

THE BETTER PEACE TOOL

SEGUNDA EDICIÓN | © 2018

UNA HERRAMIENTA PARA MEJORES NEGOCIACIONES

Esta es una guía de código abierto que ofrece pasos prácticos para la inclusión efectiva de las mujeres constructoras de paz, y las perspectivas de género en la prevención, mediación, y resolución de conflictos.

Ayudando a que se hagan realidad las palabras y el espíritu de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Red de Acción Internacional de la Sociedad Civil

AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos agradecer a las siguientes personas por sus constructivas apreciaciones a este texto: Embajador Kåre Aas, Sr. Daniel de Torres, Dra. Scila Elworthy, Sra. Rachel Gasser, Sra. Melinda Holmes, Senador Mobina Jaffer, Dra. Kathleen Kuenhast, Sr. Youssef Mahmoud, Dra. Joyce Neu, Profesor John Packer, Sra. Antonia Potter Prentice, Dr. Gay Rosenblum Kumar, Sra. Jolynn Shoemaker, Sra. Marita Sørheim Rensvik, Embajador Donald Steinberg, Sra. Tuija Talvitie, y el Sr. Callum Watson.

Además, quisiéramos agradecer a las siguientes personas por su apoyo, aportes en el diseño y contenido, y por su participación en nuestras consultas: Sra. Rina Amiri, Sra. France Bognon, Dra. Virginia Bouvier, Sra. Cate Buchanan, Sra. Mavic Cabrera Balleza, Sr. Robert Dann, Embajador Tewolde Gebremeskel Redda, Sra. Danielle Goldberg, Sra. Amal Gorani, Sr. Stephen Jackson, Sra. Lone Jenssen, Sr. Simon Mason, Sra. Sakuntala Kadirgamar, Sra. Karin Ryan, Sra. Elizabeth Scheper, Sra. Dewi Suralaga, Sra. Sanne Tielemans, Sra. Gina Torry, Sra. Nahla Valji, Sra. Teresa Whitfield.

Igualmente, extendemos nuestros sinceros agradecimientos a The Carter Center y la Coalición de Acción por la 1325 (Uganda) por su apoyo oficial a "Una herramienta para mejores negociaciones", agradecemos también el apoyo ininterrumpido de las siguientes organizaciones: Cordaid, la Agencia Noruega para la Cooperación en el Desarrollo (NORAD), el Real Ministerio Noruego de Relaciones Exteriores, el Departamento Federal Suizo de Relaciones Exteriores, y ONU Mujeres.

UNA MEJOR INICIATIVA DE PAZ

Una Mejor Iniciativa de Paz (BPI) fue presentada por la Red de Acción Internacional de la Sociedad Civil (ICAN) en 2014 para desarrollar una orientación práctica en la inclusión de mujeres constructoras de paz en procesos de mediación y resolución de conflictos. Haciendo uso de investigaciones, reuniones, y consultas, el proyecto aspira ir más allá del porqué de la importancia de la inclusión, para preguntarse el cómo se lleva a cabo identificando los obstáculos en el proceso y estrategias efectivas para superarlos. A través de BPI, ICAN desarrolla animaciones cortas, guías de discusión y entrenamiento sobre temas temáticos de género que generalmente se abordan en los procesos de paz.

Para más información sobre Una Mejor Iniciativa de Paz (BPI) y recursos relacionados, visite www.icanpeacework.org y siga **#betterpeace** en las redes sociales.

EQUIPO DEL PROYECTO

El BPI está dirigido por Sanam Naraghi Anderlini, cofundador de ICAN y Directora Ejecutiva. Helena Grönberg administra la iniciativa. Gestión del proyecto para el libro de Herramientas para Mejor Paz, investigación y apoyo de redacción proporcionado por Stephanie Breitsman, Madeline Koch, y Andrea Ó Súilleabháin. La publicación fue diseñada por DHM Media Group. Traducido al español por la Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE).

CONTENIDOS

Executive Summary 1

Part I. 3

21st Century Diplomacy:

- Diplomacy Evolving
- Shifting the Goalposts for Women
- Tackling the Question of 'How' to Make Peace Processes Inclusive

Parte II. 29

La Mejor Herramienta para la Paz:

Una Guía para Negociaciones y Procesos de Paz Incluyentes

Sección 1. 32

**Obstáculos comunes y soluciones innovadoras:
Nuevos Precedentes para la construcción de una
paz incluyente.**

- Procesos de paz como transformación social
- Seis obstáculos comunes y cómo sortearlos
 1. "Nosotras representamos a todas".
 2. La mediadora no puede hacerlo todo".
 3. "En cualquier caso, ¿Quiénes son estas mujeres?"
 4. "Esto no les concierne a las mujeres".
 5. "Estoy acreditado para estar aquí".
 6. "La exclusión de las mujeres es cultural".

Sección 2. 49

**Cuatro directrices para una Paz Mejor:
pasos proactivos para lograr la inclusión**

- Entender el contexto de la mediación
- Dar apoyo político a la inclusión
- Facilitar apoyo técnico
- Suministrar apoyo logístico y financiero

Conclusión 61

Cambiando prácticas y paradigmas

APARTADOS

APARTADO 1. Valor agregado: La sociedad civil en las negociaciones de paz	15
---	----

APARTADO 2. Lo que dicen las mujeres: Participación y Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (UNSCR 1325)	25
---	----

APARTADO 3. Criterios de identificación de la Sociedad Civil a incluir en la mediación.	41
---	----

APARTADO 4. Good Practices Buenas prácticas en la selección de representantes de la Sociedad Civil.	55
---	----

ANEXOS

Anexo I.

Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz, y Seguridad

Anexo II.

Socios y Organizaciones consultadas

Anexo III.

Recursos útiles

Resumen Ejecutivo

La proliferación de actores y la creciente complejidad de las guerras contemporáneas exigen nuevos enfoques para su prevención y solución. Si bien incluir actores armados oficiales y no oficiales en las negociaciones de paz es necesario, ya no es suficiente si el objetivo es una paz sostenible.

Incluso en los contextos más violentos, grupos de civiles –muchas veces mujeres– encuentran el coraje necesario para levantarse, alzar su voz y luchar por la paz de su país, armadas con sus valores y convicciones. Estos grupos no tienen una estrategia alternativa, pero sí una visión de su sociedad cimentada en la igualdad y la justicia social. También son una fuente importante de experiencia práctica sobre la vida en zonas de guerra y conocimiento de las realidades sociales, desde emergentes amenazas a la seguridad hasta métodos para prevenir la radicalización y lograr la paz. Investigaciones reafirman sus contribuciones y el papel vital que pueden desempeñar en la construcción de la paz.

Esto precisa un cambio de paradigma que se aleje de la noción limitada de que las negociaciones de paz son procesos políticos y de seguridad, hacia un reconocimiento de que estos deben ser procesos sociales incluyentes. Esto también requiere de cambios en la práctica.

Una Herramienta para Mejores Negociaciones responde a la pregunta del “cómo”, ofreciendo una guía práctica para la inclusión efectiva de perspectivas

de género y mujeres constructoras de paz. La parte I se refiere a la historia y evolución de la resolución de conflictos en épocas modernas. La parte II se divide en dos secciones: la sección 1 se refiere a seis obstáculos comunes en la inclusión de mujeres constructoras de paz. La sección 2 ofrece un marco completo de cuatro partes que se enfoca en los cambios conceptuales, políticos, técnicos, y logístico-financieros necesarios.



¿Quiénes son las “mujeres constructoras de paz”?

“Mujeres constructoras de paz” se refiere a individuos y organizaciones lideradas por mujeres comprometidas con la no violencia. Están a favor de los diálogos de paz y apoyan los derechos humanos y de las mujeres. Algunas abogan por justicia, otras trabajan en abordar los impactos del conflicto y/o promover la paz desde una perspectiva de género. Con frecuencia son las primeras en convocar a diálogos de paz; a pesar de ello permanecen marginadas (ver Apartado 3 sobre Criterios de Identificación de la Sociedad Civil, página 14).

Part I.

Diplomacia en el Siglo XXI: de compartir el poder a compartir la responsabilidad

Sanam Naraghi Anderlini

A través de la historia, las negociaciones sobre la guerra y la paz han sido procesos excluyentes, dominados en gran parte por las elites políticas y actores militares. Sin embargo, las décadas recientes han visto cambios significativos en la guerra y en la construcción de paz. Si bien la cantidad de guerras –especialmente aquellas entre estados– han disminuido en la última década, los conflictos que vemos son cada vez más complejos. El fin de la Guerra Fría dio pie al aumento de los conflictos internos y a los de carácter transnacional.¹

Se ha generado una “democratización o diversificación de la violencia” de facto, con una proliferación de actores que incluye fuerzas de seguridad nacionales e internacionales, representaciones de poderes regionales, grupos armados domésticos no estatales y grupos armados transnacionales con reclutamientos en un país para despliegues en otro.²

Muchos persiguen su propia visión y agenda con poca o ninguna conexión y responsabilidad con las comunidades de base. Algunas son entidades cuasi-criminales que se autofinancian con el tráfico de

1 Mary Kaldor, *Nuevas y Viejas Guerras: Violencia Organizada en una Era Global* (Malden: Polity, 2012, 3ª edición); Banco Mundial, *Reporte de Desarrollo Mundial 2011* (Washington, DC: 2011)

2 Instituto para la Economía y la Paz, *Índice Global de Terrorismo 2014* (Sydney: 2014); Martin Griffiths y Teresa Whitfield, “Mediación tras 10 Años: Retos y Oportunidades para la Construcción de Paz”, Centro para el Diálogo Humanitario (2010)

drogas, armas, seres humanos y otros recursos lucrativos; otras son milicias locales, pandillas o militantes políticos que se benefician de los vacíos en la seguridad y que construyen electorados a través de extorsiones, prestación de servicios y protección. Muchos tienen ideologías retrógradas en lo que atañe a las mujeres; les impiden el acceso a la educación y a la vida pública, dictan castigos estrictos a las transgresoras y las oprimen y violentan de forma abierta por medio de restricciones legales y abusos físicos, como es el caso de la esclavitud sexual. Las conexiones entre grupos rebeldes, movimientos extremistas y el crimen organizado también se están haciendo más transnacionales tanto en causa como en efecto. El sector privado también juega un papel clave, especialmente cuando se trata de recursos naturales.

Durante 2500 años, las élites políticas y militares - compuestas por hombres en su mayoría - han tomado las decisiones sobre la guerra y la paz. Sin embargo, dada la naturaleza cambiante de la guerra, debemos igualmente modificar la forma de hacer la paz.

La Democratización y Evolución de la Resolución de Conflictos

Como respuesta a estos acontecimientos - muchas veces en ausencia de servicios estatales efectivos o en presencia de un estado arbitrario-, han surgido y han ganado impulso actores no armados o de la sociedad civil que actúan a niveles comunitarios, nacionales, e internacionales. Desde redes regionales y globales a movimientos de masas

emergentes, ciudadanos del común están adoptando una postura ante la violencia y la opresión –muchas veces asumiendo enormes riesgos.³

Durante las dos últimas décadas, el campo de la resolución de conflictos y su transformación se ha desarrollado en la academia y en la práctica. Las organizaciones gubernamentales, y especialmente las no gubernamentales, han presentado una evolución en su destreza en la construcción de paz, mediación y resolución de conflictos, trabajando en negociaciones oficiales desde la diplomacia, al igual que en negociaciones paralelas de modo más informal (pero cada vez más importante) con iniciativas basadas en la comunidad.

También ha habido un incremento en la diversificación de actores involucrados en la mediación y resolución de conflictos. Mientras que durante los años de la Guerra Fría, los Estados Unidos y la Unión Soviética eran los principales patrocinadores de las partes en conflicto y promotores de la paz, hoy existe una competencia entre organizaciones regionales y estatales para activar mediaciones, servir de anfitriones en diálogos de paz y atraer reconocimiento por sus esfuerzos. Más y más actores de orden no estatal, desde corporaciones hasta organizaciones religiosas, ONG internacionales, e individuos, se involucran y se muestran activos en la mediación y resolución de conflictos.⁴

A nivel nacional, también han surgido organizaciones

3 Ver Sarah E. Mendelson, "Por qué los Gobiernos Amenazan a la Sociedad Civil y Qué Se Puede Hacer al Respecto", Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales (Abril 2005)

4 Ver Peter Wallenstee e Isaak Svensson, "Dialogando la Paz: Mediación Internacional en Conflictos Armados" Diario de Investigaciones sobre Paz (2014), vol 51: N° 2

independientes no violentas y orientadas a la paz. En América Latina, tras décadas de grupos armados de liberación, los movimientos sociales no armados están a la vanguardia en la exigencia de justicia y derechos. A lo largo de África, redes de paz y organizaciones de resolución de conflictos tienen papeles esenciales en la mitigación y prevención de la violencia. El concepto de transformación de conflictos - la habilidad de afrontar el conflicto sin recurrir a la violencia - ha sido puesto en práctica de diferentes formas. En Sudáfrica y Kenia, los "Comités de Paz" encabezados por representantes de poblaciones locales han recibido capacitación en mitigación de tensiones y de violencia.⁵ En Liberia, los Palava Huts han brindado un espacio para que se ventilen y resuelvan las disputas locales, incluyendo la violencia doméstica.⁶ En Senegal, la "Sala de Situaciones de Mujeres", liderada por la ONG Femmes Africa Solidarité, fue clave en poner un alto a la violencia relacionada con las elecciones.⁷ Incluso en Siria, en medio de la violencia, las organizaciones incipientes de paz que están involucradas en la mediación local, ofrecen apoyo a las víctimas de la conflagración, y han desarrollado sus capacidades de abogacía internacional.⁸

Aunque las organizaciones de la sociedad civil tienen menos recursos y pueden parecer "débiles" en relación con las nociones tradicionales de "hard

5 Ver Andriés Odendaal, Un Eslabón Crucial: Comités de Paz Locales y Construcción Nacional de Paz, Instituto de Paz de los Estados Unidos (2013)

6 Ver Ezekiel Pajibo, "Mecanismos de Justicia Tradicional: el Caso Liberiano", Instituto para la Democracia y los Sistemas Electorales (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008).

7 S Ver "Sala de Situaciones de Mujeres", ONU Mujeres, África Centro y Occidente, <http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/womens-situation-room.html>.

8 Ver Craig Charney "Tal Vez Podemos Llegar a un Acuerdo: Perspectivas Sirias sobre el Conflicto e Iniciativas Locales para la Paz, la Justicia y la Reconciliación", Centro Sirio para la Justicia y la Responsabilidad, <http://syrianperspectives2015.pressbooks.com/> (2015).

power" (poder duro), estas presentan capacidades de "poder blando" muy importantes. Pueden acceder e interactuar con una gran variedad de actores locales sin las limitaciones de la representación gubernamental, en parte gracias a las nuevas tecnologías y medios sociales. Pueden enfocarse en la confidencialidad y fomento de la confianza entre comunidades, informar y compartir experiencias en las regiones, influir en el discurso, y apoyar estrategias orientadas a las soluciones. Frente al ascenso de la retórica extremista, mantienen y sustentan el espacio para la pluralidad y convivencia.

Evolución de la Diplomacia: Respuestas pragmáticas a nuevas realidades

Frente a estas realidades, la comunidad diplomática internacional también ha adaptado sus prácticas. Un desarrollo importante ha sido la creciente disponibilidad de los estados e instituciones multilaterales a reconocer e interactuar directamente con actores armados no estatales. Al principio de la década de los 90, las interacciones con actores armados no estatales (tales como RENAMO en Mozambique, la RUF/SL en Sierra Leona, o el FMLN en El Salvador) constituían un problema para la ONU y las organizaciones estatales regionales. Existía –y sigue habiendo en algunos casos– el miedo de que tales prácticas desvirtuaran el núcleo del sistema de la ONU: el principio de no interferencia y el respeto por la soberanía del Estado. Como consecuencia, se generaron debates y preocupaciones sobre la legitimación de dichos grupos o por estar "negociando con terroristas".

Sin embargo, y a pesar de las estrictas políticas anti-terrorismo y las sanciones de la década pasada, el pragmatismo terminó ganando. Los actores de alto nivel reconocen que para dar fin a la violencia en un conflicto interno en marcha, muy pocas veces hay una alternativa distinta a interactuar con los actores armados -ya sean o no del Estado-, incluyendo aquellos que aparecen en las listas internacionales de terroristas. En algunas instancias, este paso se vio motivado por la desaparición y fin del apoyo soviético a los movimientos armados de izquierda. En la década de los 90's, por ejemplo, dichos grupos en América Latina y África iniciaron negociaciones. Las normas universales de los derechos humanos también han tenido un papel importante, ofreciendo un marco en el que las exigencias y agravios de muchos grupos no estatales, en especial aquellos luchando por autodeterminación, podrían ser consideradas legítimas.

Además de interactuar con grupos armados no estatales, la comunidad internacional también empezó a ofrecer apoyo fundamental para lograr "igualar el terreno de juego" en las negociaciones. Hoy en día, la ONU y muchos gobiernos involucrados en esfuerzos de mediación ofrecen asistencia técnica, garantías de seguridad, de logística, y hasta apoyo financiero para permitir y motivar que los actores armados no estatales participen en diálogos de paz. El interés es mutuo. Incluso los grupos no estatales, que de forma inherente desconfían de la ONU por ser una organización basada en el Estado, buscan interactuar con enviados de la ONU. Si bien parece evidente que los estados miembros permiten enviar delegados de la ONU a interactuar con la oposición no estatal

y los grupos armados, esto se traduce en una importantísima evolución, que aún es reciente.

La creciente colaboración entre gobiernos y organizaciones multilaterales, la mediación internacional no gubernamental y las organizaciones de construcción de paz son desarrollos recientes. El Centro Carter fue una de las primeras organizaciones en este campo. Las Naciones Unidas y los gobiernos, entre ellos Noruega, Finlandia, Suiza, y otros, se integran regularmente con ONGs como el Centro para el Diálogo Humanitario, Swisspeace, y la Iniciativa para el Manejo de Crisis (CMI). Muchas organizaciones pioneras como el Centro Africano para la Solución Constructiva de Disputas (ACCORD), la Red de África Occidental para la Paz (WANEP) en África y SERAPAZ en América Latina, también facilitan el acceso a grupos no estatales y lideran esfuerzos comunitarios para la construcción de paz.

Se ha hecho evidente en la comunidad internacional –incluyendo para delegados de la ONU– que para evitar errores involuntarios, las personas mediadoras y las partes negociantes en un proceso de paz necesitan destreza temática o contexto específico. Una vez se hicieron acuerdos donde la implementación fue imposible debido a realidades logísticas (tales como plazos poco realistas para un desarme o unas elecciones), los procesos se vieron obstruidos o fracasaron.

Para atender esta debilidad, el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) de las Naciones Unidas estableció la Unidad de Apoyo a la Mediación (MSU) en el año 2008 para profundizar y ampliar las

“Las mujeres que no han tomado las armas en Siria son aún un poder de paz y un símbolo de paz; si estas mujeres y otras figuras de la sociedad civil no son incluidas, no veo la paz en mi país.”

– Dr. Rim Turkmani,
astrofísico y cofundador de *Building the Syrian State*

capacidades propias de la ONU para interactuar en procesos de mediación. Se formó el Equipo de Reserva de Consejeros Senior en Mediación para recaudar toda experiencia externa sobre temas que típicamente ocupan las mesas de negociación, tales como el poder compartido, constituciones, seguridad y recursos. Para el año 2011, el equipo fue extendido a la inclusión de diseños de procesos de mediación y expertos en inclusión y género.⁹

Una Evolución Normativa: Realidades fehacientes señalan la necesidad de inclusión de mujeres

Las últimas dos décadas han sido testigo de importantes avances en la normatividad y ley internacional en relación con Paz y Seguridad. La adopción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (y las siete resoluciones conexas que enmarcan la agenda, ver Anexo 1) fue uno de los desarrollos más revolucionarios. Impulsados desde el inicio por la realidad de las experiencias de las mujeres que viven en la guerra y trabajan por la paz, esta agenda reconoce el papel y las contribuciones de las mujeres a la construcción de paz y la seguridad, su

⁹ Para ver la lista de miembros del Equipo de Reserva 2015 y sus biografías, ver <http://peacemaker.un.org/mediation-support/stand-by-team>; para ver una evaluación del Equipo de Reserva a la fecha, ver Antje Herrberg con John Packer y Miguel Varela, “La Evolución del Equipo de Reserva de Expertos en Mediación en Contexto”, *Peace My Way* y *mediatEUR* (2015).

derecho a la inclusión en negociaciones relacionadas a la guerra y la paz, y la importancia de atender las diferentes necesidades de mujeres y hombres (esto es, sensibilidad de género) en asistencia, recuperación y esfuerzos para el post-conflicto.

“Si la guerra es la industria de los hombres, dejemos que la paz sea la industria de las mujeres.”

– Amal Basha, presidenta del Foro de las Hermanas Árabes para los Derechos Humanos y miembro de la Conferencia Nacional de Diálogo de Yemen (Yemen).

Para los defensores de la resolución, la participación de mujeres líderes de grupos orientados hacia la paz de la sociedad civil, fue un factor de motivación clave. Esto se expresó en el mensaje central de que “ las mujeres construyen paz ” y hacen contribuciones importantes en la prevención y resolución de conflictos. Pero en el año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se resistió a utilizar el término “Sociedad Civil”. En resoluciones anteriores, el texto se refiere a “solución de conflictos locales e indígenas ” y a “mujeres” en general. La evolución de las actitudes y políticas es evidente en la naturaleza cambiante del lenguaje en las resoluciones siguientes. Para el año 2008, cuando la Resolución 1820 fue adoptada, ni siquiera los oponentes más radicales de la agenda del Consejo se opusieron a la referencia “Sociedad Civil”. En los textos venideros — notablemente las resoluciones 1889 y 2122 — las menciones a mujeres de la sociedad civil se vuelven una expresión común y estándar.

Aunque la agenda es, muchas veces percibida como algo referente a las mujeres o a los problemas

con los derechos de las mujeres exclusivamente, su poder radica en el hecho de que formalmente hace un llamado y solicita a la ONU y a los actores internacionales a interactuar con los actores no estatales y colaborar con los esfuerzos encaminados a la resolución de conflictos. Al no abrirle la puerta a las intervenciones militares, desafía la noción de que la construcción de paz está únicamente al cuidado del Estado. Por el contrario, la agenda crea una oportunidad para que la comunidad internacional participe legítimamente como actores no estatales que buscan un cambio sin el uso de las armas. Esto significa hacer de las negociaciones de paz un proceso social más que un proceso enfocado en la seguridad y lo político.

Las mujeres constructoras de paz tienden a mostrar el rostro humano de la guerra. Desafían el concepto limitado de que la paz es negociada, en un proceso de exigencia de mayor atención asistencia, recuperación, y justicia social. En efecto, la presencia de mujeres constructoras de paz puede inclinar las negociaciones lejos de las nociones limitadas a un cese de hostilidades y poder compartido, para acercarlas a la responsabilidad compartida sobre las víctimas y comunidades afectadas por la guerra, para así construir un futuro más incluyente y democrático.

“La inclusión en la mesa es un ejercicio de inclusión en el contexto del post-conflicto. Este modelo debe informar y darle marco a procesos incluyentes después de que se terminen las negociaciones.”

– Virginia Bouvier,

Consejera Senior del Instituto Estadounidense para la Paz (USIP)

La agenda de la Resolución 1325 contiene un efecto catalizador. Las organizaciones regionales, incluyendo la Unión Europea, la Unión Africana y la Organización de Estados Americanos tienen resoluciones similares. Más de 50 países cuentan con planes de acción nacional que ordenan la inclusión de las mujeres en procesos relacionados con construcción de paz y seguridad. En muchos escenarios de conflicto, las mujeres constructoras de paz han presionado por estos planes y han usado la agenda 1325 para impulsar sus exigencias de inclusión en procesos políticos y de paz. La implementación sigue siendo parcial hasta el momento, en parte por la falta de recursos y voluntad política. Sin embargo, los planes y otros esfuerzos para posicionar la agenda han proporcionado una plataforma para arraigar normas globales a niveles nacionales. La agenda también construyó la base para las discusiones de "hombre, paz y seguridad" y "juventud paz, y seguridad" a nivel global.

“Todo grupo que ha sido relegado o distanciado de este ámbito tiene de hecho muchas capacidades, entusiasmo, y fe en alcanzar el cambio.”

- Eshragh Thabit,

Abogada y Activista de derechos de las Mujeres (Yemen)

El apoyo a la mediación pacífica en las disputas también obtuvo un fuerte apoyo entre los estados miembros de la ONU con la adopción de la Resolución 65/283 (2011) de la Asamblea general de la ONU, copatrocinada por Turquía y Finlandia. La resolución clama por una mayor inclusión y específicamente por

la participación de las mujeres. Acorde con la resolución y otros desarrollos operacionales, la ONU emitió su primera Guía para la Mediación Efectiva (2012). Basada en consultas con mediadores y profesionales a escala global, el documento contiene lecciones vitales y resalta ocho “fundamentos de la mediación [...] para un proceso efectivo” a seguir:¹⁰

- 1.** Preparación del equipo mediador;
- 2.** Imparcialidad hacia las partes sin ser necesariamente neutral, particularmente en lo que respecta a la normatividad sobre los derechos humanos universales;
- 3.** Coherencia y coordinación entre el grupo de actores involucrados en los esfuerzos de mediación;
- 4.** Consentimiento y disposición de las partes para negociar con buena fe;
- 5.** Apropiación nacional del proceso, de los resultados y de la implementación de los acuerdos;
- 6.** Consistencia con las leyes internacionales y marcos normativos;
- 7.** Inclusión de sector amplio de las partes en conflicto y otras partes interesadas;
- 8.** Acuerdos de paz de calidad que resuelvan el conflicto y apunten a prevenir su reaparición.

APARTADO 1. VALOR AGREGADO: Mujeres Constructoras de Paz y Sociedad Civil en las Negociaciones de Paz

Las investigaciones demuestran que los esfuerzos de paz y mediación de los actores de la sociedad civil han ayudado a:

- ✓ **Mejorar la sostenibilidad de los acuerdos de paz.** Un análisis de 83 acuerdos de paz entre 1989 y 2004 indica que la participación de la sociedad civil disminuye la posibilidad de que las partes desconozcan los acuerdos (y así se incrementa la sostenibilidad de los procesos) en un 64%.¹¹
- ✓ **Actuar como un organismo de control público.** La sociedad civil puede hacer responsables a las partes y presionarlas para llegar un acuerdo a través de mensajes y movilizaciones, en lugar de utilizar tácticas de dilación (planes tortuga) o recurrir a la violencia como estrategia de negociación.
- ✓ **Monitorear el proceso y los acuerdos y fomentar la aceptación del público.** La sociedad civil monitorea todo el proceso y la implementación del acuerdo, documentando y difundiendo la información a actores internacionales y, de forma más importante,

¹¹ Desirée Nilsson, "Anclando la Paz: Actores de la Sociedad Civil en Acuerdos de Paz y Paz Duradera", *International Interactions* (2009), vol 38: N° 2, pp 243-266

al público. Al representar a un amplio grupo de civiles afectados por el conflicto, juegan un papel importante en influir en la opinión pública en favor o en contra del proceso y sus resultados.

- ✓ **Llamar la atención sobre temas importantes para el grueso de la población.** Las partes beligerantes a menudo se enfocan en sus necesidades inmediatas y acceso al poder. La sociedad civil puede transformar la sustancia de los diálogos para que aborden las causas subyacentes del conflicto y así reflejar mejor los intereses de la mayoría del público, sus prioridades y sus preocupaciones. Esto puede fortalecer la implicación nacional y la aprobación del público al sentirse más involucrado en la implementación y mantenimiento del acuerdo firmado.

- ✓ **Ofrecer oportunidades de solucionar problemas y crear nuevos acercamientos.** Cuando las y los actores de la sociedad civil se ven involucrados, a menudo desarrollan procesos paralelos o de "segundo nivel", creando una oportunidad para probar nuevas ideas, llevar a cabo análisis conjuntos, o contribuir a cambios en la cultura política de ambos bandos.

Propiciar mayor cohesión social y rechazo a la violencia. La inclusión amplia de las y los

✓ civiles afectados a través de la facilitación de la sociedad civil ayuda a generar cohesión social, un ingrediente importante en una paz duradera. También se limita el apoyo público a las reacciones violentas si los grupos se sienten excluidos de un proceso o del acuerdo producido.

✓ **Ofrecer aportes técnicos e información importante.** Los actores de la sociedad civil a menudo cuentan con experiencia en asuntos cruciales (como las necesidades de las víctimas, intercambios de recursos, derechos humanos y civiles) y/o conocimiento específico que es esencial para el proceso.

✓ **Hacer contribuciones sustanciales para mejorar los resultados y las soluciones.** Los actores de la sociedad civil tienen el conocimiento de los procesos de paz de "primer nivel" y "segundo nivel". Aún si los actores políticos no tienen este conocimiento, es esencial informarse sobre las dinámicas y la esencia de cada ronda de diálogos.¹²

12 Para ver más sobre el impacto positivo de la participación de las mujeres y la sociedad civil, consultar Thania Paffenholz, ed., *Sociedad Civi y Construcción de Paz: una Evaluación Crítica* (Boulder: Lynner Rienner, 2010); Alexander Ramsbotham y Achim Wennmann, eds., "Legitimidad y procesos de paz: de la coerción al consentimiento", *Conciliation Resources*, (2014), Accord 25; ONU Mujeres, "Participación de las Mujeres en Negociaciones de Paz: Conexiones entre Presencia e Influencia", (2012); Sanam Naraghi Anderlini, *Mujeres Construyendo paz* (Boulder: Lynne Rienner, 2007); *Alerta Internacional e Iniciativa para la Seguridad Incluyente, Seguridad Incluyente, Paz Sostenible* (Washington, DC: 2004).

El Espectro de la Inclusión: Percepciones y Definiciones

Vincular la inclusión de la eficacia de los procesos de mediación es tal vez el concepto más innovador conseguido por la orientación de la ONU. Aún cuando la evidencia cualitativa y cuantitativa indica que los procesos incluyentes -especialmente aquellos que involucran a la sociedad civil-, generan mejores resultados y una mayor posibilidad de éxito, existe escepticismo y dudas acerca de las implicaciones prácticas de la inclusión entre los expertos en mediación y los tecnócratas internacionales.

Hay quienes dicen que la inclusión de un amplio rango de actores convierte a los procesos en algo muy caótico y complicado. Sin embargo, los precedentes y la investigación muestran que esto es falso. Por ejemplo, diecisiete grupos armados y partidos se involucraron en el proceso de paz de Burundi¹³ así como ocho partidos políticos en el proceso de Nepal¹⁴. De forma similar, un número de líderes religiosos y comunitarios contribuyeron al proceso de paz somalí¹⁵.

Sin embargo, los pedidos de "inclusión" también han sido una fuente de tensión y confusión. Por definición, el concepto puede ser adoptado y cooptado por todos los actores. En un extremo del espectro, la inclusión abarca el rango de grupos armados que pueden estar activos en un escenario de conflicto, incluyendo aquellos señalados como 'terroristas'

13 Ver Henri Boshoff, Waldemar Vrey y George Rautenbach, "El Proceso de Paz de Burundi: de Guerra Civil a Paz Condicional", Instituto para los Estudios de Seguridad (Junio 2012).

14 Ver Enrico D'Ambrogio "Partidos Políticos de Nepal y el Difícil Camino hacia una Nueva Constitución" Servicio Europeo de Investigación Parlamentaria (Noviembre 2014)

15 Ibrahim Ali Amber 'Oker?, "Procesos de Paz Comunitarios en Somalia Centro-Sur", Conciliation Resources (2010) Accord 21.

por la ONU o por estados individuales. Los mediadores experimentados a menudo argumentan que para ser efectivos deben tener la licencia de llegar a interactuar con todos los actores sin las restricciones de las políticas internacionales. Por ejemplo, el Lord's Resistance Army (LRA) en Uganda fue por mucho tiempo señalado y acusado, pero el gobierno de Uganda y la comunidad internacional eventualmente reconocieron la necesidad de intentar un acercamiento y mediación.¹⁶ Igualmente se continúan haciendo esfuerzos para interactuar con los talibanes en Afganistán.¹⁷

“Cuando los mediadores tienen la voluntad de interactuar y de incluir a las mujeres y la sociedad civil, encuentran el camino.”

- Sanam Naraghi Anderlini, *Directora Ejecutiva, ICAN*

En el otro extremo del espectro, el concepto de inclusión abarca entidades de la sociedad civil no armadas no estatales que son activas en las zonas de conflicto pero que tradicionalmente se encuentran marginadas. Van desde minorías hasta mujeres, juventud y otros sectores de la sociedad. En las dos últimas décadas se ha visto que las mujeres son a menudo actrices claves en este campo. Algunas pueden actuar a través de organizaciones preexistentes, otras surgen a través de movimientos populares o emergen durante crisis humanitarias, interactúan en la construcción de paz en las comunidades y en los esfuerzos de reconciliación.

¹⁶ Ver Joanna R. Quinn, "Camino a la Paz: Negociando con el LRA en el Norte de Uganda", *Human Rights Review* (Marzo 2009), vol 10: N° 1, pp 55-71.

¹⁷ Ver Sean Kane, "Dialogando con los Talibanes: ¿Debe Ser un Punto de Negociación la Constitución Afgana?", *Reporte Especial del Instituto Estadounidense para la Paz* (Enero 2015)

“Mandela nos puso al tanto en el Consejo de Seguridad, nos dijo que los hombres no estaban dispuestos a involucrar a las mujeres. En la noche, se sentaba y escuchaba a las mujeres y en la mañana sugería lo que ellas habían dicho como si fueran sus ideas, y a los hombres les encantaban. Al final, les dijo a los hombres que estas eran las propuestas de las mujeres, no las suyas... Así fue como él trajo a las mujeres a las dos últimas rondas finales.”

- Anwarul Chowdhury,

antiguo Subsecretario General de las Naciones Unidas

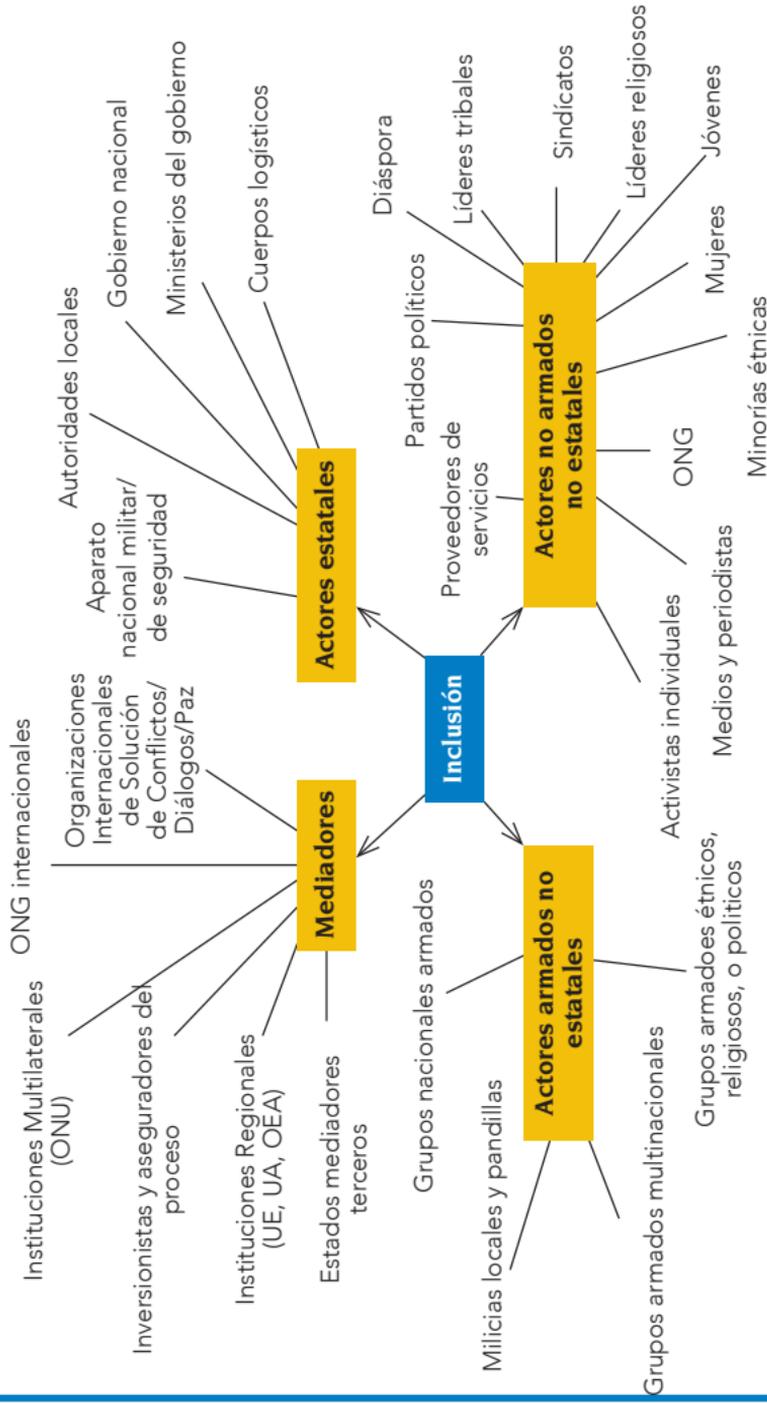
Entre los grupos armados y la sociedad civil no armada hay una variedad de diferentes actores y entidades, que van desde organismos gubernamentales hasta los partidos políticos y sus representantes, líderes tradicionales, la comunidad de comerciantes, grupos de la diáspora, y organizaciones de profesionales y comercio. El cuadro inferior representa un mapeo parcial de los actores involucrados, detallando los mediadores potenciales, negociadores, y otros grupos a ser incluidos (Ver cuadro 1).

En los últimos 20 años, han surgido algunos avances en la inclusión de actores no armados y no estatales. En la década de los noventa, en Guatemala, la iglesia lideró la formación del foro de la sociedad civil que acercó a grupos indígenas, organizaciones de mujeres, representantes de sindicatos y otros; para informarles e involucrarles en los diálogos de paz acompañados por la ONU.¹⁸ De forma más reciente, la ONU y otros actores han hecho esfuerzos concertados para incluir líderes religiosos y tribales en los diálogos de paz (como en Somalia e Irak). Los actores internacionales

¹⁸ Ver “De la Guerra Civil a la Sociedad Civil: La Transición de la Guerra a la Paz en Guatemala y Liberia”, el banco Mundial y el Centro Carter (Junio 1997).

Mapeo Parcial del Rango de Actores en un Proceso de Paz Incluyente

© 2015



como los Estados Unidos, la Unión Europea y la ONU también han dado reconocimiento a grupos en diáspora y de personas exiliadas, especialmente en Irak, Afganistán, Libia y Siria. Sin importar su estatus en sus propias sociedades, la comunidad internacional les ha reconocido como líderes legítimos y figuras de la oposición con el derecho a participar en procesos de paz y transición.¹⁹

Análisis estadísticos emergentes refuerzan los datos de campo²⁰ de que el involucramiento de la sociedad civil en procesos de paz no tiene un impacto negativo en los resultados. De hecho, puede reducir las posibilidades de fracaso hasta en un 50%. Más aún, la investigación cualitativa demuestra que el involucramiento sólido de las mujeres en los procesos de paz afecta la sustancia y la calidad de los diálogos y mejora la probabilidad de llegar a acuerdos más sostenibles.²¹

Cambiando las Reglas de Juego para las Mujeres

Paradójicamente, a pesar de su activismo en todos los conflictos, la evidencia empírica de sus contribuciones y los fuertes marcos normativos resultantes, las mujeres (especialmente aquellas constructoras de paz) han permanecido generalmente relegadas de los procesos de paz. Son ellas de quienes más habla la comunidad internacional y por quienes menos se ha hecho.

19 Ver Amanda Roth, "El Papel de las Diásporas en el Conflicto", Diario de Asuntos Internacionales (Primavera)

20 Desirée Nilsson, "Anclando la Paz: Actores de la Sociedad Civil en Acuerdos de Paz y Paz Duradera", International Interactions (2009), vol 38: N° 2, pp 243-266

21 Ver O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimaginando la Construcción de Paz", Instituto Internacional para la Paz (Junio 2015); ver también Thania Paffenholz, "Resultados en Mujeres y Género de los Proyectos de 'Participación Amplia' y 'Sociedad Civil y Construcción de Paz'", Ginebra: Centro para el Conflicto, Desarrollo y Construcción de Paz del Instituto de Estudios Superiores de Estudios Internacionales y de Desarrollo.

“Las mujeres como grupo casi nunca logran ser incluidas en las negociaciones sin cabildear con los mediadores y negociadores. En contraste, se incluyen deliberadamente otras representaciones civiles como los grupos religiosos. Cuando las mujeres son incluidas como una delegación organizada, y se les da la oportunidad de influir en el proceso de negociación, se encargan de aportar temas importantes a la agenda sin limitarse a los problemas de las mujeres y asuntos de género. Es más, nunca se ha visto que las mujeres tengan un impacto negativo en las negociaciones.”

- Thania Paffenholz del Proyecto para la Ampliación de la Participación del Instituto de Estudios Superiores de Ginebra

Mencionar la inclusión de mujeres en los procesos de paz frecuentemente trae como resultados preguntas por parte de los políticos que rara vez se hacen respecto a otros participantes, potenciales o reales. Se les acusa de ser elitistas o demasiado enfocadas en la comunidad de base. Hay cuestionamientos frente a sus capacidades y posición en sus comunidades, hay también escepticismo en lo concerniente a su “valor agregado” o la evidencia de sus contribuciones. En algunas instancias, los actores internacionales apelan a las mujeres constructoras de paz con exigencias extraordinarias. Por ejemplo, durante la segunda ronda de diálogos Sirios en Ginebra en el año 2014, un delegado de alto nivel preguntó si las mujeres sirias podrían detener a los grupos extremistas violentos (como muestra de la validez de las credenciales de ellas) una hazaña que, a la fecha, ningún gobierno ha logrado.²²

También existe la percepción errónea de que exigir

²² La autora estuvo presente durante las conversaciones entre activistas pacíficas sirias y un delegado gubernamental, Ginebra, Suiza, enero 2014

la inclusión de las mujeres está siendo orquestado por ONGs occidentales y que su marco normativo está basado en ideales y no en la realidad. Esto está sustentado por supuestos, muchas veces errados, sobre el papel y el poder de la mujer en contextos

“No podemos decir que no hay mujeres que sean capaces. Hay muchas mujeres capaces, y no podemos excluir a más de la mitad de la población en la toma de decisiones.”

- Betty Ogwaro, (Sudán sur) Miembro del equipo de mediación entre el Lord's Resistance Army (LRA) y el gobierno de Uganda.

culturales específicos. Por ejemplo, cuando en el año 2011 se mencionó el tema de la participación de mujeres somalíes en el proceso de transición, muchos miembros de la comunidad diplomática alegaron que Somalia era una cultura conservadora en la que las mujeres no tenían poder ni influencia. Sin embargo, las mujeres somalíes estaban negociando con Al Shabab la liberación de rehenes, la apertura del aeropuerto, y suministro de asistencia médica y humanitaria.²³ Sus posiciones en sus comunidades y clanes les ayudaron a negociar con líderes armados, estableciendo y administrando campamentos para la desmovilización de milicianos y presionando a los ancianos locales para que intervinieran.²⁴ De forma similar en Afganistán, las mujeres a menudo negocian con los talibanes o se involucran en procesos políticos locales. Y aun así, los actores internacionales continúan alegando que los talibanes no dialogan con mujeres.

23 Mencionado en conversaciones entre mujeres líderes somalíes y la autora en reunión patrocinada por la ONU (Nairobi: 2011)

24 Ver Faiza Jama, "Mujeres Somalíes y Construcción de Paz", Conciliation Resources (2010), Accord 21; Hudda Ibrahim, "Mujeres Somalíes Movilizándose por la Paz", Somali Current (Enero 2, 2015).

APARTADO 2. LO QUE DICEN LAS MUJERES: Participación y Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (UNSCR 1325)

*Selección de hallazgos importantes*²⁵

- 1. Muchos gobiernos, el equipo de la ONU y las CSO aún **no están al tanto de, o malinterpretan, la agenda de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (RCS 3125).****
- 2. Los gobiernos y los mediadores internacionales no están cumpliendo con su trabajo.** La inclusión de las voces de las mujeres no hace parte de los procedimientos operacionales estandarizados de los gobiernos ni de los mediadores en procesos de paz.
- 3. La casualidad, más no la sistematización, es la que todavía impulsa las voces que apoyan la participación de las mujeres.**
- 4. Los donantes no aplican lo que predicán.** Hay una desconexión entre sus políticas respecto a la UNSCR 1325 y sus acciones, programas de ayuda e intervenciones diplomáticas en la configuración del conflicto.

5. **La inclusión en los diálogos todavía está basada en el criterio de “¿quién es usted? ¿tiene un ejército?”** pareciera que las mujeres solo clasifican en la participación si simultáneamente son líderes prominentes con experiencia en negociaciones de alto nivel y activistas de comunidades de base con buenos electorados. Incluso así no hay garantías para su real participación. La calificación de los actores armados se basa en su capacidad de perpetrar violencia.
6. **Los diálogos de paz no buscan una paz integral.** Más bien, tienden a enfocarse en ceses al fuego, acuerdos políticos y un manejo de los conflictos que se acomode a las élites políticas.
7. Muchos gobiernos y actores internacionales **aceptan “de boca” las preocupaciones de las mujeres**, pero no las apoyan en intervenciones generales.
8. **El desarrollo de las capacidades de las mujeres no está directamente relacionado con asuntos de paz y seguridad.** Aún cuando han sido capacitadas, normalmente no se les prepara de forma adecuada para afrontar asuntos claves de primer orden como gobernanza y poder compartido.

Abordando el “Cómo” para hacer Incluyentes los Procesos de Paz

A pesar de la importante evolución en la prácticas de mediación y resolución de conflictos, así como en interpretaciones normativas de inclusión al más alto nivel, aún prevalecen la incomprensión y resistencia a la inclusión de las mujeres en muchos procesos de paz formales.

La mayoría de las mujeres constructoras de paz se encuentran excluidas de los procesos de paz que determinarán el futuro de sus países. Su acceso está obstaculizado por asuntos como falta de voluntad política entre los mediadores y negociadores de terceros, se les hacen exigencias altísimas para reconocer su legitimidad y pericia o prácticas “ad hoc”.²⁶

Tras reconocer esto, la Red de Acción Internacional para la Sociedad Civil (ICAN) y organizaciones asociadas reunieron a la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales en junio del 2014 para el simposio “Negociando una Paz Mejor”. El foro trascendió la pregunta de por qué la inclusión es importante y avanzó hacia la pregunta cómo se practica dicha inclusión. Las y los participantes discutieron los retos comunes a la inclusión, y posibles soluciones a estos desafíos cuando se presentan en procesos en tiempo real.

Sobre la base de los seminarios subsiguientes, consultas regionales y entrevistas para “Una Herramienta para mejores negociaciones” recogida

26 ONU Mujeres, Instituto para la Paz de Los Estados Unidos, Instituto para la Seguridad Incluyente, Mujeres en Seguridad Internacional, Iniciativa de Manejo de Crisis, Consorcio Athena, red Global de Mujeres Constructoras de Paz, Swisspeace.

en la Parte II, este documento discute seis obstáculos comunes para la inclusión (Sección 1) y ofrece un marco sencillo pero completo para asegurar una inclusión más estructurada y sistemática de las mujeres constructoras de paz y las perspectivas de género en la mediación y procesos de construcción de paz (Sección 2).

¿Quiénes son las “mujeres constructoras de paz”?

“Mujeres constructoras de paz” se refiere a individuos y organizaciones lideradas por mujeres comprometidas con la no violencia; están a favor de los diálogos de paz y apoyan los derechos humanos así como los derechos de las mujeres. Algunas abogan por la justicia, otras trabajan para atender los impactos del conflicto y/o para promover la paz con una perspectiva de género. Con frecuencia son las primeras en hacer un llamado a los diálogos de paz, sin embargo se les mantiene marginadas (ver Apartado 3 acerca de los Criterios de Muestra para la Identificación de Sociedades Civiles, página 14).

Parte II.

La Herramienta para una Paz Mejor: Una guía para negociaciones y procesos de paz incluyentes

Hay suficientes precedentes acerca del alcance y la inclusión de las mujeres constructoras de paz en las mediaciones. Desafortunadamente, las acciones a menudo son ad hoc (puede haber algo de financiación) pero no hay apoyo logístico o hay apoyo retórico para la inclusión de las mujeres, pero no está respaldado técnica y financieramente. Muy a menudo, hay una ausencia al nivel del mapeo de los actores de paz y en el enfoque del concepto de paz que está siendo establecido en el proceso. Una Herramienta para Mejores Negociaciones ofrece un marco simple para evitar las prácticas ad hoc, propicia un acercamiento sistemático y completo a todas las etapas de los procesos de paz y a cómo mejorar las prácticas de construcción de paz y mediación.

¿Qué es la Herramienta para una Paz Mejor?

La Herramienta para una Paz Mejor es una guía de código abierto que ayuda a mejorar la mediación con énfasis en la inclusión sistemática y estructurada de:

- Organizaciones de sociedad civil no violentas y en favor de la paz y la igualdad - especialmente **las mujeres constructoras de paz**;
- **Perspectivas de género** en asuntos esenciales de los diálogos de paz.

No hay un enfoque “único válido”. En cambio, la herramienta resalta los ingredientes necesarios que deben ser adaptados a cada escenario para asegurar un proceso efectivo.

¿Para quién es la herramienta?

La herramienta es en primer lugar para los gobiernos que actúan como terceras partes, incluyendo organizaciones multilaterales, ONGs nacionales e internacionales, las partes negociantes y otros comprometidos a:

1. Mediar en conflictos o crisis;
2. Apoyar, financiar, o asegurar la mediación;
3. Contribuir a una solución sostenible del conflicto, y mitigar el riesgo de un proceso defectuoso que pueda conducir a nuevos brotes de violencia o su escalamiento;
4. Implementar la resolución de la Asamblea General de la ONU para la mediación pacífica en conflictos;
5. Implementar la agenda de mujeres, paz, y seguridad (UNSCR 1325 y resoluciones conexas); y
6. Abogar por y/o monitorear la inclusión de los grupos de la sociedad civil en procesos de paz y la UNSCR 1325.

¿Por qué importa la inclusión?

La inclusión de la sociedad civil contribuye a la legitimidad y sostenibilidad de los procesos de paz a través de:

- El incremento de la aprobación pública y la apropiación nacional del proceso, y la reducción de intentos de grupos excluidos por descarrilar los procesos;
- Responsabilizar a las partes beligerantes en la negociación para balancear mejor el “poder” compartido y la “responsabilidad” por el futuro de la sociedad;
- Fomentar una mayor voluntad política entre las partes beligerantes para terminar las acciones violentas y resolver los conflictos de manera pacífica;
- Abordar asuntos humanitarios y de seguridad humana de vital importancia;
- Ofrecer oportunidades alternativas para la solución de problemas;
- Expansión de nuestro entendimiento colectivo de los conceptos y prácticas de la paz e integrar la sabiduría de quienes construyen paz;
- Incrementar la probabilidad de compromiso con la implementación de los acuerdos logrados.

Sección 1.

Obstáculos comunes y soluciones innovadoras

Nuevos precedentes para la construcción de una paz incluyente

Procesos de paz como transformaciones sociales

Durante mucho tiempo, los procesos de paz y transición política se han concentrado en dar fin a la violencia y resolver el conflicto armado. Sin embargo, estos procesos también ofrecen oportunidades esenciales de transformar los estados afectados por conflictos o crisis. Estos pueden y deben dar lugar a nuevas instituciones, reformas constitucionales, sistemas de justicia actualizados, nuevas estructuras de poder y relaciones a través de las sociedades que se ocupan de las causas y consecuencias del conflicto. A medida que los movimientos ciudadanos alrededor del mundo exigen una mayor participación en la gobernanza, hay también un llamado a trascender los objetivos a corto plazo de los procesos de paz - fin de la violencia - en pos de objetivos a largo plazo, como lo son una paz sostenible y la transformación social.

32

“Queremos mujeres en la mesa porque traen a colación temas étnicos y de género y hablan sobre gobernanza y asuntos de corte social. Ellas mantienen la honestidad en negociadores y ejecutores.”

- Embajador Don Steinberg,
Presidente y CEO de World Learning y antiguo delegado de la ONU para Angola

La inclusión de las mujeres es un paso crucial desde un enfoque transformador en el camino hacia una paz sostenible y duradera. Sin embargo, sigue siendo difícil de alcanzar debido a los obstáculos que se exploran a continuación. La Herramienta para una Paz Mejor propone pasos para superar los siguientes obstáculos a la inclusión:

Obstáculo uno: "representamos a todos". Las partes en conflicto no aceptarán mujeres en la mesa.

Obstáculo dos: "El mediador no puede hacerlo todo", o no considera una prioridad la inclusión de las mujeres.

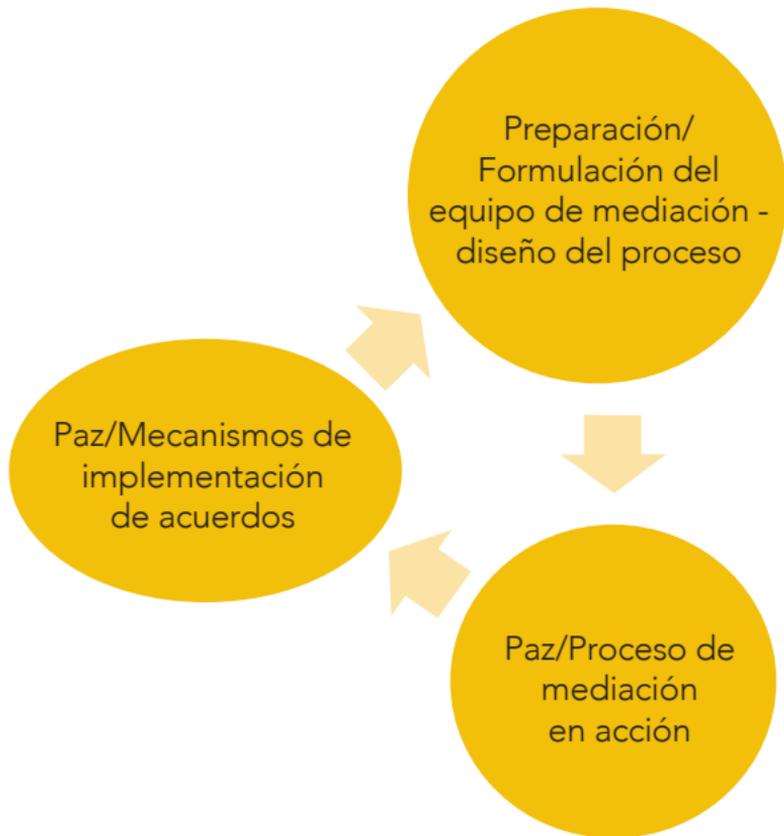
Obstáculo tres: "¿Quiénes son estas mujeres?" Se cuestiona la legitimidad de las mujeres constructoras de paz.

Obstáculo cuatro: "Esto no les concierne a las mujeres". Los asuntos militares y de seguridad son "técnicos" y "no son relevantes" para la sociedad civil.

Obstáculo cinco: "Estoy aquí a causa de mis credenciales". Cuando las delegaciones de mujeres dicen "no representamos a las mujeres".

Obstáculo seis: "La exclusión de las mujeres es cultural" y "la mesa de negociaciones no es el lugar para hablar de igualdad de género".

Estos obstáculos se presentan en cada fase del proceso de paz - bien representado - y a lo largo de varias áreas temáticas de las negociaciones.



Obstáculo uno:
“Representamos a Todos”.
Las partes en conflicto no aceptarán
mujeres a la mesa

La experiencia y la investigación muestra que las partes beligerantes están abiertas a la interacción con actores de la sociedad civil, especialmente con adultos mayores y líderes religiosos. Pero cuando se trata de mujeres, hay una resistencia significativa en la mayoría de contextos. Si bien los partidos alegan que la exclusión de las mujeres es un asunto “cultural”, los datos sugieren que es universal y a veces apoyada en reglas sexistas. Las excusas para la exclusión de las mujeres van desde “ellas no están calificadas” hasta “no es seguro que ellas viajen” incluso cuando las mujeres están viviendo en zonas de guerra.

Cómo superar este obstáculo:

- 1.** Enmarcar la inclusión de las mujeres como algo beneficioso para los intereses de las partes beligerantes porque (a) incrementa su legitimidad demostrando su preocupación por sus electorados, y (b) enriquece la sustancia de las negociaciones y mejora su entendimiento de asuntos que afectan a la gente del común.
- 2.** Motivar a los partidos a nombrar mujeres con experiencia técnica y lazos fuertes con las mujeres constructoras de paz.
- 3.** Ofrecer documentos con información de género en los temas de la agenda, así los delegados podrán entender cómo las mujeres y los hombres son afectados por y responden a la guerra.

4. Propiciar la inclusión de mujeres parlamentarias o mujeres de otras estructuras gubernamentales.
5. Ofrecer incentivos positivos, como escaños adicionales, a partidos que incluyan un número importante de mujeres.
6. Establecer un número mínimo de mujeres; si no se nombra ninguna mujer, estos escaños han de permanecer vacíos.
7. Facilitar la interacción de las mujeres constructoras de paz con los partidos en conflicto para resaltar los temas que afectan sus comunidades y su trabajo por la paz.
8. Cuando las mujeres estén incluidas en las delegaciones, interactuar con ellas por separado para ofrecer apoyo técnico y conectarlas con las mujeres constructoras de paz.
9. Sugerir a los delegados establecer equipos de apoyo de mujeres locales líderes y expertas en género para asesorar a los mediadores y sus equipos.

En Colombia, dos mujeres fueron nombradas para el panel del gobierno gracias a su pericia técnica y conocimiento y al mismo tiempo, permanecieron abiertas a la interacción con mujeres constructores de paz. A lo largo del proceso colombiano, las conexiones entre los procesos de primer nivel y segundo nivel animaron la influencia de las mujeres más allá de la mesa de paz. Por ejemplo, en el año 2013 la Cumbre de Mujeres y Paz reunió a 449 mujeres y produjo seis propuestas para implementación de acuerdos de paz, que luego fueron enviadas a los grupos de negociación.

Obstáculo dos:
***“El mediador no puede hacerlo todo”,
o no considera una prioridad la inclusión
de las mujeres***

Dada la urgencia de poner un freno a la violencia, a menudo los mediadores asumen que las mujeres no son directamente relevantes en las primeras etapas del proceso. Esto bajo el pretexto de que interactuar con las mujeres complicará un proceso delicado, o “sobrecargará” la mesa de negociaciones, e incrementará el riesgo de fracaso. Incluso cuando están a favor de la inclusión, “el mediador no es un dios” y no siempre puede persuadir a las partes de incluir a las mujeres. Pero la investigación demuestra que su inclusión es un objetivo que vale la pena. En muchos casos, las mujeres han sido actoras clave para la concreción de un cese al fuego y en la creación de ambientes propicios para que los diálogos continúen.

Cómo superar este obstáculo:

1. Asegurarse de que la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sea parte del mandato del delegado o mediador cuando se nombre uno.
2. Extender la comunicación a representantes de terceros que están comprometidos con la inclusión de las mujeres (por ejemplo, el Grupo de Amigos de las Mujeres, Paz y Seguridad) y buscar apoyo para:
 - Incorporar informalmente en los diálogos con el mediador el tema de la inclusión, refiriendo obligaciones normativas, el impacto positivo de las mujeres y su experiencia en procesos de mediación en otras partes del mundo.

- Facilitar o acordar reuniones entre mujeres constructoras de paz y el delegado, propiciando así interacciones sistemáticas desde el inicio del proceso.
 - Solicitar formalmente al delegado que reporte sus interacciones con los grupos de mujeres
 - Asegurarse de que el equipo de mediación incluya un consejero experimentado en género/inclusión desde el inicio, esto se logra financiando y monitoreando el nombramiento.
3. Hacer memoria de delegados pasados que interactuaron con las mujeres y ofrecen modelos sobre cómo se logró la inclusión.
 4. Brindar ejemplos y citas de otros mediadores y delegados acerca de los beneficios y experiencias positivas de incluir mujeres constructoras de paz en los procesos.
 5. 5. Proveer muestras de lenguaje de género en acuerdos existentes relacionados con diferentes temas.
 6. Consultar organizaciones internacionales con experiencia con Mujeres, Paz y Seguridad y consultar a mujeres constructoras de paz locales sobre el cómo apoyarlas de la mejor forma.

En el año 2014, la entonces delegada especial de la ONU Mary Robinson lanzó la Plataforma de Mujeres de los Grandes Lagos para la Paz, la Seguridad y la Cooperación, para promover el papel de las mujeres en la implementación de los acuerdos de paz en la República Democrática del Congo y la región. La plataforma financia a mujeres constructoras de paz y las conecta con comités de implementación nacionales y regionales - quienes excluyen a las mujeres de su membresía formal de manera sumaria.

Obstáculo tres:
“¿Quiénes son estas mujeres?”
Se cuestiona la legitimidad de las mujeres
constructoras de paz

Cuestionar la legitimidad de individuos o grupos es un medio seguro para su exclusión de los procesos de mediación. En lo referente a la inclusión de las mujeres, este cuestionamiento sobre su ‘legitimidad’ se plantea a menudo. Se les señala como “demasiado populares” (bases sociales) o “demasiado elitistas” restándoles credibilidad y credenciales para participar en diálogos de paz. Al mismo tiempo, otros grupos de sociedad civil, como los líderes religiosos o los ancianos, tienen mayor posibilidad de ser incluidos sin enfrentar estas trabas de cuestionamientos.

Como quiera que sea, la legitimidad de los grupos armados y violentos rara vez se cuestiona; ya que pueden arruinar el proceso por medio de la fuerza, invitándoseles a menudo a participar sin lugar a dudas. Esta doble moral corre el riesgo de incentivar la violencia recompensando a los perpetradores del conflicto con un puesto en la mesa, en tanto se soslaya a las mujeres constructoras de paz y otros actores de la sociedad civil comprometidos con una solución no violenta del conflicto.

Cómo superar este obstáculo:

1. Investigar la historia del liderazgo de las mujeres para la paz durante los conflictos, sus movilizaciones pasadas y sus triunfos, su trabajo en construcción de paz, mediación, negociaciones de cese al fuego y formas de cambio social y cultural.

2. Repeler los argumentos de que las mujeres son 'muy elitistas' o 'muy populares (base social)' o no cualificadas, que vengan de las reflexiones o cuestionamientos de los hombres en la mesa.
3. Sugerir una fórmula para un proceso que sea "lo suficientemente incluyente", con criterios para la inclusión de la sociedad civil basada en los valores fundamentales, competencias, y circunscripciones (ver Apartado 3 sobre los Criterios de Muestra para la Identificación de Sociedades Civiles).
4. Apoyar los esfuerzos de las mujeres en la realización de consultas públicas para desarrollar un manifiesto común para el proceso, acordadas por elección o procesos de selección para su representación.

A pesar de que las mujeres desempeñaron papeles destacados en la negociaciones de cese al fuego locales en Siria, se les excluyó en su mayoría de los diálogos de paz auspiciados por la ONU en Ginebra a principios del año 2014. En aquel entonces, los gobiernos terceros que apoyaban la negociación utilizaron su influencia para lograr una reunión entre las mujeres constructoras de paz y el delegado de la ONU para Siria. Si bien las representantes de las mujeres no fueron admitidas a esta ronda de conversaciones, se beneficiaron de esta interacción con el proceso formal. La presión externa para incluir a las mujeres catalizó una mayor interacción sistemática: hoy en día la divulgación (visibilidad) de la agenda de las mujeres Sirias por representantes de primer Nivel ha sido más importante que en otros procesos de mediación formales.

APARTADO 3. CRITERIOS DE MUESTRA para la identificación de la sociedad civil a ser incluida en la mediación

En escenarios de conflicto, hay grupos nuevos y viejos de la sociedad civil. Para ser incluidos en la mediación, es necesario un grupo de criterios para identificar las organizaciones de la sociedad civil que pueden contribuir a los diálogos de paz. Los siguientes criterios surgieron de las consultas con expertos internacionales en mediación y defensores de la paz a nivel global.

Valores fundamentales y compromiso con:

- La no violencia y solución pacífica del conflicto.
- Derechos humanos, derechos de la mujer y la paz.
- Sensibilidad de género en asuntos de seguridad y gobernanza.
- Independencia política y/o no-partidismo.
- Representación/inclusión de diversos sectores tales como mujeres, juventudes, minorías, y poblaciones marginadas.

Competencias en al menos una de estas áreas:

- Experiencia práctica y entendimiento de género de acuerdo con las realidades del terreno.
- Historial sólido en representación de mujeres/ sociedad civil.
- Suministro de ayudas, recuperación rápida, o modos de sustento alternativos.

- Acceso a grupos armados y/o prevención del reclutamiento en milicias.
- Desarme/rehabilitación y seguridad para la ciudadanía/comunidad.
- Promoción de la cohesión social y una cultura de la paz.
- Énfasis en temas de justicia, reconciliación y trabajo con víctimas.
- Problemas de recursos, incluyendo recursos nacionales y derechos a la tierra, con un entendimiento de las comunidades locales y las necesidades de las mujeres.

Naturaleza de los integrantes:

Las organizaciones varían en la profundidad y envergadura de sus composiciones, pero es útil incluir organizaciones que tengan:

- Relación con organizaciones locales, que trabajen en los territorios.
- Mecanismos de retroalimentación para informar y escuchar a las comunidades locales, incluyendo a los grupos marginados.
- Capacidad de movilizar e influir en la opinión pública.
- Representación diversa de mujeres, juventudes, minorías y/o comunidades geográficas, religiosas o étnicas.

Obstáculos cuatro:
“Esto no les concierne a las mujeres”.
Los asuntos militares y de seguridad son
“técnicos” y “no son relevantes” para la
sociedad civil

Algunos argumentan que las mujeres no necesitan ser incluidas en las negociaciones de paz porque los asuntos militares y de seguridad no les son relevantes ni concernientes. Por otra parte, se entiende que los llamados “temas de mujeres” no son relevantes en la agenda centrada en la seguridad. Pero esto pasa por alto el papel vital que estos asuntos tienen en las dinámicas del conflicto -desde violencia sexual hasta las necesidades en seguridad de los civiles durante los ceses al fuego. Cuando se les incluye en los diálogos de paz, las mujeres amplían de forma consistente el conjunto de los temas a ser discutidos, trayendo a colación temas de seguridad y desarrollo a corto y largo plazo. En últimas, esto ayuda a buscar un acuerdo más completo y una paz más duradera.

Cómo superar este obstáculo:

1. Señalar que la mayoría de los temas que las mujeres mencionan se relacionan con la seguridad, incluyendo el conocimiento de las áreas minadas, amenazas, y necesidades de seguridad de los civiles que pueden no ser mencionadas por los actores armados.
2. Resaltar el agudo entendimiento de las mujeres en tanto patrones cambiantes de violencia y su control de riesgos. A menudo tienen mayor movilidad en escenarios de conflicto y tienen conocimiento local muy valioso que compartir.
3. Mencionar que las mujeres están bien conectadas con sus comunidades y pueden ser parte relevante en los equipos de cese al fuego/monitoreo.

4. Recordar que las mujeres constructoras de paz tienden a generar confianza en sus comunidades; pueden apoyar las encuestas de percepción y recoger información valiosa sobre las opiniones de los civiles respecto a amenazas de seguridad, ceses al fuego, y otros temas.
5. Prestar atención al hecho de que la violencia sexual relacionada con el conflicto es muchas veces un factor clave que exacerba el mismo conflicto y debilita los acuerdos de cese al fuego; si esto se trata durante los diálogos de paz, puede generar confianza en un proceso más amplio y limitar el daño si los diálogos fracasan.

En octubre del año 2010 la Bancada Popular de Mindanao lanzó un contingente de solo mujeres del Componente para la Protección Civil para monitorear los acuerdos de cese al fuego. Las 30 mujeres iniciales venían de diferentes grupos étnicos y religiosos a lo largo de Filipinas. Muchas habían presionado con fuerza para lograr una mayor atención a las experiencias de las mujeres en la guerra y su respaldo a la UNSCR 1325. Comprendían edades entre los 20 a los 62 años; fueron desplegadas a través de las áreas afectadas por el conflicto en Mindanao con la clara misión de monitorear la seguridad de las comunidades civiles, asegurarse de que las partes en conflicto respetaran la santidad de los templos, monitorear la entrega de ayuda a las poblaciones locales y desplazados internos, y profundizar la apropiación local y aceptación del proceso de paz. Mientras algunos líderes religiosos y militares se mostraron escépticos frente a la participación de las mujeres, la respuesta de la comunidad fue positiva. Lograron disminuir la división entre las diferentes comunidades enfrentadas, ya que las miembros del grupo vivían en medio de la guerra, sentía una gran compasión y compromiso con los civiles y la disposición de interactuar con los rebeldes y los militares de forma constructiva.

Obstáculo cinco:
***“Estoy aquí a causa de mis credenciales”.
Cuando las delegaciones de mujeres dicen
“no representamos a las mujeres”***

Es posible que la resistencia a la inclusión no venga solamente de los grupos armados o de los actores estatales sino también del interior de la sociedad civil, causando tensiones entre las delegadas de las mujeres o sus representantes y los grupos de la sociedad civil. En algunos casos, las delegadas de las mujeres tratan de cortar su conexión con ellas en el terreno, temiendo que su posición en la mesa sea vista como una marca de posición femenina en lugar de ser el resultado de su trabajo duro y mérito. Es importante recordar que el simple hecho de tener una mujer en la mesa no la convierte automáticamente en representante de todas las mujeres en su país o garantiza que ella tenga conexión con la comunidad que construye la paz.

Cómo superar este obstáculo:

- 1.** Motivar a las mujeres delegadas a mantener la conexión con las mujeres constructoras de paz y grupos de la sociedad civil que apoyaron su ascenso.
- 2.** Facilitar un código de conducta que ligue a las delegaciones de las mujeres con los grupos que promovieron sus posiciones de liderazgo y abogaron por su nombramiento. Este acuerdo de cuasi-conexión (semi-vinculante) articularía su misión común para el proceso de paz.

3. Ofrecer apoyo y soporte a las mujeres que obtienen un lugar en la mesa, invertir en capacitación individual y a largo plazo, incluso si se requiere la aplicación de medidas creativas para permitir que las mujeres trabajen en situaciones físicamente peligrosas. Proporcionar a las mujeres conocimientos y formación en áreas específicamente relacionadas con el conflicto. Esto no solo mejorara el proceso de paz sino que le dará mayor credibilidad.
4. Brindar capacitación estratégica encaminada a influir en los diálogos; por ejemplo, las delegaciones de mujeres deben hacer un esfuerzo para reducir la división de géneros y tener aliados masculinos, sin importar su posición o antigüedad.

Las representantes de las mujeres tienen el potencial de abogar en gran medida por los derechos de las mujeres y colaborar con las voces de la sociedad civil, pero necesitan apoyo y conocimiento para ser efectivas una vez han alcanzado posiciones de liderazgo. En conflictos actuales, esto ha funcionado de forma muy diferente. En Sudán del Sur, las mujeres designadas rompieron lazos con los grupo de la sociedad civil y de mujeres y se alinearon con el partido en el poder. Sin embargo, en Filipinas, las mujeres negociadoras en el panel del gobierno mantuvieron lazos muy fuertes con las mujeres constructoras de paz y la sociedad civil y conectaron sus aportes a los diálogos de paz y a los debates de la ley transicional en Bangsamoro.

Obstáculos seis:
***“La exclusión de las mujeres es cultural”,
y “la mesa de negociaciones no es el lugar
para hablar de igualdad de género”***

Si la exclusión de las mujeres de los procesos de paz fuera un fenómeno cultural, entonces veríamos diferencias significativas entre Colombia y Siria, Birmania y Burundi -lugares muy diferentes entre sí-. Pero la exclusión de las mujeres en la construcción de la paz es común en todos estos casos. Es un fenómeno universal, que sugiere que otros factores son relevantes, principalmente que la mesa de negociación es un lugar donde el poder es negociado y compartido. Aquellos que llegan a la mesa desean que este siga siendo limitado. No quieren compartir el poder ni rendir cuentas a fuerzas alternativas. Al mismo tiempo algunos alegan que la mesa de negociaciones no es un lugar para tocar normas culturales sensibles, bien sea a través de la participación de las mujeres o poniendo temas de igualdad de género en la agenda. Pero el supuesto de que las mujeres llegan a la mesa sólo para reivindicar la igualdad de género es falsa.

Cómo superar este obstáculo:

1. Refutar estas acusaciones haciendo notar que los efectos de la guerra son asuntos tanto de mujeres como de hombres. En las zonas de guerra, las mujeres constructoras de paz a menudo hablan de las necesidades de su comunidad, especialmente las amenazas que los hombres enfrentan.

2. Anotar que las mujeres constructoras de paz muchas veces traen a colación temas de gran importancia que conciernen a todas y todos (por ejemplo, compartir los recursos con la perspectiva de género, reformas policiales, y reformas en el sector de la seguridad).
3. Convocar las mujeres constructoras de paz para que informen y den su opinión en asuntos claves de la agenda. No limitarse a hablar con ellas sobre asuntos de género y necesidades de las mujeres.
4. Preguntar a las partes sobre experiencias diferenciales y las necesidades de las mujeres y los hombres en los grupos a los que representan en relación con cada tema relevante de la agenda (derechos a la tierra, desmovilización, etc.).

Los acuerdos alcanzados en la mesa de negociaciones son el marco para el futuro de una sociedad que incluye mujeres, minorías, y otros grupos. Si estos grupos no están representados en la mesa, corren el riesgo de que su futuro "se quede" en la mesa y se negocie afuera. Los diálogos de paz de Aceh llevaron al levantamiento de una fuerza islamista que pugnaba por una agenda retrógrada en contra de los derechos de las mujeres. La paz que es negociada para beneficiar a un grupo o a un sector de la sociedad no puede ser alcanzada a costa de las vidas de otro sector, especialmente si se trata de la mitad de la población o más.

Sección 2.

Cuatro áreas de orientación para una paz mejor: pasos proactivos para alcanzar la inclusión

Cómo y cuándo utilizar esta herramienta:

Es más fácil y efectivo ser incluyente desde el comienzo en un esfuerzo de mediación, incluso antes de que el proceso oficial comience, cuando los actores y las agendas todavía se encuentran definiéndose pero siempre aunque no sea desde el comienzo, es oportuno.

A cada etapa del proceso, hay cuatro áreas interrelacionadas de apoyo sobre las que actuar simultáneamente:

- Reconocer diferentes análisis, comprensiones de **contexto**, rango de actores, y propósitos de los diálogos de paz que sus participantes tienen en mente;
- Dar **apoyo político** para la inclusión en escenarios formales e informales;
- Proporcionar **apoyo técnico** y experiencia para fortalecer sus habilidades de negociación y capacidades para interactuar en asuntos de fondo; y
- Dar ayuda **logística y financiera oportuna** a las mujeres constructoras de paz.

El enfoque estructurado de la Better Peace Tool hacia la inclusión efectiva resalta cuatro áreas de acción a considerar en cada fase del proceso de paz:

CONCEPTUAL Y ANALÍTICA:

para entender el contexto, y analizar el conflicto y el propósito de los diálogos de paz con las mujeres constructoras de paz.

Preparación/pre-diálogos, durante los diálogos de paz e implementación

APOYO POLÍTICO:

Presionar por la inclusión de mujeres constructoras de paz en la mediación, reuniones clave, cumbres, y consultas.

APOYO TÉCNICO:

Proporcionar a las mujeres constructoras de paz experiencia con un enfoque de género en seguridad, gobernanza, recursos naturales, y otros asuntos del el proceso.

APOYO LOGÍSTICO Y FINANCIERO:

Facilitar la participación de las mujeres a través de viáticos, seguridad, visados y financiación.

I. *Comprender el contexto de mediación*

1. Informarse sobre los motivos/causas del conflicto y la paz.
2. Averiguar sobre impactos diferenciales del conflicto en hombres y mujeres, cómo responden y la visión que tiene la población local a futuro.
3. Mapeo de los actores, incluyendo nuevos y existentes actores de paz en la sociedad civil. Pedir ayuda a expertos/as en género/inclusión en su institución.

“¿Cuál es la definición de paz que la comunidad internacional utiliza? ¿Cómo puede haber un proceso de “paz” si la Paz misma no está bien definida?”

- Dana B., *Activista de paz (Siria).*

4. Preguntar cómo las mujeres acceden e influyen en el poder de forma pública y privada para que su difusión sea sensible a su contexto y no las debilite.
5. Reunirse con las mujeres constructoras de paz para solicitar/comisionar su a) análisis de los aspectos de género en los temas de la agenda, b) mapeo de los esfuerzos anteriores para vincular a las mujeres y c) soluciones en temas humanitarios, seguridad, y otros asuntos importantes.
6. Integrar a las mujeres constructoras de paz en la estrategia de mediación de tal forma que no estén aisladas de los procesos oficiales.

7. Asegurar el alcance a las mujeres, comunidades marginadas y civiles en todos los ámbitos del conflicto, apoyar los esfuerzos multilaterales e internacionales para consultas amplias, y ofrecer espacios exclusivos para mujeres si son necesarios.

Cabe anotar:

- *No limitar las conversaciones con las mujeres a “temas de mujeres”, es importante obtener sus perspectivas en todos los aspectos e invitarlas a asistir y participar en las discusiones temáticas*
- *Es vital buscar garantías de seguridad para que ni los Estados ni los grupos armados ataquen, acosen, encarcelen o persigan a las mujeres constructoras de paz que asistan a los diálogos de paz, consultas, o reuniones preparatorias. Se les debe brindar protección, de la misma forma en que se les da a los grupos armados.*

“Las mujeres constructoras de paz están haciendo el trabajo más peligroso.”

- Embajador Don Steinberg,

Presidente y CEO de World Learning y antiguo Delegado de la ONU para Angola.

II. Dar apoyo político para la inclusión

- 1.** Incluir en las órdenes del mediador la implementación de la UNSCR 1325. Hacer de la interacción con mujeres y sociedad civil un criterio clave para la selección.
- 2.** Referenciar y demostrar de forma privada y pública el compromiso de su organización con la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la Mediación Pacífica de Conflictos y la agenda de la UNSCR 1325.
- 3.** Asignar una paridad de género y experiencia a su equipo (cuota mínima de 30 % de mujeres en las delegaciones/equipos de negociación); buscar a las mujeres constructoras de paz por su experiencia.
- 4.** Compartir múltiples métodos/modelos de inclusión con todos los participantes y mediadores y explicar por qué son importantes. No confiarse de un sólo método.
- 5.** Invitar a las mujeres constructoras de paz a hablar y participar en reuniones/cumbres internacionales de preparación, estrategia, o implementación. Brindar actualizaciones, apoyo, y tiempo para que las mujeres se preparen.
- 6.** Presionar por la inclusión de las mujeres constructoras de paz como firmantes en los acuerdos de paz (señalar los precedentes en Liberia, Somalia, Irlanda del Norte).
- 7.** Verificar que el enfoque de género sea incluido en los términos de referencia de la transición o implementación; asegurar cuotas u otras medidas que propendan por la inclusión efectiva de las mujeres.
- 8.** Organizar o facilitar reuniones periódicas entre mujeres constructoras de paz y misiones internacionales, equipos diplomáticos y delegados, incluso durante los pre-diálogos y fases de implementación.

9. Establecer grupos de trabajo temáticos a nivel nacional para la ejecución de los acuerdos; incluir un grupo "1325" para monitorear y asegurar el enfoque de género, y asignar sus miembros a otros grupos temáticos, como se hizo en el año 2007 en Nepal.
10. Mitigar el riesgo de sabotaje por medio del soporte y financiación de grupos de mujeres a favor de la paz que mantengan la atención en la aplicación y alerten sobre desarrollos negativos después de que se haya firmado el acuerdo.

Importante tener en cuenta:

- *Si se invitan a mayores tales como líderes religiosos o de clanes para los diálogos de Primer Nivel y Segundo Nivel, consultar a las mujeres constructoras de paz acerca de su credibilidad, respeto, compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores de igualdad.*
- *Incluso si el enfoque para ampliar la participación en los diálogos formales es limitado, comprometerse con las mujeres constructoras de paz de un modo sistemático, constante y regular durante el proceso.*
- *Los costos humanitarios, políticos y de seguridad de los procesos excluyentes -que son más propensos al fracaso- hacen del apoyo político y financiero a la inclusión una condición de sentido común.*
- *Todas las visitas al país del Consejo de Seguridad de la ONU deben incluir reuniones con las organizaciones de la sociedad civil y las mujeres constructoras de paz a fin de escuchar sus puntos de vista.*

Considerar el uso de su influencia para pedir la inclusión de las mujeres. Kåre Aas, antiguo embajador noruego en Afganistán dijo: "si Noruega va a reunir a los afganos en una mesa de negociaciones, una precondition es que las mujeres estén allí". Gracias a este apoyo político, las mujeres fueron incluidas en la delegación.

APARTADO 4. BUENAS PRÁCTICAS en la Selección de Representantes de la Sociedad Civil

Los actores internacionales a menudo citan el problema de identificar representantes de la sociedad civil y de las mujeres en procesos de paz como un obstáculo mayúsculo a su inclusión. Como lo indica el Obstáculo Tres, preguntas como “¿quiénes son? ¿cómo podemos asegurar una representación efectiva?” y la noción de que “si aceptamos a unos, tenemos que invitar a todos”, han resultado frecuentemente en la exclusión al por mayor de la sociedad civil (especialmente de los grupos de mujeres) activa y comprometida con el fin del conflicto.

Lo ideal sería que los grupos locales de la sociedad civil tuvieran la oportunidad de reunirse y elegir sus propios representantes, como se hizo en Guatemala e Irlanda del Norte. La participación abierta y anunciar los puestos disponibles son otras opciones, pero en algunos casos estos métodos resultan ser imposibles.

Este apartado se basa en el apartado tres, “Criterios de Muestra para la Identificación de Grupos de la Sociedad Civil” y presenta las buenas prácticas para la selección de participantes y representantes de acuerdo con los profesionales en la paz que trabajan a escala global:

- 1.** Llevar a cabo un mapeo de actores utilizando evaluaciones de campo y contactos locales e internacionales de confianza para verificar su autenticidad/credibilidad.
- 2.** Desarrollar criterios de selección en consulta con los actores locales (ver Apartado 3); los enfoques descendentes pueden estar faltos de legitimidad. Hay que hacerlos específicos y alcanzables, y asegurar que el enfoque de género esté dentro de sus prioridades.
- 3.** Alcanzar grupos no tradicionales, especialmente redes globales de mujeres, paz, y seguridad para acceder a mujeres constructoras de paz.
- 4.** Evitar posibles daños causados por a) la invitación de los mismos individuos prominentes; b) limitarse a hablantes del idioma inglés; c) no cerciorarse de que haya un balance geográfico/étnico; d) no consultar o explicar las razones detrás de la selección.
- 5.** Enviar invitaciones a organizaciones -no individuos- y pedirles seleccionar/elegir sus propios representantes basados en el asunto a tratar.
- 6.** Llevar a cabo consultas nacionales paralelas cuando sea posible, a través de los representantes que puedan ser identificados.

- 7.** Establecer lazos y ciclos de retroalimentación para mantener a la gente bien informada incluso si el cronograma es muy corto. Explicar por qué no todas las personas son invitadas a cada evento.
- 8.** Invitar a los grupos locales de la sociedad civil a reuniones internacionales según sus áreas de conocimiento (por ejemplo, organizaciones de socorro a cumbres humanitarias).
- 9.** Respetar los procesos de selección que las organizaciones de la sociedad civil hayan establecido y no anular sus decisiones.

III. Brindar Apoyo Técnico

- 1.** Asegurarse de que los consejeros técnicos (por ejemplo el Equipo de Apoyo de la ONU) y líderes de la mediación tienen un entendimiento de género en su área de experiencia por medio de (a) establecer esto como criterio durante su reclutamiento y que sea parte de sus órdenes; (b) ofrecer capacitación formal; (c) asociarse con asesores de género/inclusión.
- 2.** Comisionar la elaboración de documentos con información de género para todos los temas esenciales que puedan surgir en los diálogos de paz. Consultar a las partes beligerantes y las mujeres constructoras de paz en el desarrollo de estos documentos.
- 3.** Buscar y nombrar delegados que tengan una trayectoria comprobada en la interacción con mujeres constructoras de paz y la integración de una perspectiva de género en áreas sustanciales.
- 4.** Designar un alto consejero en género/inclusión, que tenga una vía de reporte directa con el delegado y que sea miembro del equipo político.
- 5.** Recomendar el nombramiento de un consejero neutral en inclusión y género para los diálogos de paz que sea responsable de informar a todas las partes negociantes.
- 6.** Proveer a las mujeres constructores de paz de capacidades para desempeñarse en temas técnicos (por ejemplo estructuras de gobernanza, cese de hostilidades), incluyendo habilidades

de negociación y mediación. Hacerlo de forma continuada para que puedan ser ejecutoras y monitoras.

7. Facilitar la construcción de una coalición entre mujeres constructoras de paz sin forzarlas a pertenecer a un bloque. Trabajar con ONU mujeres y las ONG internacionales para brindar este apoyo.

Cabe anotar:

- *Los mediadores deben ser evaluados en qué tan bien implementan la agenda UNSCR 1325 en las áreas críticas del proceso de paz.*
- *Considerar asignar un oficial de enlace (con información de contacto público) en el equipo de mediación con instrucciones de informar y responder a la sociedad civil y a las mujeres constructoras de paz, permitiéndoles tener acceso regular y directo al mediador o delegado.*

Pedir una unión de co-mediadores masculinos y femeninos para modelar un liderazgo incluyente. El proceso de mediación en Kenia en el año 2008, liderado por Graça Machel y Kofi Annan, es un precedente importante.

IV. Brindar Apoyo Logístico y Financiero

- 1.** Brindar apoyo financiero oportuno y flexible a las organizaciones locales para una construcción de paz proactiva. Si es necesario, liberar los fondos a través de una INGO confiable con trayectoria en asuntos de mujeres, paz, y seguridad.
- 2.** Agilizar y coordinar las solicitudes de visa, logística, y garantías de seguridad para las mujeres constructoras de paz.

Consultar a la sociedad civil afectada para identificar y atender preocupaciones de seguridad.

- 3.** Asegurarse de que las mujeres constructoras de paz que asistan a los eventos internacionales tengan pases de acceso pertinentes y acceso a los lugares de reunión.
- 4.** Proveer estipendios (subvenciones) para las mujeres constructores de paz no sólo para ir al proceso de paz sino también para encargarse de sus familias en el hogar.
- 5.** Proporcionar traducción simultánea a los idiomas nativos en todas las reuniones y de los materiales relacionados, incluyendo documentos técnicos preparatorios.
- 6.** Adjudicar recursos a largo plazo para lograr que las redes de las mujeres constructoras de paz sean sostenibles, especialmente durante el periodo de implementación cuando su profundo conocimiento técnico y experiencia local es fundamental en cada sector.

Conclusión: Cambiar Prácticas y Paradigmas

Silenciar las armas, detener las bombas, y llegar al acuerdo de terminar una guerra para que una verdadera cultura de paz pueda echar raíz será siempre un asunto difícil; pero si se deja exclusivamente en las manos de una minoría que cree en la violencia como un camino al poder, las guerras y sus causas primarias se perpetuarán. Si bien se necesita de esa minoría violenta y expresiva para terminar la pelea, no podemos permitirnos ignorar a la mayoría normalmente silenciosa, pacífica, pero igualmente activa.

Incluso durante los conflictos más complejos y horribles como Siria, Afganistán, Sudán, o Birmania, la mayoría de gente persiste en mantener la paz y la normalidad en sus propias vidas y familias. En todo escenario, un pequeño conjunto de civiles tiene la valentía y los recursos para asumir una posición y trabajar por la paz de su comunidad y su país, armados con sus valores y convicciones. Puede que tengan voces y puntos de vista disparatados, pero en virtud de su valentía, su compromiso con terminar la violencia, y su visión de sociedades arraigadas en la justicia social y la igualdad, los convierte en actores importantes. La comunidad internacional debe reconocerlos como tales, con el derecho participar en las negociaciones en el futuro.

Esto requiere un cambio de paradigma que vaya de una noción angosta de las negociaciones de paz como procesos políticos y de seguridad hacia el reconocimiento de que tienen que ser procesos sociales también. En lugar de que la mesa de negociaciones sea un escenario para la división y el reparto del poder, debe ser un espacio para la división y reparto de la responsabilidad para la reconstrucción de una sociedad afectada por la guerra.

En los conflictos actuales, es muy idealista asumir que los procesos de paz excluyentes pueden resultar en una paz duradera. La inclusión de los constructores de paz de la sociedad civil — hombres y mujeres— es una necesidad creciente para una efectiva prevención, solución y transformación de conflictos contemporáneos. Una Herramienta para mejores negociaciones ofrece una orientación práctica y pasos proactivos para lograr la inclusión en la práctica.

Anexo I.

Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz, y Seguridad²⁷

Resolución/ Año	Énfasis
1325/2000	Reconoce la conexión entre las experiencias en el conflicto de las mujeres y el mantenimiento de la paz y la seguridad; clama con urgencia por el liderazgo de las mujeres e igual participación en la solución de conflictos y construcción de la paz; solicita la transversalización de género para las operaciones de paz.
1820/2008	Primera resolución en reconocer la violencia sexual relacionada con los conflictos como una táctica de guerra; enfatiza la necesidad de incrementar el papel de las mujeres en la toma de decisiones para la prevención y solución de los conflictos.
1888/2009	Fortalece las herramientas para implementar la Resolución 1820, pide al secretario general nombrar un representante especial para atender la violencia sexual en el conflicto; expresa preocupación respecto a la falta de mujeres mediadoras .
1889/2009	Pide mayor fortalecimiento de la participación de las mujeres en los procesos de paz y periodos

27 Cuadro adaptado de Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin, y Tania Paffenholz, "Reimaginando la Construcción de Paz: Papeles de las Mujeres en Procesos de Paz", Instituto Internacional para la Paz (Junio 2015)

Resolución/ Año	Énfasis
	del post-conflicto, pide también el desarrollo de indicadores, monitoreo y reporte para medir el progreso de la Resolución 1325.
1960/2010	Ofrece un sistema de responsabilidad por la violencia sexual en el conflicto; fomenta esfuerzos para incrementar la participación de las mujeres en procesos de paz formales.
2106/2013	Brinda orientación operacional en la atención a la violencia sexual y pide mayor despliegue de Consejeros en la Protección de Mujeres.
2122/2013	Llama a todas las partes involucradas en diálogos de paz a facilitar la igual y completa participación de las mujeres en la toma de decisiones; aspira a incrementar la participación de las mujeres en la construcción de paz incrementando los recursos para las mujeres en zonas de conflicto; reconoce las contribuciones importantes de las organizaciones civiles de mujeres.
2242/2015	Es el aniversario número 15 y reafirma el compromiso con la Resolución 1325, resalta el papel de la mujer en contrarrestar el extremismo violento y menciona el impacto diferencial del terrorismo en los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

Anexo II.

Socios y Organizaciones Consultadas

La Red Afgana de Mujeres (AWN)	Ciudadanos Activos en Siria
El Centro Africano Para la Solución Constructiva de Conflictos (ACCORD) Ministerios Africanos para el Liderazgo y la Reconciliación (ALARM) Consorcio Athena	Mujeres por la Paz
Fundación Berghof	Iniciativa para la Paz en Nairobi – África (NPI-África)
Casa de la Mujer	Instituto Oslo para la Investigación de la Paz (PRIO)
Centro para la Mediación en Paz	Búsqueda de Terreno Común (SFCG)
Centro para el Diálogo Humanitario (HD)	SERAPAZ
Centro para los Estudios de Paz y Conflictos (CPCS)	Red para el Estudio de Conflictos del Sudeste Asiático (SEACSN)
Conciliation Resources (CR)	Swisspeace
Iniciativa para el Manejo de Crisis (CMI)	Iniciativa de Mujeres Sirias para la Paz y la Democracia (SWIPD)
EVE Organización para el Desarrollo de la Mujer	Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Políticos (UNDPA)
Academia Folke Bernadotte	Miembros de las Naciones Unidas – Equipo de Consejeros de Apoyo para la Mediación
Fundación para la Tolerancia Internacional (FTI)	Instituto Estadounidense para la Paz (USIP)
Generación en Acción	Mujeres Comprometidas con la Acción de la 1325 (WE Act 1325)
Red Global de Mujeres Constructoras de Paz (GNWP)	Red del Occidente Africano para la Construcción de Paz (WANEP)
Iniciativa para una Democracia Tranquila	Liga Internacional de Mujeres para la Paz y la Libertad (WILPF)
Instituto para la Seguridad Incluyente (IIS)	Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, paz y Seguridad
Instituto Internacional para la Paz (IPI)	Corporación CIASE
Red de Apoyo a las Mediaciones (MSN)	
Mobaderoon	

Anexo III. Recursos Útiles

Sobre participación de mujeres y construcción de paz:

Radhika Coomaraswamy, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of the United Nations Security Council resolution 1325*. UN Women, 2015. <http://wps.unwomen.org>.

Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin, and Thania Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes." International Peace Institute, 2015.

Thania Paffenholz, Antonia Potter Prentice, Cate Buchanan, "Fresh Insights on the Quantity and Quality of Women's Inclusion in Peace Processes," CCDP Policy Brief, 2015.

"Women's Participation in Peace Negotiations: Connections Between Presence and Influence," UN Women, 2012.

Christine Bell and Catherine O'Rourke, "Peace Agreements or 'Pieces of Paper'?: The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements," *International and Comparative Law Quarterly*, 2010: Vol. 59, No. 4, pages 941–980.

Desirée Nilsson, "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace," *International Interactions*, 2009: Vol. 38, No. 2, pages 243–266.

Sanam Naraghi-Anderlini, *Women Building Peace: What They Do, Why it Matters*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007.

Sobre mujeres, igualdad de género, y sociedades pacíficas:

Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity, World Bank, 2014.

Valerie Hudson, Bonnie Ballif-Spanvill, Mary Caprioli, and Chad F. Emmett, *Sex and World Peace*. New York: Columbia University Press, 2012.

Las siguientes organizaciones tienen experiencia en la participación de las mujeres y en mantener redes de mujeres constructoras de paz:

ICAN (icanpeacework.org), la Red Global de Mujeres Constructoras de Paz (GNWP) (gnwp.org), el Instituto Para la Seguridad Inclusiva (inclusivesecurity.org), el Programa de mujeres pacificadoras (womenpeacemakersprogram.org) y PeaceWomen (peacewomen.org).

Notas

Reseñas sobre una Herramienta para una Paz Mejor

“Esta herramienta es muy relevante. Es lo que hemos necesitado durante años”.

- Scilla Elworthy, Constructora de Paz y Fundadora del Grupo Oxford de Investigación

“Este reporte es muy interesante... probablemente el mejor escrito”.

- Ambassador Kåre Aas, Embajador Noruego en los Estados Unidos

“Excelente trabajo que deriva sus beneficios de una buena cantidad de investigación pragmática y sabiduría”.

- Youssef Mahmoud, Consejero Senior el Instituto Internacional para la Paz

“La BPT es sobresaliente... una plétora de buena información y una guía accesible para profesionales... en verdad, la mejor guía de su clase, tomando de la evidencia repartida a lo largo del espectro geográfico”

- Embajador Don Steinberg,

Presidente y CEO de World Learning y Antiguo Delegado de la ONU para Angola.

¿Por qué necesitamos una Herramienta para una Paz Mejor?

“El riesgo de excluir a la sociedad civil y a las mujeres de un proceso de paz es que no hay un proceso de paz”.

- Senadora Mobina Jaffer, Senadora Canadiense y Antigua Delegada Canadiense para Sudán

“Necesitamos cuestionar cómo hacemos la paz. Los diálogos para acabar con un enfrentamiento, no equivalen a lo necesario para permitir la paz”.

- Rosa Emilia Salamanca, Directora Ejecutiva de CIASE

(Corporación de Investigación y Acción Social y Económica), Colombia

ICAN International
Civil Society
Action
Network
For women's rights, peace and security

