la igualdad de género), Estado de Derecho y justicia transicional.

[12] En el primer semestre de 2016, el "Grupo Informal de Expertos 2242" se reunió para analizar los acontecimientos relacionados con el tema de las mujeres y la paz y la seguridad en Afganistán (S/2016/673), Iraq (S/2016/683), Malí (S/2016/682) y la República Centroafricana (S/2016/672).

DOI: 10.17103/reei.34.04

primera es que la agenda MPS se ha implementado de manera decidida a nivel operativo o bien desde el propio Consejo, a través de los mandatos de las misiones de paz políticas (Colombia, Chipre) y de la adopción de sanciones, o bien a través de los programas de acción de organizaciones regionales (Unión Europea[13], OTAN, Liga de Estados Árabes), y de los Planes de Acción Nacionales (PAN), aprobados por los Estados para el seguimiento y la evaluación de la agenda.

La segunda reflexión pone de relieve que la agenda MPS se ha desarrollado a través de su eje *preventivo*, priorizando la dimensión humanitaria, por encima del eje de *participación*, que incide en el liderazgo político de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Sólo tres de las ocho resoluciones que componen la agenda (1889, 2122 y 2242), tienen un fuerte componente de participación vinculado al empoderamiento de las mujeres en la sociedad. Por tanto, existe una brecha de género en un ámbito esencial en la agenda como es el empoderamiento político de la mujer.

El año 2015 fue de especial relevancia para la agenda MPS puesto que el "*Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325*"[14], identificó numerosos retos pendientes para la plena implementación de la agenda. Como advierte E. Barbé, el *Estudio mundial* pone de relieve dos cuestiones relevantes. La primera, analítica, demuestra a través de evidencias *cuantitativas* cómo la participación de las mujeres en los procesos de paz los hace más sostenibles. La segunda, prescriptiva, a través de una serie de recomendaciones que sirven de base para orientar la acción futura de las Naciones Unidas, los Estados miembros y la sociedad civil[15].

En el presente trabajo se estudia la aplicación de la agenda MPS a través de su *eje de participación*, centrándonos en las aportaciones que se han producido en el contexto de los *procesos de paz*, lo que revela la importancia del liderazgo de las mujeres en la prevención de conflictos y en la consolidación de la paz. En las líneas que siguen (Sección II) abordaremos como se ha promovido la participación de las mujeres en la prevención y gestión de conflictos en el ámbito de Naciones Unidas, haciendo hincapié en el destacado papel que asume el organismo ONU-Mujeres en este terreno. Después se examinará como la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz ha contribuido en la implementación de la agenda MPS, en especial cuando lo hacen a través de procesos inclusivos e innovadores (caso de Colombia), y en menor medida cuando la participación se articula a través de un proceso de mediación para la paz (caso

[13] Destaca la reciente creación, a iniciativa del gobierno sueco, de la figura de la Consejera Principal sobre Género y la Implementación de la resolución 1325 del Servicio Europeo de Acción Exterior.

[14] COOMARASWAMY, R., *Prevenir los conflictos, Transformar la justicia. Garantizar la paz. Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2015, http://wps.unwomen.org/es/global-study/focus-areas. (consultada el 27 de octubre de 2017). Solicitado por el Secretario General de las Naciones Unidas a R. Coomaraswamy, bajo la Secretaría de Estudio de ONU-Mujeres.

[15] BARBÉ IZUEL, E., "Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad o de la Resolución 1325 a la Resolución 2242", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, 2016, nº 2, pp. 103-131, p. 124.

DOI: 10.17103/reei.34.04

de Siria o Chipre), si bien la presencia de las mujeres siempre transforma el contenido de los procesos y tiene repercusión en los acuerdos de paz (Sección III). A continuación, se propone que cada misión de paz debería incorporar una estructura de género acorde a las características de cada proceso de paz que asegure la especialización en cuestiones de género del personal de la misión, integrando a los grupos locales de mujeres en la ejecución del mandato de la misión (Sección IV). Cerraremos este artículo con un repaso de algunas iniciativas que se han puesto en marcha para supervisar la aplicación de la agenda por la sociedad civil, poniendo énfasis en el liderazgo de España a la hora de promover la participación significativa de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz (Sección V). El trabajo finaliza con unas conclusiones a modo de recapitulación (VI).

II. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: UN ENFOQUE DESDE EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

1. La participación de las mujeres en la prevención de conflictos y construcción de la paz en el sistema de Naciones Unidas

La agenda MPS es un instrumento crucial, aunque infrautilizado, para la prevención y resolución de conflictos. Como señalan M. Jansson y M. Eduard: "In this quote, gender equality is considered to be crucial for the *prevention and resolution of conflict*. For this reason, no institutional limits appear to be placed on where women should be included. Participation in peacekeeping and peacebuilding and representation in decision-making bodies during peace negotiations and postwar situations are all considered important"[16]. En 2015, la prevención de los conflictos y el sostenimiento de la paz ocuparon un lugar destacado en los esfuerzos de las Naciones Unidas para hacer frente a las amenazas cada vez más complejas contra la paz y la seguridad, incluidos los tres exámenes realizados sobre el tema de la paz y la seguridad[17], así como la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", aprobada en septiembre de ese mismo año[18].

También se hicieron llamamientos similares en la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en Estambul en 2016, junto con otros aspectos como la inclusión, la igualdad de género y la participación de las mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles. La Cumbre Humanitaria Mundial subrayó la necesidad de liderazgo mundial de las

[16] "The politics of gender in the UN Security Council resolutions on women, peace and security", *International Feminist Journal of Politics*, vol. 18, 2016, nº 4, 590-604, p. 595. Cursiva añadida.

[17] El *Estudio Mundial* sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, el examen del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (A/70/95–S/2015/446) y el examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (A/69/968–S/2015/490).

[18] La "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" coloca la igualdad de género en la primera línea del desarrollo sostenible y destaca los vínculos existentes entre el desarrollo sostenible y sociedades pacíficas e inclusivas. El "Objetivo 16" de la Agenda 2030 es promover sociedades pacíficas e *inclusivas* para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e *inclusivas* que rindan cuentas. Cursiva añadida.

DOI: 10.17103/reei.34.04

mujeres para prevenir y poner fin a los conflictos, una "*responsabilidad básica*" que ya quedó esbozada en la "Agenda para la Humanidad" del Secretario General de las Naciones Unidas[19]. En ese mismo año las dos resoluciones sobre el sostenimiento de la paz – la resolución 2282 (2016) del C. de S.[20], y la resolución 70/262 de la Asamblea General[21] –, subrayan la importancia del liderazgo de la mujer y su participación significativa en la prevención y la solución de conflictos y la consolidación de la paz, reconocen la necesidad de aumentar la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones, y piden el fortalecimiento de las asociaciones con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, los estudios realizados por ONU-Mujeres constituyen un valioso instrumento para hacer balance de la agenda MPS en lo referente al liderazgo de las mujeres en los procesos de paz. Un primer estudio realizado por ONU-Mujeres en el año 2012, que examinó 31 de los procesos de paz más importantes que tuvieron lugar entre 1992 y 2011, reveló entonces que solamente un 4 por cien de los signatario/as, un 2,4 por cien de los mediadores principales, un 3,7 por cien de los testigos y un 9 por cien de las personas negociadoras eran mujeres[22]. En 2015, el *Estudio mundial* destaca el incremento de referencias, aunque mínimo, a asuntos que tienen que ver con las mujeres en las negociaciones y acuerdos de paz y el aumento de mujeres que asumen funciones de liderazgo dentro del sistema de Naciones Unidas. El *Estudio mundial* aporta, junto a recomendaciones concretas, *evidencias empíricas* que demuestran que la participación de las mujeres, en todos los niveles, es fundamental para la eficacia operativa, el éxito y la sostenibilidad de los procesos de paz y su consolidación. Entre las investigaciones empíricas destaca el análisis de 40 procesos de paz entre 2011 y 2015, que pone de manifiesto que, en aquellos casos en los que las mujeres tuvieron una participación significativa en las conversaciones de paz, las probabilidades de alcanzar un acuerdo de paz eran muy superiores a los procesos en que ésta había sido escasa o nula. Así pues, el *Estudio mundial* da cuenta de la correlación positiva entre participación efectiva y significativa de las mujeres en los procesos, por un lado, y sostenibilidad de las conversaciones y una mayor probabilidad de que se aplicaran los acuerdos alcanzados, por otro[23].

Por otra parte, el *Estudio mundial* también pone de relieve que se deben hacer más inclusivas las actividades de Naciones Unidas para la consolidación de paz, en

[19] "Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida", Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial, 2 de febrero de 2016 (A/70/709, pp. 7-14).
[20] Resolución 2282 (2016), de 27 de abril.
[21] La resolución 70/262, "*Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz*", aprobada por la Asamblea General el 27 de abril de 2016, "*Alienta* al Secretario General a que promueva las dimensiones de género de la consolidación de la paz, incluso mediante programas específicos y que tengan en cuenta las cuestiones de género, reforzando la participación significativa de las mujeres en la consolidación de la paz…", pár. 22.
[22] Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia*, 2012, 2ª ed., 1-28, pp. 3-5.
[23] COOMARASWAMY, R., *Prevenir los conflictos, Transformar la justicia. Garantizar la paz. Estudio mundial…, op. cit.,* p. 45.

DOI: 10.17103/reei.34.04

particular dando mayor cabida a las mujeres en las tareas de prevención y mediación dirigidas o codirigidas por la Organización. En el ámbito de los procesos de paz, la agenda MPS ha instado a incluir a las mujeres en los trabajos formales para la construcción, el mantenimiento y la consolidación de la paz. Ello se ha traducido, por ejemplo, en que algunas mujeres fueran designadas como Representantes Especiales por encargo del Secretario General en algunas misiones de paz[24]. En este sentido, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de paz (conocido como "Grupo Informal de Expertos 2242") señala que, para que las operaciones de paz rindan con mayor eficacia sobre el terreno, las Naciones Unidas deben mejorar "el liderazgo mediante la plena incorporación de las mujeres, la paz y la seguridad y los derechos humanos en la totalidad de los ciclos de las misiones y en las diversas tareas encomendadas"[25].

En 2015, el Secretario General ya registró una tendencia al alza en el nombramiento de mujeres para que ocuparan en las Naciones Unidas puestos directivos en materia de prevención[26]. El Secretario General de las Naciones Unidas, en su Informe sobre mujeres, paz y seguridad emitido en 2016, ya señaló que el creciente apoyo a esta agenda está contribuyendo al logro de resultados tangibles. En efecto, cada vez se incluye a más mujeres en las conversaciones de paz, hay más acuerdos de paz con perspectiva de género y se cuenta con más personal del sector de la seguridad que ha recibido capacitación para responder a la violencia sexual y por razón de género. Además, hay un número cada vez mayor de países que están aplicando Planes de Acción Nacionales (en adelante, PAN) o estrategias conexas, e implementando mecanismos de rendición de cuentas e información[27].

[24] Como es el caso de la embajadora danesa E. Mergrethe Loj, quien actuó como su Representante Especial para Liberia (SG/A/1206 BIO/4148, 2 de diciembre de 2009); Ameerah Haq, Jefa Adjunta, Coordinadora Humanitaria y Coordinadora Residente de la Misión en Sudán y su Representante Especial para Timor-Leste (SG/A1104 AFR/1603 BIO, 24 de octubre de 2007); o Bintou Keita, quien ejerció de Representante Ejecutiva del Secretario General en Burundi. En este sentido, véase GAUCHÉ MARCHETTI, X., "La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A 15 años de su adopción", *Revista Tribuna Internacional*, vol. 5, 2016, 53-68, p. 62.

[25] "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz -política, alianzas y personas", de 15 de junio de 2015 (A/70/95 S/2015/446, pár. 39). El Presidente del Grupo de Expertos es José Ramos Horta, Premio Nobel de la Paz.

[26] "Informe del Secretario General sobre las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: renovación del compromiso colectivo", 25 de septiembre de 2015 (S/2015/730, párrs. 35-37). No obstante, en mayo de 2015 solo se había designado a cuatro mujeres en misión de buenos oficios, en particular como enviadas, asesoras o coordinadoras especiales, y solo eran mujeres seis del total de 31 coordinadores residentes en países donde se libraban conflictos (pár. 37). Más recientemente, Tania Patriota ha sido designada como Adjunta al Representante Especial para la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, Jean Arnault.

[27] "Informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad", 29 de septiembre de 2016, (S/2016/822, pár. 5).

DOI: 10.17103/reei.34.04

2. Sinergias entre la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos y el examen del Comité CEDAW

Entre otras cuestiones, el *Estudio mundial* ha destacado los vínculos que existen entre los mecanismos de derechos humanos auspiciados por las Naciones Unidas y la aplicación de la agenda MPS, especialmente a través del mecanismo singular que instaura la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[28] (CEDAW, por sus siglas en inglés). En 2013 se produjo un paso importante para lograr una mayor coherencia en la aplicación de la agenda mujeres, paz y seguridad y la prevención de conflictos. En ese año el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (en adelante, Comité CEDAW), aprobó la recomendación general número 30 sobre "*las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*"[29]. Se trata de un paso relevante puesto que los Estados parte de la Convención CEDAW, al presentar sus informes sobre el cumplimiento de dicho instrumento, deberán informar sobre las medidas adoptadas para cumplir con los compromisos adquiridos en el marco de la agenda MPS[30]. La necesidad de reforzar el empoderamiento político de las mujeres en la prevención de conflictos ha sido enfatizada por el Comité CEDAW en su recomendación general número 30 al señalar que:

> "Los momentos inmediatamente posteriores a los conflictos pueden proporcionar una oportunidad estratégica para que los Estados partes adopten medidas legislativas y normativas dirigidas a eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres para participar en las nuevas estructuras de gobernanza posteriores a conflictos. Sin embargo, en muchos casos, en la cesación oficial de las hostilidades, la promoción de la igualdad entre los géneros y la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones no se considera prioritaria e incluso puede pasar a segundo plano, por considerarse incompatible con los objetivos de estabilización"[31].

Además, el Comité CEDAW destaca que "la participación y la implicación plenas de las mujeres en el establecimiento de la paz y la reconstrucción y el desarrollo

[28] *BOE* nº 69, de 21 de marzo de 1984.

[29] "Recomendación General nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflictos y posteriores a conflictos", Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, C/GC/30, de 1 de noviembre de 2013. El apartado IV de la recomendación núm. 30 lleva por título "*La Convención y la prevención de conflictos y las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*". En tres de las cuatro observaciones finales sobre países en conflicto de 2015, el Comité CEDAW se refirió a la recomendación general núm. 30 e instó a Liberia a que examinara su Plan de Acción Nacional y al Líbano y Madagascar a que se adoptaran planes de acción nacionales: CEDAW/C/LBR/CO/7-8 (Liberia), CEDAW/C/LBN/CO/4-5 (Líbano) y CEDAW/C/MDG/CO/6-7 (Madagascar). En 2016, tres de las cuatro observaciones finales dirigidas a países en conflicto y postconflicto se mencionan tanto el programa como en la recomendación general núm. 30, el mismo porcentaje que en 2015: Burundi (CEDAW/C/BDI/CO/5-6); Malí (CEDAW/C/MLI/CO/6-7) y Myanmar (CEDAW/C/MMR/CO/4-5).

[30] VILLELAS ARIÑO, M., *Mujeres, paz y seguridad: 15 años de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad*, Informe 12/2016, Institut Català Internacional per la Pau, p. 12.

[31] "Recomendación General nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflictos y posteriores a conflictos…", *op.cit*., pár. 43.

DOI: 10.17103/reei.34.04

socioeconómico posteriores a conflictos oficiales no se suelen realizar del todo debido a los *estereotipos profundamente arraigados*, reflejados en el liderazgo tradicional masculino de los grupos estatales y no estatales, que excluyen a las mujeres de todos los aspectos de la adopción de decisiones […]"[32]. En función de ello, se recomienda a los Estados partes en la Convención CEDAW que garanticen que las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil se incluyan también en todas las negociaciones de paz y las iniciativas de rehabilitación y reconstrucción posteriores a conflictos, y que proporcionen capacitación en materia de liderazgo de las mujeres para garantizar su participación efectiva en los procesos posteriores a los conflictos[33].

De igual manera, el Comité CEDAW ha hecho hincapié en la reforma del sector de la seguridad y el desarme, desmovilización y reintegración (*DDR*). Resulta frecuente que se excluya a las excombatientes de las listas de desarme, desmovilización y reintegración pues, dada la estructura masculina tradicional de los grupos armados, estos programas no suelen tener en cuenta las necesidades particulares de las mujeres y las niñas. En este sentido, se ha advertido que el abanico de resoluciones del C. de S. centradas en la violencia sexual puede suponer un obstáculo para la consideración de los múltiples papeles que las mujeres desempeñan en las situaciones de conflicto y postconflicto[34].

Por ello, resulta de gran importancia integrar adecuadamente las cuestiones de género en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y en la reforma del sector de la seguridad. En este sentido, debe valorarse positivamente los esfuerzos que han hecho países como Colombia, que aplicó una estrategia de género para reintegrar a las personas desmovilizadas en 800 municipios, lo que contribuyó a mejorar la atención a las necesidades de las mujeres y niñas[35]. Sobre esta cuestión el Comité CEDAW recomienda a los Estados partes que garanticen la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todas las etapas de desarme, desmovilización y reintegración. En concreto, que se garantice que los programas de desarme, desmovilización y reintegración tengan en cuenta específicamente como beneficiarias a las combatientes y a las mujeres y niñas asociadas con los grupos armados[36].

---

[32] *Ibíd*., pár. 46. Cursiva añadida.
[33] *Ibíd*.
[34] Véase BARROW, A., "Las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad: promover las cuestiones de género en los conflictos armados…", *loc.cit*., p. 15. Aunque suele alentarse la participación de las mujeres en los procesos de paz formales, es particularmente difícil para ellas acceder a los procesos decisorios oficiales. Por ejemplo, en Irak muchas organizaciones de mujeres se vieron obligadas a pasar a la clandestinidad porque recibían amenazas por ser mujeres. En 2017 el Comité CEDAW aprobó la *recomendación general número 35 sobre la violencia de género contra la mujer* (CEDAW/C/GC/35) y actualizó la *recomendación número 19 sobre la violencia contra la mujer*, en la que se señala un vínculo explícito entre el género, la discriminación y la violación contra la mujer relacionada con los conflictos.
[35] "Informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad", 2016, *op.cit*., pár. 56.
[36] "Recomendación General nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos…", *op. cit*., p. 21, pár. 67. De igual manera, el párrafo 8(a) de la resolución 1325 exhorta a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos que tengan en cuenta "*las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos*".

DOI: 10.17103/reei.34.04

Finalmente, un tema especialmente importante es el déficit de financiación dado que la recomendación general número 30 apunta a la necesidad de que los Estados financien adecuadamente la implementación de la agenda MPS, lo que debería llevar a que los Estados partes tengan que informar al Comité CEDAW sobre los presupuestos destinados a financiar la agenda. En definitiva, para supervisar la aplicación de la agenda MPS en el terreno de la participación de las mujeres en la prevención y solución de conflictos resulta imprescindible establecer sinergias con disposiciones jurídicas sustantivas, en particular las establecidas en la Convención CEDAW, con el fin de que su participación en los procesos de paz sea real y significativa.

III. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN LOS PROCESOS DE PAZ

1. La participación de las mujeres en los procesos de paz: un reto pendiente

Cada proceso de paz presenta características particulares, y las oportunidades y modalidades de participación de las mujeres están condicionados por aspectos tales como la cultura política, la fortaleza y coherencia del movimiento de paz impulsado por las mujeres, la duración del conflicto, el tipo de ayuda internacional o el contexto cultural o religioso, entre otros factores. Con la inclusión de las mujeres estos procesos amplían el número de actores que contribuyen a la resolución del conflicto y generan una mayor implicación social en la implementación de los acuerdos de paz.

Algunos de los ejemplos más notables de participación de las mujeres en negociaciones de paz se produjeron mucho antes de la aprobación de la resolución 1325. En la década de 1990, en El Salvador, las mujeres estuvieron presentes en casi todas las mesas de negociación que se constituyeron con posterioridad al acuerdo de paz. Además, se creó una mesa técnica, la Comisión para la Reinserción, formada por seis mujeres y un hombre[37]. Pero también en Guatemala las mujeres influyeron de manera significativa en las conversaciones que finalizaron con la firma del Acuerdo de Paz de 1996, a pesar de que sólo participaron dos mujeres en los equipos de negociación de la Unidad Nacional Revolucionaria de Guatemala y del Gobierno guatemalteco. La participación de la sociedad civil recibió un firme respaldo de las Naciones Unidas y del "Grupo de amigos" que patrocinó las conversaciones. El Representante Especial del Secretario General para Guatemala y mediador en las negociaciones, Jean Arnault, se adhirió a la presentación formal de las recomendaciones de las mujeres para su examen por las

[37] Al final, los grupos de mujeres representaron un tercio de los beneficiarios de los paquetes de redistribución de tierras y reintegración, proporción que coincidía aproximadamente con el porcentaje de mujeres miembros del "Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional" (FMLN), ya fuera como combatientes o como colaboradoras: LUCIAK, I., "Gender Equality in the Salvadoran Transition", en *Latin America Perspectives*, vol. 26, 1999, n.2, p. 45, citado en PAMPELL CONAWAY C., & MARTÍNEZ, S., *Adding Value: Women´s Contributions to Reintegration and Reconstruction in El Salvador*, Hunt Alternatives Fund.

DOI: 10.17103/reei.34.04

partes. El Acuerdo de Paz incluyó una serie de disposiciones relativas a la igualdad de género[38].

En su Informe sobre las mujeres, la paz y la seguridad presentado en 2016, el Secretario General apuntaba que el *Estudio mundial* identifica la ausencia de participación de las mujeres como uno de los ejes donde se han conseguido menos avances en comparación con otros pilares. Los datos revelan que los porcentajes totales de participación y liderazgo de las mujeres en las iniciativas de paz y seguridad se han estancado o están empeorando en muchos ámbitos, incluidos los de la gobernanza después de los conflictos, y también dentro del propio equipo directivo de las Naciones Unidas[39]. Bien es cierto que existen algunos logros positivos. Por ejemplo, en 2014, en el 75 por cien de los procesos de paz liderados o coliderados por Naciones Unidas había mujeres ocupando posiciones de liderazgo, frente al 36 por cien en 2011. Pero en rigor se trata de logros parciales, más que tendencias consolidadas en materia de participación e inclusión de las mujeres en la construcción de la paz a nivel global. Por ello, en su Informe para la "Cumbre Humanitaria Mundial", el Secretario General de las Naciones Unidas identificó como "*Primera responsabilidad básica*" reforzar el liderazgo político de las mujeres para prevenir y resolver los conflictos, subrayando que "los grupos de mujeres y la participación de las mujeres tiene un importante efecto positivo en los procesos de paz, en la lucha contra la violencia de género y en la prestación de servicios a las comunidades"[40].

Así pues, para evaluar cuál ha sido la capacidad de influencia de la agenda MPS en las políticas de paz y seguridad internacionales es necesario atender ejemplos concretos. Si nos trasladamos al ámbito de los *procesos de paz* encontramos ejemplos enormemente ilustrativos de las aportaciones de la agenda MPS. Los casos más sobresalientes en ese sentido, desde las conversaciones de paz en Colombia hasta los esfuerzos de mediación en Burundi, Libia o Chipre, demuestran que las mujeres están realizando una contribución importante como agentes del cambio. Por lo tanto, existen retos importantes relacionados con la presencia y participación de las mujeres, lo que sin duda afecta a la transformación de los procesos y al contenido de las propias negociaciones de paz[41].

---

[38] PAGE, M., WHITMAN, T., ANDERSON, C., *Bringing Women into Peace Negotiations*, Institute for Inclusive Security, Strategies for Policemakers, nº 2, 2009, Washington DC, 1-24, pp. 5-8. Disponible en https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2013/05/Negotiations_FINAL.pdf. (consultada el 27 de julio de 2017)

[39] "Informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad", 2016, *op.cit*., pár. 108.

[40] "Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida", *Informe del Secretario General para la Cumbre humanitaria Mundial*, 2 de febrero de 2016 (A/70/709, pár. 94). A tal efecto, en su Anexo alienta a "promover y exigir la inclusión efectiva de las mujeres y los grupos de mujeres en la adopción de decisiones políticas y en los procesos de paz a todos los niveles".

[41] VILLELLAS ARIÑO, M., "Processos de pau amb perspectiva de gènere. Inclusivitat i participació*", Quadern de Construcció de Pau,* nº 26, 2016, Escola de Cultura de Pau, 1-15, pp. 6-7.

DOI: 10.17103/reei.34.04

2. El proceso de paz en Colombia: un modelo inclusivo e innovador

A) La perspectiva de género en las negociaciones de paz: la Subcomisión de Género

Si examinamos las modalidades a través de las cuales las mujeres suelen participar en los procesos de paz, pueden distinguirse entre las mujeres que desempeñan una función oficial en las negociaciones de paz (por ejemplo, como delegadas de las partes con presencia directa en las negociaciones), y aquellas que participan como colectivo social de manera informal, es decir, que hablan como parte de una coalición de representantes de grupos u organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

Aunque no es frecuente que las mujeres participen como delegadas de las partes en los equipos implicados directamente en las negociaciones, las conversaciones de paz entre el Gobierno de Filipinas y la guerrilla del "Frente Moro de Liberación Islámica" ejemplifica la diferencia que pueden marcar las mujeres cuando asumen puestos de relevancia en el proceso de paz. En este proceso las mujeres estuvieron presentes en los equipos negociadores en posiciones sustantivas, incluso de liderazgo en el caso del equipo negociador gubernamental, lo que se tradujo en el contenido del Acuerdo Final de Paz, muy sensible a las cuestiones de género[42].

Quizás una de las modalidades de participación más atractivas para las mujeres consiste en tener la oportunidad de trabajar en mesas técnicas independientes y que dicha participación incluya la posibilidad de presentar propuestas a la mesa de negociaciones[43].

El proceso de paz de Colombia resulta emblemático desde la perspectiva de la participación y logros obtenidos por las mujeres. En efecto, el Acuerdo Final de Paz, firmado el 24 de noviembre de 2016 por el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP), por el que se puso fin a más de medio siglo de conflicto armado[44], es el mejor ejemplo de cómo la inclusión significativa de las mujeres puede ampliar el grupo de personas comprometidas con la paz y contribuir a alcanzar un acuerdo de paz definitivo.

---

[42] La firma del Acuerdo Final de Paz, en 2014, la realizó una mujer – Miriam Coronel Ferrer –, en representación del Gobierno filipino, como jefa del equipo negociador gubernamental: véase http://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security/conflict-prevention-and-resolution. (consultada el 27 de julio de 2017).

[43] Por ejemplo, en El Salvador, a comienzos de los años noventa, las mujeres estuvieron presentes en casi todas las mesas técnicas constituidas con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz de 16 de enero de 1992 relativas a su aplicación: ONU-Mujeres, *Participación de las mujeres en las negociaciones de paz:* …, p. 11.

[44] "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera" entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado en Bogotá (Colombia), el 24 de noviembre de 2016, y aprobado por el Congreso el 30 de noviembre.

DOI: 10.17103/reei.34.04

Cuando en 2012 se iniciaron las negociaciones, ninguno de los equipos negociadores (guerrillero y gubernamental) contaba con mujeres[45]. En 2013, las partes suscribieron un acuerdo con 15 puntos sobre representación política, uno de los cuales establecía que todo el contenido del acuerdo se implementaría con "*un enfoque de género y asegurando la participación de la mujer*". Posteriormente, dos mujeres entraron en el equipo negociador gubernamental: Nigeria Rentería (Alta Consejera para la Igualdad de la Mujer) y María Paulina Riveros (Directora de Derechos Humanos en el Ministerio del Interior)[46]. Sin embargo, fue el 7 de septiembre de 2014 cuando las partes acordaron crear un mecanismo inclusivo e innovador como la *Subcomisión de Género*[47]. En efecto, gracias a la *Subcomisión de Género* las organizaciones colombianas de mujeres estuvieron representadas directamente y participaron activamente tanto en la mesa de paz en La Habana, como en las consultas nacionales y regionales celebradas en todo el país. Aunque no es la primera vez que se crea una subcomisión de género en un proceso de paz[48], en el caso de Colombia la *Subcomisión de Género* estuvo muy presente a lo largo de todo el proceso. Las mujeres constituyeron hasta un tercio de los participantes en la mesa, aproximadamente la mitad de los participantes en las consultas, y más del 60 por cien de las víctimas y los expertos que visitaron la mesa de negociación de la paz. La *Subcomisión de Género* ha puesto de relieve la dimensión de género del conflicto y la necesidad de reflejar esta dimensión en el contenido del Acuerdo de Paz. Así lo ha reconocido el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia presentado en 2017, en el que se destaca que el Acuerdo de Paz incorpora un "enfoque integral y de género, basado en los principios de equidad y realización progresiva. Las partes se comprometen a abordar la desigualdad histórica y las vulnerabilidades de las mujeres y niñas, de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual (LGTBI) y de las minorías religiosas"[49]. Además, el Acuerdo de Paz excluye cualquier

[45] En el proceso exploratorio la delegación guerrillera contó con la presencia de Sandra Ramírez, viuda del histórico dirigente Manuel Marulanda. En cambio, la delegación gubernamental no contaba con ninguna mujer entre los negociadores que iniciaron el proceso.

[46] Asimismo, el Presidente Juan Manuel Santos señaló que una de las funciones de Rentería sería establecer un canal de comunicación con las organizaciones de mujeres para recoger sus aportaciones al proceso.

[47] Sobre el origen y la composición de la Subcomisión de Género puede verse, en lengua inglesa, BOUBIER, V., *Gender and the Role of Women in Colombia´s Peace Process*, UN Women Background Paper, United States Institute of Peace, 2016, 1-31, pp. 21-22. Un estudio más amplio y detallado sobre la participación de las mujeres en el proceso de paz colombiano se encuentra en *Vivencias, aportes y reconocimiento: las mujeres en el proceso de paz en La Habana*, Corporación Humana – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE), Colombia, 2017, 117 pp. Este trabajo incluye los nombres de las mujeres participantes en este proceso de paz organizados por delegación y en orden alfabético (delegación de las FARC–EP; delegación del Gobierno colombiano; delegación de Noruega, como país garante; cooperación internacional–ONU; y, por último, las Asesoras externas en género y derechos de las mujeres): *ibíd*., pp. 112-113.

[48] En 2003 el Gobierno de Sri Lanka y la guerrilla de los "tigres tamiles" crearon la primera Subcomisión de género conocida en un proceso de paz, si bien esta subcomisión sólo se reunió una vez y no tuvo mayor impacto en este proceso.

[49] "Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia", presentado el 16 de marzo de 2017, 34º período de sesiones, Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/34/3/Add.3, p. 4, pár. 11).

DOI: 10.17103/reei.34.04

posibilidad de amnistía o indulto para los delitos de violencia sexual, aspecto que es consecuencia de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz a través de la *Subcomisión de Género*.

B) El apoyo de las Naciones Unidas al proceso de paz: la Misión de las Naciones Unidas en Colombia y la *perspectiva de género*

A raíz de las negociaciones de paz, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP solicitaron la participación de las Naciones Unidas en el componente internacional del Mecanismo tripartito de Vigilancia y Verificación del acuerdo del cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo, y la dejación de las armas[50]. De esta forma, el C. de S. decidió "establecer una misión política que participará en el proceso por un período de 12 meses, como componente internacional y coordinadora del mencionado mecanismo tripartito (la Misión), y que estará encabezada por un Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas"[51]. Además, el C. de S. solicita al Secretario General que presente recomendaciones en relación con el tamaño y los aspectos operacionales y el mandato de la Misión dentro de los 30 días siguientes a la fecha del acuerdo de cese del fuego por el Gobierno de Colombia y las FARC–EP, y que informe al Consejo sobre el cumplimiento del mandato de la Misión cada 90 días a partir del comienzo de sus actividades de vigilancia y verificación y después de la terminación de la Misión[52].

La Misión de las Naciones Unidas en Colombia asumió el compromiso de incorporar el máximo número de mujeres en todas las funciones y puestos, en particular para lograr que, al menos, el 20 por cien del personal desplegado por las Naciones Unidas sean mujeres. Como Representante Especial del Secretario General se designó a Jean Arnault, que fuera Representante Especial del Secretario General en Guatemala y mediador del proceso de paz durante los años 90, y como Adjunta se nombró a una mujer, Tania Patriota.

En el primer Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia se reconoce que "se ha hecho un esfuerzo especial por incitar a los grupos de mujeres a que aporten sus puntos de vista, opiniones y recomendaciones sobre las

[50] Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas: S/2016/53, de 21 de enero de 2016.

[51] Resolución 2261 (2016), de 25 de enero de 2016. Sólo una semana después de la solicitud, el C. de S. aprobó la resolución de apoyo, destacando la dimensión bilateral de la solicitud (del gobierno y las FARC) y el acuerdo innovador resultante para crear un mecanismo tripartito de verificación que involucra a las dos partes y las Naciones Unidas. Sólo dos días después la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) se reunió en Ecuador y también respaldó el acuerdo, comprometiendo a la organización a proveer el personal necesario para esta misión política especial: Herbolzheimer, K., "Innovations in the Colombian peace process", *Norweigan peacebuilding Resource Centre*, 1-10, p. 6: http://www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf. (consultada el 27 de octubre de 2017).

[52] En marzo de 2016 el Secretario General emitió el primer informe sobre la aplicación de la Resolución 2261 (2016), incluidas las actividades realizadas y previstas para establecer la Misión de las Naciones Unidas en Colombia: Doc. S/2016/211, de 4 de marzo de 2016.

DOI: 10.17103/reei.34.04

actividades de la Misión y por establecer la confianza necesaria para recibir información sobre posibles casos de violencia por razón de género"[53]. En concreto, de los 995 integrantes del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (en adelante, MMV), 186 (18%) son mujeres. Ahora bien, al ser su composición tripartita, los porcentajes varían sustancialmente en función de la procedencia de sus integrantes. Así, mientras de los 360 integrantes del Gobierno de Colombia sólo hay 5 mujeres (5%), de los 140 integrantes de las FARC-EP, 59 son mujeres (42%); y de los 495 integrantes procedentes de las Naciones Unidas se cuentan 109 mujeres (22%). En todo caso, Colombia es la Misión de las Naciones Unidas con más alto porcentaje de mujeres en el mundo, puesto que de los 597 funcionaria/os (civiles y observadores), 174 son mujeres (29%).

Ahora bien, el Acuerdo de Paz preveía, como condición para su entrada en vigor, su aprobación a través de un plebiscito que se llevaría a cabo de acuerdo a las modalidades que decidiera la Corte Constitucional de Colombia. Dicho plebiscito tuvo lugar el 2 de octubre de 2016, imponiéndose la opción "no" por un margen reducido de votos, y con baja participación (37%). De esta forma, y de acuerdo con la decisión de la Corte Constitucional, el resultado del plebiscito hizo legalmente imposible que el Presidente pudiera aplicar el Acuerdo Final de Paz. Aun así, ambas partes lograron firmar un nuevo Acuerdo de Paz durante el mes de noviembre, esta vez aprobado por el Congreso Nacional de Colombia[54], en el que, a pesar de la fuerte oposición de los grupos religiosos evangélicos[55], el enfoque de género se clarificó y se salvó. En un comunicado de prensa conjunto, el Gobierno de Colombia y las FARC–EP confirmaron que el Acuerdo Final de Paz había entrado en vigor el 1 de diciembre de 2016, tras su ratificación por el Congreso colombiano[56]. Por lo tanto, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, integrada por países de la Comunidad de Estados

[53] "Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia", 23 de diciembre de 2016 (S/2016/1095, pár. 34). Asimismo, de los 280 observadores desplegados por la misión, 43 (15%) son mujeres (pár. 38). Además, la misión también ha solicitado apoyo para establecer un mecanismo eficaz de presentación de informes sobre posibles incidentes de explotación y abusos sexuales y facilitar la asistencia a las víctimas (pár. 46).

[54] El 14 de diciembre se dio un paso decisivo hacia una implementación más rápida del Acuerdo Final de Paz cuando la Corte Constitucional aprobó ampliar la autoridad del Presidente para emitir decretos ley relativos a la implementación del acuerdo y un procedimiento acelerado ("*fast-track*") para que el Congreso examinara y aprobara su programa legislativo. El nuevo Acuerdo de Paz no incluye cambios en el capítulo sobre la verificación del cese al fuego, el cese de las hostilidades y la dejación de las armas, que no ha sido objeto de críticas de los opositores del acuerdo inicial firmado el 26 de septiembre en Cartagena de Indias.

[55] La polisemia del concepto género, no obstante, dejó un flanco abierto que se utilizó como "caballo de Troya" por los partidarios del "no", especialmente los grupos religiosos evangélicos: MAGALLÓN PORTOLÉS, C., "¿Sigue siendo el género una categoría útil para la política? El caso de los Acuerdos de Paz de Colombia", *Real Instituto Elcano, Análisis y reflexiones sobre política internacional*: http://www.blog.rielcano.org/genero-categoria-util-politica-acuerdos-de-paz-colombia/. (consultada el 27 de octubre de 2017)

[56] Ratificación y entrada en vigor del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP): Carta de fecha 14 de diciembre de 2016 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, de 15 de diciembre de 2016 (S/2016/1063).

DOI: 10.17103/reei.34.04

Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), procedió a llevar a efecto la totalidad de las tareas previstas en su mandato, conforme a las resoluciones 2261 (2016) y 2307 (2016). El 27 de junio de 2017 se produjo un hito histórico tras el acto de entrega de las armas de las FARC-EP, proceso que verificó la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Ahora bien, se debe evitar que el Acuerdo Final promueva una concepción limitada de la paz y seguridad basada en el paradigma negativo de la paz, que se centra en la cesación de la violencia directa, como sucedió hace dos décadas con los acuerdos de paz firmados en El Salvador y Guatemala. Para evitar que sólo se consiga una *paz negativa* debe prestarse especial atención a las formas estructurales de violencia contra las mujeres que suelen exacerbar la persistencia de las desigualdades de género, especialmente en las comunidades rurales (muy preocupante por los asesinatos de líderes comunitarios locales en zonas donde antes estaban las FARC-EP).

Para constatar los avances y las dificultades desde una perspectiva de género, resulta crucial la plena participación de las organizaciones de mujeres en la implementación del Acuerdo Final de Paz a través de su colaboración con el MMV[57]. En este sentido, la Misión ha seguido manteniendo una estrecha relación con los grupos de mujeres para intercambiar información sobre la dimensión de género en la implementación de la paz y la participación de dichos grupos en ese proceso. Así, la Misión ha conseguido la "*transversalización de la perspectiva de género*" mediante su estrecha colaboración con grupos de mujeres colombianas. Entre otras cosas, facilitó su interacción con el MMV, incluida la participación de mujeres miembros de las FARC-EP en las reuniones. Por su parte, los grupos de mujeres han ayudado a la Misión a detectar posibles situaciones de violencia de género y a elaborar mecanismos de prevención y protección para las víctimas[58].

El esfuerzo por implementar el Acuerdo Final de Paz llevó al C. de S. a crear una segunda misión política especial en Colombia, la denominada "Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia" (la Misión de Verificación), por un período inicial de 12 meses, que tiene como labor verificar la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y las garantías de seguridad personal y colectiva, considerando la situación especial de las mujeres y niñas excombatientes en las comunidades rurales[59]. La Misión de Verificación mantiene este compromiso al

[57] En su exposición ante el C. de S. de 16 de mayo de 2017, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia reconoció el contacto directo con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres que destacaron los daños desproporcionados que sufren las mujeres en los entornos de conflicto y postconflicto en las comunidades locales: S/PV.7941, 16 de mayo de 2017, pp. 2-3.

[58] En particular, la Misión prestó apoyo al MMV en la preparación de una directiva tripartita sobre la dimensión de género, en la que se destaca la inclusión y la participación de las mujeres en el Mecanismo. También se definen las tareas que corresponden a los coordinadores de las cuestiones de género en los planos nacional, regional y local, entre otras la comprensión del *contexto local desde una perspectiva de género*, *la recepción de denuncias de violencia sexual, la activación de medios de protección para las víctimas, y la capacitación en cuestiones de género de los miembros del Mecanismo*: "Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia", 23 de junio de 2017 (S/2017/539, p. 10, pár. 42). Cursiva añadida.

[59] Resolución 2366, de 10 de julio de 2017. Su mandato se especifica en el punto 6.3.3. del Acuerdo Final de 24 de noviembre de 2016. La Misión de Verificación comenzó sus actividades de verificación el 26 de septiembre de 2017, inmediatamente después de que concluyese el mandato de la primera Misión. Un

DOI: 10.17103/reei.34.04

priorizar la contratación de candidatas cualificadas y colaborar con los países que aportan observadores para alentar la postulación de mujeres entre los observadores. De hecho, la necesidad de asegurar un alto nivel de representación femenina se ve confirmada por el hecho de que casi una cuarta parte de los exmiembros de las FARC-EP en el proceso de reincorporación son mujeres[60]. .

El mandato de la Misión de Verificación y las responsabilidades confiadas en el Acuerdo Final de Paz al sistema de las Naciones Unidas en Colombia representan una oportunidad para perseverar en apoyo de este proceso de paz dirigido por los propios colombianos.

En definitiva, buena parte del progreso realizado desde la aprobación de la resolución 1325 continúa midiéndose en términos parciales y así lo ilustra el caso de Colombia, que ante la escasez de ejemplos de integración de la agenda MPS de manera transversal en un proceso de paz se ha convertido en poco tiempo en un ejemplo a nivel mundial del que otros procesos de paz pueden extraer importantes lecciones[61].

3. La participación de las mujeres en los procesos de mediación para la paz: un balance poco satisfactorio

Las dificultades de acceso de las mujeres al poder y las esferas de decisión, así como su escasa relación con los ámbitos de poder son muy relevantes en conflictos en los que el protagonismo corresponde a los actores con poder militar, generalmente hombres. El ámbito de la mediación oficial o "*track I*" también está muy masculinizado y el conocimiento que se tiene de las cuestiones de género todavía es muy limitado[62].

---

factor importante del éxito de la primera Misión de las Naciones Unidas en Colombia fue su compromiso de aumentar el número de mujeres en todas las funciones y puestos. Durante su mandato, la Misión colaboró de manera sistemática con grupos de mujeres a nivel nacional, regional y local y trabajó estrechamente con ONU-Mujeres sobre cuestiones de género. El continuo diálogo mantenido con mujeres representantes de las FARC-EP, la Instancia Especial de Mujeres que apoya a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final y otras redes de mujeres contribuyó notablemente a planificar la Misión de Verificación y a formular recomendaciones sobre cómo integrar mejor el enfoque de género en las tareas de verificación: "Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones en Colombia", de 26 de septiembre de 2017 (S/2017/801, p. 5, pár. 26). Aunque las mujeres excombatientes han participado en los proyectos de reincorporación disponibles, en la implementación de estos proyectos aún no se aborda claramente la situación específica de las mujeres. Las iniciativas locales emprendidas por organizaciones de mujeres han intentado incluir a las excombatientes, por ejemplo, en Pondores (Departamento de La Guajira), donde la Asociación de Mujeres Cafeteras del Perijá ha ofrecido a las mujeres excombatientes la posibilidad de participar en la Asociación y sus proyectos: *ibíd*., p. 13, pár. 61.

[60] "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia", 30 de agosto de 2017 (S/2017/745, p. 10, pár. 40).

[61] VILLELLAS ARIÑO, M., "Mujeres, paz y seguridad: la igualdad de género en las políticas de paz y seguridad", *loc.cit*., p. 7.

[62] Los datos sobre la participación de las mujeres en los procesos de mediación muestran unos resultados desiguales durante los últimos dos años. En 2015, las Naciones Unidas dirigieron o codirigieron 14 procesos oficiales de mediación (como mediador principal o siendo uno de los mediadores). Todos los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a la mediación incluyeron a mujeres, un logro sostenido desde 2012. En 2015, al menos una mujer titular de un alto puesto estuvo presente en las delegaciones de 13

DOI: 10.17103/reei.34.04

En este sentido, el "Grupo Informal de Expertos 2242" ha propuesto que las Naciones Unidas

> "deberían defender la inclusión de la mujer en los procesos de mediación. Los enviados especiales y los representantes especiales del Secretario General deberían garantizar la consulta coherente y sistemática con las mujeres dirigentes y aquellas procedentes de diversos sectores de la sociedad con el fin de comprender e incorporar sus perspectivas y recabar su posible contribución al proceso político"[63].

El proceso de mediación para la paz en Siria es ilustrativo de las dificultades que las mujeres tienen para participar en los procesos formales de mediación. Durante el proceso de paz conocido como "Ginebra II", que propició el encuentro entre el Gobierno sirio y la oposición armada, las mujeres sirias no pudieron participar de forma significativa y solo estuvieron presentes de manera marginal[64]. Líderes sirias demandaron al entonces Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas y la Liga Árabe, Ladjar Brahimi, que favoreciera una representación del 30 por cien de mujeres en las conversaciones de paz. El Enviado Especial sentó un precedente para los procesos de mediación auspiciados por las Naciones Unidas al asegurar que las reivindicaciones de las mujeres se tuvieran en cuenta en la mesa de las negociaciones de paz. En cada una de las rondas de negociaciones celebradas en Ginebra en 2016 se abogó por que, al menos, el 30 por cien de los representantes fueran mujeres, celebró consultas regularmente con la sociedad civil y defendió públicamente la participación de las mujeres como miembros de las delegaciones oficiales de las partes negociadoras. El Gobierno sirio y la oposición incluyeron mujeres en sus delegaciones, en las que 3 de los 15 representantes (20%) son mujeres. En febrero de 2016, el Enviado Especial, con

---

partes negociadoras y en 9 de los 11 procesos activos, frente a 4 de los 14 procesos en curso en 2011: "Informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad", 2016, *op.cit.*, pár. 10. En 2016, se produjo una ligera disminución de la participación general de la mujer en las delegaciones en los procesos de paz dirigidos o codirigidos por las Naciones Unidas. De los nueve procesos a los que se hizo seguimiento (Chipre, Guinea Ecuatorial y Gabón, Guyana y Venezuela, Libia, Siria, Sáhara Occidental, Sudán y Yemen), había mujeres en puestos de categoría superior en 11 delegaciones, en comparación con ocho procesos y 12 delegaciones en 2015, y nueve procesos y 17 delegaciones en 2014. Por ejemplo, en la conferencia de paz de Myanmar de 2016, solo se incluyó a siete mujeres en una delegación de 75 miembros: "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", *op.cit.*, 2017, pár. 12.

[63] "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", *op.cit.*, pár. 79. El Departamento de Asuntos Políticos presenta información anualmente sobre la representación de las mujeres en calidad de mediadoras, negociadoras y expertas técnicas en los procesos de paz oficiales y en las consultas con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil: http://peacemaker.un.org/mediation-support/stand-by-team. (consultada el 27 de octubre de 2017).

[64] Como ha señalado M. VILLELLAS las organizaciones transnacionales que dieron soporte a estas peticiones criticaron el incumplimiento por parte de la comunidad internacional – incluyendo Naciones Unidas – de los compromisos adquiridos en el marco de la agenda MPS, al no garantizar una participación sustantiva de mujeres. Su participación en las negociaciones habría dotado de contenido uno de los puntos acordados en el "Grupo de Acción para Siria" de 2012 que planteaba la necesidad de que todos los grupos y segmentos de la sociedad siria participara en las conversaciones de paz. "Ginebra II" representó la pérdida de una oportunidad histórica que, además, habría dado mayor fortaleza y sostenibilidad al proceso negociador: "Processos de pau amb perspectiva de gènere. Inclusivitat i participació…*", loc. cit.,* p .7.

DOI: 10.17103/reei.34.04

el asesoramiento de diversos grupos de mujeres sirias, creó la Junta Consultiva de Mujeres Sirias con el apoyo de ONU-Mujeres. La Junta Consultiva, integrada por 12 mujeres representantes de la sociedad civil, se reúne periódicamente con la Oficina del Enviado Especial para proporcionar asesoramiento y análisis en cuestiones de género[65]. No obstante, de todas las delegaciones enviadas a negociar una salida política al conflicto de Siria, ya sea en Riad, Moscú, Astaná o Ginebra, las mujeres son minoría. La delegación opositora cuenta con tres mujeres, la del Gobierno sirio con cuatro, junto con las 12 que componen el grupo de mujeres que asesora (sin poder de injerencia) al actual Enviado Especial para Siria, Staffan de Mistura[66]. Las dificultades para incluir a las mujeres en las delegaciones negociadoras son fruto de las fuertes tensiones entre los actores presentes en este conflicto, como el Gobierno sirio, la "oposición armada" y otros actores militares (el Frente Al-Nusra y el Estado Islámico), predominantemente masculinos.

Por otra parte, los esfuerzos realizados por la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) para promover la participación de las mujeres en el diálogo político y el proceso de redacción de la constitución de Libia han sido notables. Esos esfuerzos incluyeron la puesta en marcha de un proceso separado dedicado a las mujeres para garantizar la celebración de consultas periódicas con las activistas, y la organización, en colaboración con Suiza, de una conferencia para 38 grupos de mujeres cuyo resultado fue la elaboración de una agenda de las mujeres libias para la paz[67]. En Chipre, la Oficina del Asesor Especial facilitó la labor del Comité de Igualdad de Género, establecido por los dirigentes grecochipriota y turcochipriota durante las conversaciones para llegar a una solución amplia e inclusiva de la cuestión de Chipre, con lo que se logró aumentar la participación de las mujeres en ambos equipos de negociación[68]. En

---

[65] A través de la Junta Consultiva de Mujeres, el Enviado Especial y Asesores Superiores de Género, han consultado a más de 130 representantes de más de 500 organizaciones de la sociedad civil. Entre el 30 por cien y el 40 por cien de los participantes en esas consultas fueron mujeres, y su representación aumentó constantemente en cada convocatoria. Aunque las consultas son importantes, no constituyen una participación directa e inclusión significativa de la mujer en delegaciones de las partes negociadoras en las conversaciones de paz, como se pide en la resolución 2241 (2015): "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", *op.cit*., 2017, pár. 15.

[66] SANCHA, N., "Nuevos espacios y roles para las mujeres sirias", *Política Exterior*, nº 176, 2017, 1-6, p. 6.

[67] La UNSMIL apoyó la participación política de la mujer mediante iniciativas dedicadas al fomento de la capacidad, con el objetivo de alcanzar la meta de un 30 por cien de representación para 2018. En diciembre de 2016, la UNSMIL se reunió con algunas miembros de la Cámara de Representantes en Tubruk para elaborar un plan de acción basado en las recomendaciones dimanantes de la conferencia de mujeres parlamentarias convocada en noviembre de 2016 (S/2016/1011, párr. 53). Asimismo, en enero de 2017, la UNSMIL organizó una conferencia de seguimiento en Túnez sobre la agenda de las mujeres libias para la paz. Asistieron a la conferencia más de 60 mujeres, quienes acordaron elaborar un marco para una campaña nacional sobre la coexistencia pacífica a nivel local y nacional, a la que la UNSMIL prestará apoyo técnico: "Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia", 4 de abril de 2017 (S/2017/283, párrs. 59 y 60).

[68] El acuerdo de los dirigentes de establecer el Comité de Igualdad de Género en mayo de 2015 constituye un paso positivo para el aumento de la participación de la mujer en las negociaciones. El Comité de Igualdad de Género se reunió en varias ocasiones y participó en una serie de actos organizados para crear conciencia sobre la importancia de involucrar a las mujeres en el proceso de paz. A tal fin, el Secretario General alentó "a ambas partes a que apoyen la labor del Comité y hagan todo lo posible por incorporar la

DOI: 10.17103/reei.34.04

Colombia, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas facilitó espacios de diálogo entre organizaciones de mujeres y miembros del mecanismo de monitoreo y verificación (MMV), lo que fomentó la confianza en el proceso de paz entre las comunidades locales.

Los actores implicados en un proceso de mediación deben apoyar la participación efectiva de las mujeres y velar por que haya mujeres que estén preparadas y sean seleccionadas como mediadoras. Por ejemplo, en numerosos procesos de paz los mediadores seguían percibiendo que las partes negociadoras no consideraban prioritario abordar el problema de la violencia sexual y que no habían recibido orientaciones claras sobre este tema. Desde 2011, el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas ha estado desarrollando esa capacidad y promoviendo la concienciación de los compromisos de género específicos, proporcionando las herramientas y estrategias necesarias para una mediación con perspectiva de género[69].

Además, las mujeres han participado también en los procesos a nivel local y subestatal, a menudo en marcos más informales, alejados del foco internacional. Por ejemplo, en 17 provincias de Burundi una nueva red de mediadoras de paz en las comunidades entabló diálogos con los agentes políticos, las fuerzas de seguridad y la sociedad civil para evitar conflictos. Esas iniciativas de la sociedad civil requieren una mayor financiación y deben vincularse a los procesos nacionales de mediación para la paz.

Una tendencia positiva ha sido la puesta en marcha de redes nacionales y regionales de mediadoras. Por ejemplo, en 2015 se creó la Red Nórdica de Mujeres Mediadoras con el fin de promover la labor de las mediadoras en los países nórdicos y de establecer vínculos con redes similares en otras regiones. En 2017, la Unión Africana estableció la Red Africana de Mujeres en la Prevención de Conflictos y la Mediación para la Paz (conocida como "FemWise")[70]. Estas redes proporcionan un instrumento para vincular los conocimientos y la capacidad en todas las actividades de mediación a nivel local y mundial.

Por último, los conocimientos sobre las cuestiones de género son fundamentales para garantizar que los intereses de las mujeres se vean reflejados en los acuerdos de paz. En 2015, las Naciones Unidas aportaron expertos en cuestiones de género a ocho de los nueve procesos de mediación en curso (89%), lo que supuso una mejora respecto del 67 por cien registrado en 2014. Por ejemplo, el Equipo de Apoyo a la Mediación del

---

perspectiva de género y por concederle mayor importancia en las conversaciones": "Informe del Secretario General sobre su misión de buenos oficios en Chipre", de 8 de julio de 2016 (S/2016/599, párrs. 23 y 35).

[69] En particular con la publicación *Directrices sobre cuestiones de género y estrategias de mediación inclusivas*, que ofrece instrumentos prácticos para ayudar en el diseño de estrategias de mediación inclusivas y la incorporación de disposiciones que tengan en cuenta las cuestiones de género en esferas temáticas de los acuerdos de paz: véase Departamento de Asuntos Políticos, *Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies*, Naciones Unidas, Nueva York, 2017: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1.%20English%20-GIMS.pdf.

[70] Está previsto que la Red de Mujeres Mediadoras de la Región del Mediterránea, dirigida por Italia, se lance antes de finales de 2017, sobre la base de la "Iniciativa de Mediación en el Mediterráneo".

DOI: 10.17103/reei.34.04

Servicio Europeo de Acción Exterior proporcionó asesoramiento técnico sobre cuestiones de género en varios procesos, como los de Afganistán, Malí y Siria. Asimismo, en 2015, ONU-Mujeres envió expertos en cuestiones de género a la Oficina del Enviado Especial para Siria, la Oficina del Coordinador Residente en Colombia y la Oficina del Enviado Especial de la Presidenta de la Comisión de la Unión Africana para la Cuestión de las Mujeres y la Paz y la Seguridad[71].

4. Acuerdos de paz y perspectiva de género

Con ocasión de los debates para conmemorar los 15 años de la resolución 1325, ONU-Mujeres daba cuenta de que sólo un cuarto del total de acuerdos de paz en los que participa Naciones Unidas contenía perspectiva de género[72]. Anteriormente, un examen independiente de 585 acuerdos de paz resultantes de 102 procesos de paz – celebrados entre 1990 y 2009 – reveló que, desde 1990, sólo 92 acuerdos de paz (16%), contenían al menos una referencia a las mujeres o al género[73]. Además, el estudio determinó que los acuerdos resultantes de procesos en los que no habían participado las Naciones Unidas tenían mayores probabilidades de mencionar a las mujeres o la cuestión del género que aquellos en los que la Organización había participado en las conversaciones de paz. Las autoras del estudio concluyeron que "existen pocas pruebas que apunten a que la cuestión del género se esté incluyendo de forma sistemática en los textos de los acuerdos de paz, o a que esté recibiendo un trato sistemático en los diferentes acuerdos de paz concluidos durante los conflictos[…][74]".

Por su parte, un análisis de los principales acuerdos de paz concluidos entre agosto de 2008 y abril de 2012 realizado por ONU-Mujeres, muestra que 17 de los 61 acuerdos incluían palabras clave relacionadas con la cuestión del género. Sin embargo, la mayor parte de esas referencias estaban redactadas en términos generales y a menudo se incluían en el preámbulo o en los anexos a los acuerdos de paz. En efecto, los acuerdos de paz pocas veces mencionan cuotas u otras medidas de carácter especial para corregir la exclusión de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones, ni asignan a ningún órgano la responsabilidad de supervisar si se ha logrado la participación efectiva[75]. Por ejemplo, en dicho período, tan solo el Acuerdo Político General sobre Zimbawue, firmado en 2008, hacía referencia expresa al derecho de las mujeres a poseer tierras[76]. Estos resultados son poco satisfactorios si se tiene en cuenta que la participación de las mujeres en las conversaciones de paz es uno de los pilares de la agenda MPS, y que los grupos de mujeres de la sociedad civil han utilizado dicha

---

[71] "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", 2016, *loc. cit*., pár. 15.

[72] ONU-Mujeres, "Comunicado de prensa: en un clima de cada vez más extremismo, el papel de las mujeres en la paz y la recuperación todavía se enfrenta a obstáculos y está infrautillizado": http://www.unwomen.org/es/news/stories/2015/10/press-release-womens-role-in-peace-and-recovery. (consultado el 28 de octubre de 2017).

[73] Véase BELL, C., & O´ROURKE, C., "Peace Agreements or Piece of Paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements", *International Comparative Law Quaterly*, nº 59, 2010, 941-980, p. 949.

[74] *Ibíd*., p. 969.

[75] ONU-Mujeres, *Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: ... op. cit.*, p. 17.

[76] *Ibíd.,* p. 19.

DOI: 10.17103/reei.34.04

resolución para intensificar sus reivindicaciones de participar en los acuerdos de paz y dotarlos de un contenido sensible al género.

En los últimos siete años (desde que se hace un seguimiento de la cuestión), el número de acuerdos de paz que incluyen disposiciones específicas sobre género aumentó progresivamente gracias a una mayor concienciación de los mediadores, a unos procesos más inclusivos y a un mejor acceso y aprovechamiento de los expertos en cuestiones de género[77]. Tras constantes aumentos entre 2010 y 2015, el porcentaje de acuerdos de paz que contienen disposiciones específicas de género disminuyó en 2016, ya que sólo la mitad de los acuerdos firmados contenían disposiciones de este tipo, en comparación con el 70 por cien en 2015[78]. Algunos acuerdos de paz, como los concertados en Colombia, Filipinas, RD del Congo o Afganistán, destacan frente al resto por su inclusión de contenidos específicos de género a lo largo del acuerdo de paz. El promedio de disposiciones específicas de género contenidas en los acuerdos de paz aumentó en 2016 gracias al amplio Acuerdo de Paz de Colombia, que contiene más de 100 disposiciones de este tipo[79]. Aunque no se disponen datos de causalidad, la participación y el liderazgo de las mujeres en las actividades de mediación y los conocimientos especializados en materia de género afectan significativamente a la inclusión de disposiciones que tengan en cuenta cuestiones de género en los acuerdos de paz, como demuestra el ejemplo de Colombia[80].

De este hecho emanan dos conclusiones que merecen una reflexión más profunda. Por un lado, el hecho de que en estos procesos de paz las mujeres participaran de manera significativa y tuvieran la oportunidad de plantear sus reivindicaciones (aunque utilizaran diferentes vías para ello) no es casual. En efecto, el *Estudio mundial* pone de relieve la correlación positiva entre participación efectiva y significativa de las mujeres en los procesos de paz, por un lado, y sostenibilidad de las conversaciones y consecución del acuerdo, por el otro[81]. Por otro lado, los acuerdos surgidos de los procesos de paz de Colombia, Myanmar y RD del Congo han sufrido retrasos en su

[77] El Departamento de Asuntos Políticos ha hecho un seguimiento de la inclusión de las cuestiones de género en los acuerdos de paz desde 2011. La información sobre los acuerdos de paz se puede consultar el sitio web http://peacemaker.un.org. A efectos de la recopilación de datos, el Departamento de Asuntos Políticos incluye dentro del término "acuerdos de paz" los acuerdos de cesación de las hostilidades, los acuerdos de alto el fuego, los acuerdos marco y los acuerdos generales de paz firmados entre al menos dos partes en un conflicto con el propósito de poner fin a un conflicto violento, prevenirlo o transformarlo significativamente para que se pueda encarar de forma más constructiva.

[78] De los 10 acuerdos de paz que se firmaron en 2015, 7 (70 %) incluían disposiciones de este tipo, frente al 50 por cien en 2014, un 54 por cien en 2013, un 30 por cien en 2012 y un 22 por cien en 2011 y 2010: "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", *op.cit*., 2016, pár. 16. En 2015, se incluyeron disposiciones sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos en los acuerdos concertados en Colombia, Malí, Myanmar y Sudán del Sur.

[79] La República Democrática del Congo es el único país que firmó un acuerdo de paz en 2016 con al menos una disposición sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto.

[80] "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", *op.cit*., 2017, pár. 16.

[81] COOMARASWAMY, R., *Prevenir los conflictos, Transformar la justicia. Garantizar la paz. Estudio mundial…, op.cit*., p. 45.

DOI: 10.17103/reei.34.04

aplicación (por diferentes causas)[82], y otros acuerdos de paz que incluyen disposiciones en materia de género no han llegado a aplicarse. Esta realidad revela que, al margen de la inclusión textual de cláusulas específicas relativas al género en los acuerdos de paz, se debe prestar mayor atención a las relaciones que existen entre la participación de las mujeres en los procesos de paz y la fase de implementación de los acuerdos.

IV. ESTRUCTURA DE GÉNERO DE LAS MISIONES Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

1. Promoción de entornos de protección con perspectiva de género en las misiones de paz

Para cada misión de paz establecida por Naciones Unidas se deberían establecer estructuras de género apropiadas a las características particulares de cada proceso de paz (cultura política, fortaleza y coherencia del movimiento de las mujeres, duración del conflicto, contexto religioso y cultural), y consultar para ello con los grupos de mujeres de la sociedad civil, siendo deseable que dichas estructuras se pongan en marcha antes del inicio de las negociaciones[83]. En este sentido, el "Grupo Informal de Expertos 2242" recomendó que las cuestiones de género deberían integrarse en todos los módulos de capacitación pertinentes, incluidos los destinados al personal directivo superior. En particular, la estructura de las misiones debería incorporar capacitación en cuestiones de género acorde al contexto de la misión de paz y reflejar las responsabilidades en materia de derechos humanos de todo el personal de la misión[84].

En este sentido, se están realizando esfuerzos para aumentar el número de mujeres en los contingentes militares y de policía de las misiones de paz, con el objetivo de duplicar su presencia en los próximos cinco años, de conformidad con la resolución 2242. Ahora bien, la lentitud de los progresos en esta esfera está relacionada con las bajas tasas de representación de las mujeres en las fuerzas militares y policiales nacionales[85]. Sobre esta cuestión, el "Grupo Informal de Expertos 2242" señala que un

[82] En este punto, sería deseable que los acuerdos de paz que incorporen disposiciones específicas sobre género incluyan un criterio de interpretación del uso que se da al concepto de género para no dejar margen a posibles manipulaciones, como sucedió con la fuerte oposición de los grupos religiosos evangélicos al Acuerdo de Paz de Colombia firmado en octubre de 2016 (antes de someterlo a plebiscito), en el que se trataron de confundir los derechos y la dignidad de los grupos LGTBI, cercanos, aunque no confundidos, con los grupos de mujeres.

[83] Cabe destacar que en la resolución 1325 la incorporación de la perspectiva de género se señala de manera específica sólo en relación con las misiones de mantenimiento de la paz (párrafo 5 de la resolución).

[84] "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz…", pár. 232.

[85] Si bien la representación de la mujer entre los componentes uniformados contribuye al éxito de la misión, el nivel de despliegue de las mujeres es extraordinariamente bajo. A 31 de diciembre de 2016, las mujeres constituían solo el 10 por cien de todos los agentes de policía, el 17 por cien de los agentes de policía y solo el 7 por cien de las unidades de policía constituidas, niveles similares a los 2015. Los datos más recientes se pueden consultar en: http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.html.

DOI: 10.17103/reei.34.04

enfoque de la labor policial que tenga en cuenta las cuestiones de género es esencial para proteger a los civiles de manera más eficaz. A tal fin propone aumentar el porcentaje de mujeres policías, sobre todo oficiales superiores, destinadas en operaciones de paz dirigidas o codirigidas por las Naciones Unidas[86].

En relación con los entornos de protección en las misiones de paz, el "Grupo Informal de Expertos 2242" ha señalado que el nivel de despliegue de personal femenino uniformado en las operaciones de paz sigue siendo bajo, puesto que se sitúa en el 3 por cien del personal militar y el 10 por cien del personal de policía, lo que refleja una baja participación de las mujeres en las fuerzas armadas y los servicios de policía nacionales. Por ello, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía deberían coordinar sus planes de acción nacionales de acuerdo a la resolución 1325 o desarrollar esos planes y aumentar el número de mujeres que prestan servicios en el sector de la seguridad nacional. Al mismo tiempo, la Secretaría General debería desarrollar una estrategia de generación de fuerzas y policía que tenga en cuenta las cuestiones de género para abordar la contratación, retención y promoción de personal uniformado femenino[87].

En efecto, la plena ejecución de la agenda MPS en el contexto de las misiones de paz de las Naciones Unidas requiere reforzar la estructura de género de las misiones como una responsabilidad de todo el personal, tanto civil como uniformado. Los contactos con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, especialmente a nivel de los altos cargos de las misiones, suelen ser irregulares o informales, por lo que se pierde una visión crítica para que las mujeres realicen su aportación a las misiones.

Para promover los contactos entre el personal directivo y las organizaciones de mujeres se ha propuesto que las cuestiones de género se integren "a lo largo de los procesos de planificación de las misiones, formulación del mandato, ejecución, examen y reducción de efectivos"[88]. A tal fin, la labor del C. de S. de establecer, examinar y renovar los mandatos de las operaciones de paz ofrece una oportunidad de supervisar la aplicación de la agenda MPS. Por ejemplo, en 2015 los mandatos de ocho operaciones de mantenimiento de la paz[89] y cuatro misiones políticas especiales incluían tareas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad[90]. Entre estas últimas, la Misión de las Naciones

[86] "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas…", pár. 165. En efecto, se ha señalado que "[i]t is also argued that women feel more secure in reporting violence to other women, thus the presence of women in peacekeeping missions `may encourage women from local communities to report acts of sexual violence", JANSSON, M., & EDUARDS, M., "The politics of gender in the UN Security Council resolutions on women, peace and security", *loc.cit*., p. 596.

[87] "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: …", pár. 216.

[88] *Ibíd*., pár. 258.

[89] Misión Multinacional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA); Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (UNOCI); Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID); Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO); Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH); Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL); Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), y Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS).

[90] Los mandatos se pueden consultar en http://www.un.org/en/sc/repertoire/data.html.

DOI: 10.17103/reei.34.04

Unidas en Colombia ha favorecido el contacto directo con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres en el proceso de planificación de su actividad de verificación, implementado así la perspectiva de género en la ejecución del mandato de esta misión[91].

2. Asegurar una planificación que tenga en cuenta las cuestiones de género

En los tres exámenes sobre la paz y la seguridad realizados en 2015 se reconoció la importancia de los conocimientos especializados para la aplicación de las normas y estándares sobre la agenda MPS y se formularon recomendaciones destinadas a mejorar la arquitectura de género de las Naciones Unidas, tanto de las sedes como sobre el terreno[92]. En el plano formativo, la especialización en cuestiones de género debería integrarse en todos los componentes de las misiones que requieran conocimientos y experiencia en esa materia, para garantizar que todos los aspectos de los acuerdos de paz promuevan la igualdad de género. Por ejemplo, sería muy útil contar con abogadas y abogados especializados en cuestiones de género a la hora de redactar el texto de los acuerdos de paz.

En el plano estratégico, se ha propuesto que la figura del Asesor Superior de Género debería encargarse de asesorar al Representante Especial del Secretario General y al personal directivo superior de las misiones de paz sobre la integración de una perspectiva de género en sus actividades. Si bien la responsabilidad de la aplicación de la agenda MPS recae principalmente en los jefes de misión, la presencia de asesores de género debería apoyar la incorporación de la perspectiva de género en la labor de todo el personal de las misiones de paz. En particular, el Asesor Superior de Género debería promover la inclusión temprana de las mujeres en las estrategias de negociación de la paz, así como en las actividades de divulgación pública y la consecución de resultados específicos de la misión en materia de género[93]. En 2016, se desplegaron 23 asesores de género en ocho de las 12 misiones políticas especiales dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos, lo que representó un aumento respecto de los 6 asesores desplegados en 13 misiones de paz en 2015[94].

En materia de financiación, el "Grupo Informal de Expertos 2242" ha propuesto que las operaciones de paz deberían tener pleno acceso al apoyo normativo, sustantivo y técnico de ONU-Mujeres, así como del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y proporcionar financiación suficiente para poder realizar las actividades que tengan en cuenta las cuestiones de género[95]. En efecto, la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz requiere

[91] S/PV.7941, 16 de mayo de 2017, pp. 2-3.
[92] "Informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad", 2016, *op.cit*., pár. 82.
[93] "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: …", pár. 259.
[94] "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", 2017, pár. 83. Además, en 2016, dos asesores de género prestaban servicios como parte de las oficinas de los enviados especiales del Secretario General, a saber: las oficinas de los enviados especiales para la región de los Grandes Lagos y Siria. En septiembre de 2017, la Oficina del Enviado Especial para Yemen también había contratado a dos Asesores Superiores de Género.
[95] *Ibíd.*, pár. 262.

DOI: 10.17103/reei.34.04

financiación adecuada. La financiación accesible, flexible y predecible a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil es imprescindible para lograr resultados tangibles. A tal fin, el Fondo Humanitario y de Paz de las Mujeres[96], creado por Naciones Unidas a raíz del examen de alto nivel de 2015, es un mecanismo de financiación rápida y flexible con el objetivo de facilitar el acceso a fondos por parte de la sociedad civil, ya que al menos la mitad de los recursos disponibles a través de este instrumento deben estar destinados a financiar las actividades de la sociedad civil (organizaciones de mujeres)[97]. Hasta ahora, el Fondo ha prestado apoyo financiero a iniciativas de consolidación de la paz centradas en las mujeres en Burundi, Colombia, Jordania y las Islas Salomón[98].

Entre otras cuestiones, la resolución 2242 recuerda que persiste la brecha de financiación con las organizaciones de mujeres y considera que el Fondo Humanitario y de Paz de las Mujeres es un vehículo adecuado para atraer recursos, coordinar respuestas y acelerar la implementación de la agenda MPS. Por ello, los actores comprometidos con la participación efectiva de las mujeres en los procesos de paz deberían destinar un porcentaje significativo del apoyo financiero que prestan a las negociaciones de paz. A la hora de prestar su apoyo a un proceso de paz, Naciones Unidas y los "Grupos de Amigos de la agenda MPS" deberían asignar fondos destinados a incrementar la participación de las mujeres en las delegaciones de las partes. Por ejemplo, los países donantes podrían lograr ese objetivo costeando una plaza adicional para todas las partes involucradas en la negociación, con la condición de que dicha plaza sea ocupada por una mujer[99].

V. INICIATIVAS PARA SUPERVISAR LA APLICACIÓN DE LA AGENDA Y MEJORAR LOS RESULTADOS

1. Mecanismos de rendición de cuentas y participación de la sociedad civil: contextualizar los objetivos a través de los Planes de Acción Nacionales

Una herramienta para integrar sistemáticamente la perspectiva de género en los esfuerzos de paz y seguridad son los PAN, una recomendación generada por la

[96] Anteriormente denominado "Instrumento de Aceleración Mundial para la Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria" (GAI, por sus siglas en inglés). Sobre el GAI se puede consultar más información en http://mptf.undp.org/factsheet/fund/GAI00. El cambio de denominación se debe a una decisión de su Junta Fundadora de septiembre de 2017, véase http://www.wphfund.org.

[97] Sin embargo, según los datos del propio Fondo, en julio de 2017 solamente siete gobiernos (Australia, Reino Unido, Canadá, España, Irlanda, Liechstenstein y Lituania) había contribuido de manera efectiva al fondo con una cantidad total que superaba los 6 millones de euros. Un montante ciertamente escaso para una agenda con vocación global de generar efectos a largo plazo. España ha contribuido aportando la cantidad de 784.687 euros, ya desembolsados al 100 por cien.

[98] A pesar de los resultados destacables, los déficits en materia de recursos han limitado el acceso de los países al Fondo, y 19 de los 23 países elegibles para recibir apoyo siguen sin recibir financiación: "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", *op.cit.*, 2017, pár. 101.

[99] Véase PAGE, M., WHITMAN, T., ANDERSON, C., *Bringing Women Into Peace Negotiations…*, *op.cit.*, pp. 13-16.

DOI: 10.17103/reei.34.04

resolución 1325. A través de los PAN los países pueden considerar los objetivos más amplios de la resolución y el desarrollo normativo que constituye la agenda MPS, y contextualizarlos en objetivos nacionales. Se trata de documentos que definen qué políticas y qué procesos debe seguir un Estado para alcanzar los objetivos propuestos en la agenda "apuntando estrategias, identificando áreas prioritarias, asignando roles, estableciendo cronogramas, elaborando indicadores y determinando formas de medir y evaluar"[100].

El propósito fundamental de los PAN es incorporar los objetivos de la agenda MPS en la planificación nacional, de tal manera que se asegure que la perspectiva de género y la participación significativa de las mujeres sea un objetivo de todas las agencias involucradas en la prevención de conflictos y en el logro y consolidación de la paz. Los PAN tienen, por tanto, carácter instrumental, y están destinados a materializar sobre el terreno los objetivos de la agenda MPS. Así, a través de los PAN se identifican medidas concretas – que han de estar dotadas de suficiente financiación – que deben contribuir a garantizar que las mujeres participen y ejerzan una influencia real en los procesos de paz. A 31 de agosto de 2017, 68 países o territorios (caso de Palestina) habían aprobado planes de acción nacionales (o estaban en proceso de redactar uno)[101]. Actualmente, 13 países están ejecutando su segundo PAN y siete su tercero (caso de Suecia)[102]. Estos planes de segunda y tercera generación están integrando nuevas prioridades, como la migración, el cambio climático y el extremismo violento. Por ejemplo, en Nigeria el segundo PAN amplió el concepto de seguridad para incluir cuestiones relacionadas con el extremismo violento, y el desarme y la movilización. Al menos siete PAN han señalado específicamente la función de las mujeres en la prevención de los conflictos como elemento fundamental de la agenda[103].

En el caso de España importa destacar que, durante su paso por el C. de S. como miembro no permanente (2015-2016), nuestro país identificó la igualdad de género como "*uno de los objetivos principales de la política exterior y de la diplomacia española*" e incluyó, entre las razones que avalaban su aspiración a la membresía del C. de S., la de "dar a los derechos humanos y a la igualdad de género y a la plena participación de las mujeres en la construcción de la paz la dimensión que les corresponde para garantizar la seguridad y la estabilidad"[104]. De esta manera, la igualdad de género debe instalarse definitivamente en la política exterior y la cooperación internacional española, mediante la proyección de una política exterior

[100] MILLER, B., POOURNIK, M., & SWAINE, A., *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation*, Institute for Global and International Studies, Washington, May 2014, 158 pp., p. 10: http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/miladpournikanalysisdocs/igis_womeninpeaceandsecuritythroughunsr1325_millerpournikswaine_2014.pdf. (consultada el 27 de julio de 2017).

[101] "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", 2017, pár. 68, nota 47.

[102] De todos los PAN en vigor, 48 (72 %) cuentan con mecanismos de seguimiento que incluyen indicadores de progreso y 18 (27 %) cuentan con presupuestos designados para su aplicación, lo que supone un ligero aumento respecto al 25 por cien registrado en 2016: *ibíd*.

[103] Los de Italia, Kenia, Nigeria, Países Bajos, Suecia, Tayikistán y el Reino Unido.

[104] Véase SOLANAS, M., "Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325", *Real Instituto Elcano*, ARI nº 44, 2015, 1-9, p.5.

DOI: 10.17103/reei.34.04

feminista y una política de asistencia exterior feminista, como ya han hecho Suecia y Canadá, como prueba de liderazgo y compromiso de España en la eliminación de las causas fundamentales de la desigualdad entre los géneros.

En este sentido, la revisión de alto nivel con ocasión de la presidencia española del C. de S. tuvo como resultado la aprobación de la resolución 2242, a iniciativa de España y corredactada con el Reino Unido[105]. En el marco del Debate Abierto que siguió a la adopción de esta resolución, España se comprometió a incrementar sus esfuerzos para la implementación de la agenda MPS, así como revisar su PAN. Es por ello que, en la actualidad, cuando España está en proceso de elaborar el II Plan de acción nacional[106], se debería tener en cuenta el apoyo activo a la participación de las mujeres en los procesos de paz. Como advierte M. Solanas, la elaboración de un II Plan es una oportunidad idónea para incorporar algunos de los retos pendientes de la agenda MPS en materia de empoderamiento de las mujeres, como por ejemplo contar con más mujeres líderes en todos los niveles de toma de decisión, en la solución y gestión en contextos de conflicto y posteriores a conflictos o la promoción del *expertise* en materia de mediación[107].

En este sentido, el contacto directo con los actores locales de los Estados frágiles en conflicto o posconflicto se ha demostrado eficaz para la prevención y puesta en marcha de procesos de paz que puedan concluir en acuerdos de paz sostenibles. Un contacto permanente en el terreno – por ejemplo, a través de las representaciones diplomáticas – con las organizaciones de mujeres y otras ONGs es esencial para impulsar el liderazgo de las mujeres y su participación significativa en los procesos de paz. España ya demostró su implicación con las organizaciones locales de mujeres en la región mediterránea a través de su Programa de Acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el mundo árabe ("Programa Masar"), activado en 2011 tras la "Primavera Árabe", y cuyo objetivo consiste en fortalecer la gobernanza democrática y la cohesión social mediante la promoción de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y las niñas y la consolidación del Estado de Derecho.

En función de lo expuesto, el nuevo PAN español debería orientarse a aquellos países que pueda aportarse un valor añadido para promover los objetivos de la agenda MPS. España podría prestar su apoyo a organizaciones de mujeres a través de consultas directas con la sociedad civil, en Malí, Colombia y Palestina, todos ellos países y territorios en situación de conflicto o postconflicto en los que se podría aplicar medidas concretas para apoyar la participación de las mujeres en la construcción de la paz. Por ejemplo, en el caso del proceso de paz de Colombia se debería apoyar la participación

[105] El propio *Estudio mundial* menciona "el liderazgo de España en relación al examen de la agenda MPS", al indicar que habitualmente es un miembro no permanente el que mantiene el tema vivo en las discusiones del C. de S.: COOMARASWAMY, R., *Prevenir los conflictos, Transformar la justicia..., op.cit.,* p. 345.

[106] España estuvo entre los 10 primeros países del mundo que elaboraron planes de acción nacionales para la aplicación de la resolución 1325. Aprobado el 30 de noviembre de 2007 por Acuerdo del Consejo de Ministros, este primer Plan sigue en vigor.

[107] SOLANAS, M., "Ocho Recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad", *Real Instituto Elcano*, ARI nº 69, 2016, 1-9, p.7.

DOI: 10.17103/reei.34.04

de las mujeres en la fase de implementación del Acuerdo Final de Paz de noviembre de 2016, financiando programas concretos de las organizaciones de mujeres colombianas a través del recién creado Fondo Humanitario y de Paz de las Mujeres. Asimismo, el apoyo a las mujeres mediadoras en procesos de paz se podría dar creando una red de mediadoras similar a la "Red Nórdica de Mujeres Mediadoras", que contribuya a capacitar a las mujeres mediadoras. Pero también a través de la promoción de mecanismos de rendición de cuentas e información que involucran a la sociedad civil, como es el caso del novedoso "Punto Focal Nacional Mujeres y Paz y Seguridad", e impulsar la creación de una Red internacional de Puntos Focales, objetivo que se hizo realidad en 2017. Por último, en el ámbito de la financiación, España debería mantener y, en lo posible, incrementar su contribución al nuevo Fondo Humanitario y de Paz de las Mujeres (ya desembolsada)[108], así como al Fondo ONU-Mujeres contra la violencia sexual en los conflictos.

2. La creación de la Red Nacional de Puntos Focales Mujeres y Paz y Seguridad

En el marco del Debate Abierto que siguió a la adopción de la resolución 2242, España se comprometió a crear un Punto Focal Nacional e impulsar la creación de una Red internacional de Puntos Focales, compromiso que se materializó en 2017. La Red internacional de Puntos Focales es un foro interregional que tiene como objetivo proporcionar un espacio para intercambiar experiencias y buenas prácticas sobre la agenda MPS. En la reunión fundacional de la Red de Puntos Focales Nacionales, celebrada en Nueva York en 2016[109], los Estados miembros participantes reafirmaron su compromiso de promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre paz y seguridad, así como en políticas y programas de paz y seguridad a nivel nacional. Entre los aspectos planteados durante esta reunión fundacional se hizo hincapié en el papel de las mujeres en la prevención de conflictos, poniendo de relieve la dimensión de seguridad humana de la agenda MPS. En concreto, se destacó lo siguiente:

> "3. Women play a crucial role in bolstering conflict prevention. In the short term they can lead efforts aimed at pre-emptive dialogue and act as early warning systems. In the long term, they can provide a more comprehensive understanding of the causes and solutions to a conflict, as well as promote actions aimed at solving it. The Network should pay attention and promote best practices related to this dimension of the women and peace and security agenda.
> 4. There is a need to understand that women are not only victims of conflicts, but also agents for peace"[110].

Tal como avanzó el embajador español ante el C. de S. en su Carta dirigida al Secretario General en 2016[111], la primera reunión de la Red de Coordinadores Nacionales tuvo lugar en 2017 en Alicante (en la sede de Casa Mediterráneo), y en ella se exploraron

[108] La contribución de España al Fondo puede consultarse en http://mptf.undp.org/factsheet/donor/00220.
[109] Comunicado conjunto firmado el 23 de septiembre de 2016 por 41 Estados miembros y tres organizaciones regionales (Unión Africana, Unión Europea y OTAN): A/71/569-S/2016/887, pp. 5-6.
[110] A/71/569 (S/2016/887, 1-6, p. 3).
[111] OYÁRZUN, R., Carta dirigida al Secretario General (A/71/569-S/2016/887, de 21 de octubre de 2016).

DOI: 10.17103/reei.34.04

estrategias para mejorar el diseño y la implementación de los PAN[112]. En esta reunión se destacaron tres tendencias emergentes en los PAN, a saber: las barreras de género estructurales[113]; la participación de la sociedad civil en la aplicación de la agenda y la cuestión de la violencia contra las mujeres a través del extremismo violento.

En cuanto a la participación de la sociedad civil en la implementación de los PAN, un ejemplo de participación estratégica de la sociedad civil a lo largo de la vida del PAN lo encontramos en Sierra Leona. Esta colaboración se inició con el establecimiento de un Grupo de Trabajo entre el Gobierno y la sociedad civil, el Grupo de Trabajo "WANMAR 1325", integrado por 35 representantes gubernamentales, la sociedad civil y organizaciones locales. Después del lanzamiento del PAN, este Grupo de Trabajo se transformó en un Comité directivo para guiar el proceso de implementación. La sociedad civil, a través de las organizaciones locales de mujeres, desempeña un papel relevante en la rendición de cuentas durante las fases de aplicación, seguimiento y evaluación de los PAN, responsabilizando a los organismos de ejecución de los compromisos contraídos en el PAN y evaluando el impacto del programa.

Por otra parte, si bien la resolución 1325 no se refiere al terrorismo o al extremismo violento, esta cuestión ha logrado hacerse hueco en la agenda MPS pasando a formar parte del contenido central de la resolución 2242. En efecto, la resolución 2242 reconoce ampliamente "el cambio del contexto mundial de paz y seguridad y el aumento del extremismo violento como un desafío clave para la agenda mujeres, paz y seguridad". A tal fin, en 2016 el Secretario General presentó el "*Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento*" [114] y el examen de la "*Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*"[115], en el que se alienta a los Estados miembros a incluir el liderazgo de las mujeres e incorporar una perspectiva de género en las políticas y estrategias para prevenir y combatir el extremismo violento y el terrorismo.

Esta dimensión emergente de la agenda está siendo consagrada en los PAN de nueva generación. Desde la adopción de la resolución 2242, son varios los Estados que han integrado objetivos o actividades explícitas de prevención y lucha contra el terrorismo y

[112] La reunión contó con la asistencia de más de 100 coordinadores nacionales, agentes gubernamentales y representantes de la sociedad civil de 61 países que examinaron los usos innovadores de los planes de acción nacionales, en particular la eliminación de las barreras estructurales a la igualdad entre los géneros y la prevención del extremismo violento, así como la participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de esos planes: "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", *op.cit.*, 2017, pár. 70.

[113] Las barreras estructurales son requisitos que excluyen a las mujeres de la plena participación en la toma de decisiones y que son inherentes a las propias instituciones políticas. Persisten las barreras estructurales a la participación de la mujer en los procesos políticos a todos los niveles, con problemas para la investigación y el enjuiciamiento de los actos de violencia, agresión o acoso perpetrados contra mujeres elegidas para desempeñar cargos públicos. Véase S. SHAIR-ROSENFIELD & R. WOD, "Governing well after war: how improving female representation prolongs post-conflict peace", *Journal of Politics*, vol. 79, núm. 3, 2017, pp. 995-1009.

[114] A/70/674 y A/70/675: "Secretary-Generals' Plan of Action to Prevent Violent Extremism", http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674.

[115] A/70/826 y A/70/826/Corr.1

DOI: 10.17103/reei.34.04

el extremismo violento en su PAN[116]. Esta ampliación de la agenda MPS, que se explica por incremento del terrorismo yihadista, ha provocado divisiones entre las ONG´s que han manifestado sus reticencias por los riesgos de instrumentalización de la agenda. La sociedad civil ha mostrado sus reservas ante el riesgo de que la agenda MPS pueda ser utilizada para justificar acciones armadas por parte de algunos Estados, apuntando también a las constantes violaciones a los derechos humanos de las mujeres que, en el marco de la lucha contra el terrorismo, se han producido en los últimos años. Casos como el de la invasión de Afganistán bajo el pretexto, entre otros argumentos, de la defensa de los derechos de las afganas o el enorme deterioro de las condiciones de vida de las mujeres iraquíes tras la invasión del país en 2003, ilustran que estos riesgos están muy presentes[117].

Con todo, la participación activa de España en la Red de Coordinadores de Puntos Focales Nacionales representa una buena iniciativa para supervisar la aplicación de la agenda MPS y dar a la plena participación de las mujeres en la prevención de conflictos y en la consolidación de la paz la dimensión que les corresponde. Sin duda el bienio 2015-2016 ofreció a España la oportunidad de desempeñar un liderazgo que debería contribuir a consolidar la igualdad de género como activo con el que nuestro país puede contribuir a la provisión de bienes públicos globales (como son la paz y seguridad internacionales y la igualdad de género). Este objetivo de la política exterior española debe estar presente no sólo por convicción, sino también por pragmatismo. En efecto, los esfuerzos destinados a reforzar el *eje de participación* de la agenda MPS, fomentando la participación efectiva de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz[118], ha contribuido a conformar el perfil que singulariza la candidatura española al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuya votación celebrada el 16 de octubre de 2017 ha permitido a España ingresar (por segunda vez en su historia) como miembro de este órgano para el trienio 2018-2020[119].

---

[116] Como es el caso del PAN de Estados Unidos (2016), el de Kenia (2016) y los últimos borradores de los PAN de Jordania y Finlandia (2017). El PAN de Kenia menciona expresamente la resolución 2242 y señala que: "In addressing the root causes of conflict in the country, Kenya requires National Action Plan responses to include the promotion of measures to: combat terrorism…": Kenya National Action Plan (2016-2018): http://peacewomen.org/sites/default/files/Kenya%20NAP-with-cover-final.pdf.

[117] VILLELAS ARIÑO, M., *Mujeres, paz y seguridad: 15 años de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad…*, *op. cit*., p. 22. Algunos han insistido en la posible instrumentalización de la agenda a través de la resolución 2242, recordando el carácter antimilitarista de la resolución 1325, lo que implica que dicha resolución no pueda ser utilizada para justificar medidas que apuesten por una seguridad armada que iría en detrimento de muchas mujeres: FANLO TORRECILLA, M., GRAU BIOSCA, E., PUIG CARTES, S., "La agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad: balance de los 15 primeros años y propuestas de acción para Cataluña", *Policy Paper*, Institut Català Internacional per la Pau, nº 13, 2016, 1-6, p. 4; así como NI AOLAIN, F., "The `war on terror´ and extremism: assessing the relevance of the Women, Peace and Security Agenda", *Foreign Affairs*, vol. 92, 2016, nº 2, pp. 275-291.

[118] También corrigiendo la desigualdad de género en la acreditación de embajadores, que se ha incrementado en los últimos años. Según datos oficiales (Instituto de la Mujer, actualizada a junio de 2016), España tiene tan sólo ocho embajadoras (frente a 103 embajadores).

[119] Véase http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22248&LangID=E. (consultada el 17 de octubre de 2017). La candidatura española obtuvo 180 votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas y ocupará, junto Australia, las dos vacantes del grupo regional "Europa Occidental y otros" para el período 2018-2020. España promueve la aplicación de la agenda MPS en el

DOI: 10.17103/reei.34.04

VI. CONCLUSIONES

1. En el año 2000 el C. de S. de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 1325 sobre las "mujeres, la paz y la seguridad", integrando en su agenda institucional las necesidades de las mujeres en contextos de conflicto y postconflicto y en la construcción de la paz. Esta resolución, que establece objetivos y principios, pero carece de mecanismos de implementación, se ha desarrollado a través de siete resoluciones posteriores conformando la denominada agenda "mujeres, paz y seguridad", articulada en cuatro pilares principales que han orientado la labor de las Naciones Unidas, los gobiernos y la sociedad civil, a saber: *prevención, participación; protección; y asistencia y recuperación*. Desde el año 2000, la agenda MPS ha acumulado una considerable fuerza normativa. En los últimos años, la agenda se ha seguido desarrollando mediante los tres exámenes sobre la paz y la seguridad de 2015, la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la evaluación de aplicación de la resolución 1325 que se realizó en 2015 a través del denominado *Estudio mundial*, así como a través de marcos normativos y planes de acción nacionales y regionales específicos. También los órganos convencionales creados en virtud de tratados de derechos humanos, como el Comité CEDAW, han integrado la agenda MPS en su tarea de supervisión, estableciendo herramientas y marcos específicos para ello, como ocurre destacadamente con la *recomendación general número 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*.

2. El *Estudio mundial* sobre la aplicación de la resolución 1325 elaborado en 2015 identificó la necesidad de implementar la agenda MPS en un ámbito clave como el liderazgo político de las mujeres en la prevención de conflictos y en la consolidación de la paz. En efecto, el *Estudio mundial* da cuenta de la correlación positiva entre participación inclusiva y significativa de las mujeres en los procesos de paz, por un lado, y sostenibilidad de las conversaciones y una mayor probabilidad de que se aplicaran los acuerdos alcanzados, por otro. En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado en su más reciente Informe sobre las mujeres, la paz y la seguridad, que el creciente apoyo a esta agenda política ofrece resultados tangibles, pues cada vez se incluye a más mujeres en las conversaciones de paz, hay más acuerdos de paz con perspectiva de género y se están desarrollando mecanismos de rendición de cuentas más sofisticados.

3. Pese a constatar ciertos avances, la participación de las mujeres en los procesos de paz sigue siendo un reto pendiente. En efecto, algunos de los ejemplos más notables de participación de las mujeres en los procesos de paz se produjeron mucho antes de la aprobación de la resolución 1325, como sucedió en la década de los 90 en los conflictos civiles en El Salvador y Guatemala, en los que los grupos de mujeres no sólo tuvieron una presencia directa en las delegaciones negociadoras, sino que su influencia fue clave

---

firme convencimiento de que la participación plena de la mujer como agente de paz en todas las fases de los conflictos es clave para construir la paz y promover el desarrollo. Para consultar las áreas prioritarias de la política exterior española en la promoción y defensa de los derechos humanos véase http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Paginas/inicio.aspx. (consultada el 17 de octubre de 2017).

DOI: 10.17103/reei.34.04

para que los acuerdos de paz incluyeran disposiciones relativas al género. No obstante, el *Estudio mundial* indica que lograr procesos de paz inclusivos en términos de género debería ser una prioridad básica para los actores (sobre todo masculinos) que participan en dichos procesos. Por ello, para evaluar el grado de implementación de la agenda MPS en este pilar debemos atender a ejemplos concretos. Estos ejemplos, algunos notoriamente exitosos, permiten identificar aquellos aspectos que deberían ser reforzados para lograr que la agenda MPS alcance los objetivos iniciales en un ámbito esencial como es el liderazgo político de las mujeres.

4. Entre las diversas vías que utilizan las mujeres para participar en los procesos de paz, una de las más atractivas consiste en tener la oportunidad de trabajar en mesas técnicas independientes con capacidad de presentar propuestas en la mesa de negociaciones. En este sentido, el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP es el modelo más relevante de la integración de la agenda MPS en unas negociaciones de paz. Las organizaciones de mujeres estuvieron muy presentes a lo largo de todo el proceso gracias a un mecanismo como la Subcomisión de Género, creada en 2014, que ha puesto de relieve la dimensión de género del conflicto y en el texto del Acuerdo Final de Paz de 2016. A raíz del Acuerdo de Paz, ambas partes solicitaron la participación de las Naciones Unidas en el componente internacional del Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación (MMV) del Acuerdo de Paz. La Misión de las Naciones Unidas en Colombia asumió el compromiso para lograr que, al menos, el 20 por cien del personal desplegado por las Naciones Unidas fueran mujeres. Esta misión política especial cuenta con el más alto porcentaje de mujeres en el mundo, pues casi el 30 por cien de sus componentes son mujeres. Tras salvar el resultado negativo del plebiscito celebrado en octubre de 2016, las partes lograron firmar un nuevo Acuerdo de Paz ratificado por el Congreso colombiano en diciembre de ese mismo año, en el que, a pesar de la fuerte oposición de los grupos religiosos evangélicos, el enfoque de género se clarificó y se salvó. Por ello, tras el acto de la entrega de armas de las FARC-EP en junio de 2017, resulta crucial la participación de las organizaciones locales de mujeres en la implementación del Acuerdo Final de Paz, para así constatar los avances del proceso de paz desde una perspectiva de género. En este sentido, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia sigue manteniendo una estrecha relación con los grupos de mujeres colombianas, facilitando su interacción con el MMV, y velando por la participación de las mujeres excombatientes en los programas de reincorporación. Sin duda el proceso de paz de Colombia ilustra la importancia de robustecer la participación de las mujeres en todas las fases y puestos durante los procesos de paz, y representa una evolución importante del paradigma basado en las mujeres como víctimas del conflicto a actores del proceso de paz.

5. En cambio, la participación de las mujeres en los procesos de mediación para la paz ofrece unos resultados poco satisfactorios. El ámbito de la mediación oficial o "*track I*" sigue muy masculinizado, por lo que las Naciones Unidas deberían promover la inclusión de las mujeres en los procesos de mediación, sobre todo de carácter oficial, como ha propuesto el "Grupo Informal de Expertos 2242". El proceso de mediación para la paz en Siria ilustra las dificultades que tienen las mujeres para participar en los procesos formales de mediación, a pesar de los esfuerzos del Enviado Especial del

DOI: 10.17103/reei.34.04

Secretario General de las Naciones Unidas para asegurar una presencia significativa de las mujeres en las negociaciones. En cambio, merece destacarse la labor realizada por la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia para promover la participación de las mujeres en el diálogo político, lo que incluyó la puesta en marcha de un proceso separado dedicado a las mujeres. Chipre es otro ejemplo en el que se ha logrado aumentar la participación de las mujeres en los equipos de negociación gracias a la labor del Comité de Igualdad de Género establecido por las partes en conflicto. La participación de las mujeres no sólo favorece la sostenibilidad de los procesos de paz, sino que afecta al texto de los acuerdos de paz, dotándolos de un contenido sensible al género. En los últimos años los acuerdos de paz que incluyen una perspectiva de género han aumentado progresivamente gracias a unos procesos más inclusivos. Algunos acuerdos de paz concertados en los dos últimos años, como son los casos de Colombia, Filipinas, Myanmar o RD del Congo, destacan frente al resto por la inclusión de disposiciones de género a lo largo del acuerdo. No obstante, es cierto que algunos de estos acuerdos de paz han sufrido retrasos en su aplicación (caso de Colombia), por lo que se debería prestar más atención a la participación de las mujeres en la fase de implementación de los acuerdos.

6. Asimismo, la plena ejecución de la agenda MPS en el contexto de las misiones de paz de las Naciones Unidas requiere promover entornos de protección con perspectiva de género, lo que supone reforzar la estructura de género de las misiones. Como propone el "Grupo Informal de Expertos 2242" las cuestiones de género deben integrarse a lo largo de la planificación de las misiones, formulación del mandato, ejecución, examen y reducción de efectivos, promoviendo los contactos entre el personal directivo de las misiones y las organizaciones locales de mujeres. A tal fin, la labor del C. de S. de establecer, examinar y renovar los mandatos de las misiones de paz ofrece una buena oportunidad para supervisar cómo se implementa la agenda MPS en la estructura de las distintas misiones dirigidas o codirigidas por las Naciones Unidas. Igualmente, la especialización en cuestiones de género debería integrarse en todos los componentes de las misiones que requiera especialización en esta materia. El "Grupo Informal de Expertos 2242" ha propuesto que el Asesor Superior de Género se encargue de asesorar al Representante del Secretario General y al personal directivo superior sobre la integración de las cuestiones de género en la estructura de las misiones. Además, el nuevo Fondo Humanitario y de Paz de las Mujeres puede ser de gran ayuda para afrontar los déficits de financiación de la agenda MPS, puesto que al menos la mitad de los recursos disponibles deben destinarse necesariamente a financiar las actividades de las organizaciones de mujeres.

7. Entre las iniciativas para supervisar la aplicación de la agenda MPS destaca la actualización de los mecanismos de rendición de cuentas que involucren a la sociedad civil, especialmente a través de los PAN. Así, entre los objetivos estratégicos del II PAN español debería figurar, como área prioritaria, la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz, identificando medidas concretas que refuercen su liderazgo en los procesos de paz. El nuevo PAN español debería incorporar, como guía, las propuestas concretas del *Estudio mundial*, considerando la propia experiencia de España en el contacto con actores locales para impulsar el

DOI: 10.17103/reei.34.04

liderazgo político de las mujeres en los procesos de paz. Así lo demuestra su implicación en la región mediterránea a través del Programa de Acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el mundo árabe. Pero también debe tener en cuenta algunos ejemplos de éxito, como el proceso de paz de Colombia, que permiten identificar mecanismos que contribuyan a que las mujeres participen y ejerzan una influencia en los procesos de paz.

8. Por último, la creación y puesta en práctica de la Red de Coordinadores de Puntos Focales Nacionales constituye un mecanismo de rendición de cuentas que favorece la participación de la sociedad civil en la supervisión. La primera reunión de la Red de Puntos focales se celebró en 2017, en Alicante, y contó con representantes de los gobiernos, organizaciones internacionales, *think tanks*, diplomáticos, expertos y miembros de la sociedad civil. En esta reunión se exploraron estrategias para mejorar el diseño y la implementación de los PAN, destacando tres tendencias emergentes, a saber: las barreras de género estructurales, la participación de la sociedad civil en la supervisión de la agenda y la violencia contra las mujeres a través de actores no estatales. Esta última tendencia constituye una dimensión emergente de la agenda MPS consagrada en los PAN de nueva generación. Algunos Estados ya han integrado objetivos o actividades de prevención y lucha contra el terrorismo y el extremismo violento en su PAN. No obstante, esta ampliación de la agenda ha provocado divisiones en la sociedad civil, que ha mostrado sus reservas ante el riesgo que la agenda MPS pueda ser instrumentalizada para justificar acciones armadas por parte de algunos Estados, so pretexto de la defensa de los derechos de las mujeres. En todo caso, la primera reunión de la Red de Coordinadores de Puntos Focales Nacionales representa una excelente iniciativa para situar a la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en la dimensión que les corresponde, al tiempo que ofrece una oportunidad a nuestro país para contribuir a la provisión de bienes públicos globales, como son la paz y seguridad internacional y la igualdad de género.

DOI: 10.17103/reei.34.04