

INFORME DE
INVESTIGACIÓN

HACIENDO QUE LAS MUJERES CUENTEN - NO SOLO CONTANDO MUJERES:

EVALUACIÓN DE LA INCLUSIÓN Y LA INFLUENCIA
DE LAS MUJERES EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ



THANIA PAFFENHOLZ

NICK ROSS, STEVEN DIXON, ANNA-LENA SHLUCHTER, JACQUI TRUE

INFORME
DE INVESTIGACIÓN

HACIENDO QUE LAS MUJERES CUENTEN – NO SOLO CONTANDO MUJERES:

EVALUACIÓN DE LA INCLUSIÓN Y LA INFLUENCIA
DE LAS MUJERES EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ



THANIA PAFFENHOLZ
NICK ROSS, STEVEN DIXON, ANNA-LENA SHLUCHTER, JACQUI TRUE

Este estudio también ha recibido la ayuda de



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Human Security Division

IPTI, una iniciativa de



—
INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

ÍNDICE

LISTA DE RECUADROS	3
LISTA DE FIGURAS	4
ACRÓNIMOS	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	11
2. METODOLOGÍA	13
3. LA INCLUSIÓN DE LA MUJER: UN ASUNTO CONTROVERTIDO	17
4. HACIENDO QUE LAS MUJERES CUENTEN, NO SOLO CONTANDO MUJERES	20
5. MODALIDADES DE INCLUSIÓN EN LAS DIFERENTES FASES DE LOS PROCESOS DE PAZ	23
6. FACTORES FACILITADORES Y LIMITADORES DE LA PARTICIPACIÓN Y LA INFLUENCIA DE LAS MUJERES	31
7. CONCLUSIONES	42
ANEXO 1: LISTA DE ESTUDIOS DE CASO	44
ANEXO 2: MARCO DEL ESTUDIO “AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN”	45
ANEXO 3: LISTA DE PARTICIPANTES EN EL TALLER DE ENERO DE 2015	46
8. REFERENCIAS ADICIONALES DE LOS ESTUDIOS DE CASO UTILIZADOS	47

LISTA DE RECUADROS

RECUADRO 2.1	Definición de influencia	15
RECUADRO 3.1	Inclusión propiciada por las mujeres	17
RECUADRO 3.2	Apoyo de los mediadores a la inclusión de las mujeres	18
RECUADRO 3.3	Oposición a la inclusión de las mujeres	18
RECUADRO 3.4	Inclusión propiciada por actores internacionales	19
RECUADRO 3.5	Inclusión propiciada por las partes del conflicto	19
RECUADRO 4.1	La cantidad de mujeres participantes respecto a la calidad de su participación: importancia de la influencia en Nepal e Irlanda del Norte	21
RECUADRO 5.1	Aumento del número de mujeres en las delegaciones de negociación de paz oficiales	25
RECUADRO 5.2	Proceso constituyente inclusivo	25
RECUADRO 5.3	Ejemplos de mujeres que ejercieron presión sobre los hombres para firmar acuerdos de paz	29
RECUADRO 6.1	Las mujeres logran obtener cuotas	32
RECUADRO 6.2	Una importante cuota de mujeres pero con un poder de decisión limitado	33
RECUADRO 6.3	Taller de resolución de problemas para preparar a las mujeres para el diálogo intercongolesino	33
RECUADRO 6.4	¿Mujeres unificadas o grupos heterogéneos?	34
RECUADRO 6.5	Cooperación eficaz de las mujeres como observadoras	35
RECUADRO 6.6	Ejemplos de declaraciones conjuntas de mujeres	35
RECUADRO 6.7	El papel de Graça Machel fomentando la influencia de las mujeres	36
RECUADRO 6.8	Centro de apoyo a las mujeres	38
RECUADRO 6.9	Preparación para el referendo: Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte	40

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Modalidades de inclusión	14
Figura 2 Modelos de inclusión en las diferentes fases del proceso de negociación	23
Figura 3 Distribución de las modalidades en fases	24

AGRADECIMIENTOS

Nos gustaría dar las gracias a ONU Mujeres por alentar y apoyar la redacción de este estudio y proporcionar al equipo de investigación varias rondas de comentarios sustanciales y por las conversaciones fructíferas. También nos gustaría agradecer a la Iniciativa de Gestión de Crisis (CMI) por la organización de un taller conjunto para comentar las conclusiones del Proyecto Ampliación de la Participación, relevantes en materia de participación de las mujeres. Las conclusiones de este proyecto constituyen una parte esencial de este estudio y los comentarios y opiniones de todos los participantes del taller fueron extremadamente útiles para el informe (véase lista de participantes en el Anexo 3). En reconocimiento de sus importantes observaciones, nos gustaría agradecer particularmente la colaboración de los siguientes colegas: Mireille Affa'a-Mindzie (ONU Mujeres), Rachel Gasser (Swiss-Peace), Marie O'Reilly (Inclusive Security), Andréa Ó Súilleabháin (IPI), Antonia Potter Prentice (CMI), Dewi Suralaga (Cordaid), Barbro Svedberg (WILPF), Nahla Valji (ONU Mujeres), y Angelic Young (Inclusive Security). Asimismo, nos gustaría dar las gracias a todos los autores/as y revisores/as externos/as de estudios de caso, así como a los colegas que trabajaron en el análisis de datos, como Christoph Spurk, Lais Meneguello Bresson, Christian Keller y Débora Reymond. Asimismo, queremos dar las gracias a nuestros colegas del Inclusive Peace and Transition Initiative, especialmente a Estefanía Charvet y a Farrah Hawana, por su apoyo en la revisión final de este informe y a Natasha Lamoreux y Emily Kenney de ONU Mujeres por su eficaz ayuda en la edición final, sin olvidar al Gobierno de Suiza, por su ayuda financiera adicional y flexible. Por último, damos gracias a Madeleine Rees (WILPF) por todo su apoyo.

ACRÓNIMOS

- AC** Asamblea Constituyente
- CCG** Consejo de Cooperación del Golfo
- CEDAW** Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
- DAP ONU** Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas
- EZLN** Ejército Zapatista de Liberación Nacional
- FMLN** Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
- GFA** Acuerdo de Viernes Santo
- IDG** Índice de Desigualdad de Género
- MARWOPNET** Red de Paz de las Mujeres del Río Mano
- MSU** Dependencia de Apoyo a la Mediación
- NIWC** Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte
- OCDE** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
- ONG** Organización No Gubernamental
- ONGI** Organización No Gubernamental Internacional
- ONU Mujeres** Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
- OSCE** Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
- PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RCS** Resolución del Consejo de Seguridad
- RDC** República Democrática del Congo
- SAF** Foro Árabe de Hermanas para los Derechos Humanos
- SIGI** Índice de Género e Instituciones Sociales
- UA** Unión Africana
- UE** Unión Europea
- UNIFEM** Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
- WANEP** Red de África Occidental para la Construcción de la Paz
- WIPNET** Red de Mujeres Constructoras de la Paz

RESUMEN EJECUTIVO

Quince años después de la adopción de la histórica resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas las mujeres siguen estando considerablemente infrarrepresentadas en los procesos de paz y transición. El reto principal es la falta de conocimientos fundados acerca del papel y las repercusiones concretas de la inclusión de las mujeres en los procesos de paz. Anteriormente, la inclusión de las mujeres en este tipo de procesos se debió especialmente a las presiones ejercidas por los grupos de mujeres y sus partidarios a nivel internacional.

Las conclusiones del proyecto “Ampliación de la Participación en las Negociaciones y la Implementación Política”—un proyecto de investigación plurianual que comenzó en 2011 en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra, Suiza, con la dirección de la Dra. Thania Paffenholz—abordan estas lagunas de conocimiento empírico. Este proyecto, que incluye 40 estudios de casos cualitativos y exhaustivos, analiza el papel y las repercusiones de todos los actores y grupos —además del de las principales partes del conflicto— que intervinieron en los procesos de paz y transición política, en todas las fases de estos, incluyendo la implementación posterior al acuerdo.

A partir del proyecto de investigación “Ampliación de la Participación”, este informe tiene por objeto presentar un análisis de la inclusión de las mujeres y proveer a ONU Mujeres (y otras organizaciones que estudian la inclusión de la mujer) evidencia comparativa acerca de la influencia ejercida por las mujeres en los distintos procesos de paz desde 1990.

Para los efectos de este estudio, se ha definido a “las mujeres” como grupos organizados (como delegaciones, organizaciones de la sociedad civil, redes y coaliciones de mujeres) que trabajan junto con otros actores anteriormente marginados como sociedad civil, partidos políticos o grupos armados.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Esencialmente, el estudio reveló que la inclusión directa de las mujeres no aumenta de por sí la probabilidad de que se firmen e implementen más acuerdos de paz. Lo que marca una diferencia es la influencia que las mujeres pueden ejercer a lo largo del proceso. En definitiva, hacer que las mujeres cuenten va más allá del simple hecho de contar el número de mujeres

que participan en los procesos de paz. A continuación, destacamos seis resultados principales que refuerzan esta conclusión general:

En primer lugar, las mujeres han realizado **contribuciones sustanciales en las negociaciones de paz y los procesos constituyentes, así como en la implementación de los acuerdos finales**—a pesar de que muchos de los principales actores y mediadores de las negociaciones sigan cuestionando o tratando con indiferencia su inclusión.

En segundo lugar, **existe una correlación positiva entre la influencia ejercida por las mujeres y la firma e implementación de acuerdos**. En aquellos casos en los que ciertos grupos de mujeres pudieron ejercer una fuerte influencia en los procesos de negociación, se constató una mayor probabilidad de que se firmasen acuerdos finales que en los casos en los que la influencia de las mujeres era moderada, débil o inexistente, en la práctica. Asimismo, también observamos que la probabilidad de que se implementasen los acuerdos de paz era mayor (p. ej., de que la paz acordada se mantuviese) cuando los grupos de mujeres ejercieron una fuerte influencia en el proceso.

En tercer lugar, **la participación de las mujeres no debilita los procesos de paz**, sino todo lo contrario. La presencia de mujeres fortaleció la influencia de otros actores (diferentes de las partes principales del conflicto) en los procesos de paz estudiados. Esto se explica porque, en los casos analizados, los grupos organizados de mujeres ejercieron una mayor presión para firmar acuerdos de paz que cualquier otro grupo implicado en el proceso. Por supuesto, la participación de las mujeres no es nunca el único factor que contribuye a la consecución de acuerdos; de hecho, algunos acuerdos se alcanzaron sin participación femenina alguna.

En cuarto lugar, **la inclusión de las mujeres no se limita a la participación directa en la mesa de negociaciones**. A lo largo de los años, las mujeres han participado de diversas maneras, a múltiples niveles y en las diferentes fases de los procesos de paz (p. ej., prenegociación, negociación e implementación postacuerdo). En cualquier proceso de paz y durante todas sus fases pueden presentarse diferentes modalidades de inclusión, ya sea de forma independiente o, como ocurre con mayor frecuencia, en paralelo a otras modalidades. Concretamente, se identificaron siete modalidades de inclusión:

- **Representación directa en la mesa de negociaciones:**

Las cuotas de mujeres utilizadas como criterio de selección para las delegaciones de negociación resultan a menudo eficaces para ampliar la representación femenina en la mesa de negociaciones. No obstante, la utilización de cuotas no da lugar de forma automática al incremento de la influencia de las mujeres, ya que como los estudios de caso revelan, la fidelidad a las formaciones políticas suele tener más peso que los intereses reales de las mujeres. La probabilidad de que las mujeres lograsen influencia en la mesa de negociaciones aumentaba considerablemente cuando estas tenían su propia delegación formada exclusivamente por mujeres y/o en los casos en los que las mujeres de diferentes delegaciones pudieron coordinarse de forma estratégica para poner sobre la mesa sus intereses comunes, formulando posturas conjuntas sobre temas clave y/o formando coaliciones de mujeres unificadas dentro de las delegaciones formales.

- **Condición de observadoras:** En las ocasiones en las que las mujeres recibieron la condición de observadoras casi nunca pudieron lograr influencia en el proceso. No se encontraron patrones que permitan analizar la influencia de las mujeres observadoras. Por el contrario, la manera en que estas mujeres pudieron utilizar su condición durante las negociaciones varió según los factores específicos de cada contexto.

- **Consultas:** Una de las modalidades de inclusión de mujeres en los procesos de paz y transición resultó ser la organización de foros de consulta formales (p. ej., aprobados oficialmente por el equipo de mediación y las partes negociadoras) o informales para identificar los asuntos clave, peticiones y propuestas realizadas por las mujeres, paralelamente a las negociaciones de paz en curso. No obstante, para que dichas consultas

sean influyentes en la práctica, es necesario establecer estrategias de transferencia claras y eficaces que permitan comunicar sistemáticamente las conclusiones de las mismas a los negociador/es y mediador/es. En general, las mujeres lograron una mayor influencia en las consultas cuando plantearon posturas conjuntas con otras mujeres sobre cuestiones clave. Así pues, las posturas conjuntas fueron a menudo presentadas en documentos concisos, explicando las peticiones de las mujeres a las principales partes negociadoras, que se vieron obligadas formalmente o presionadas informalmente a tener en consideración estos aportes en la redacción de los acuerdos finales de paz.

- **Comisiones inclusivas:** Resultaron ser un mecanismo habitual para la participación de las mujeres durante todas las fases de los procesos de paz. En líneas generales, observamos tres tipos de comisiones: las que se establecen para preparar y dirigir procesos de paz y de transición, las comisiones postacuerdo (p. ej., mecanismos transitorios de justicia, control de alto el fuego, redacción de constituciones) y las comisiones permanentes que se prolongan en el tiempo. Especialmente en las comisiones postacuerdo, la inclusión de las mujeres resultó de las disposiciones con perspectiva de género ya incluidas en la redacción de los acuerdos de paz. Para garantizar la participación de las mujeres en todas las comisiones y a lo largo de todas las fases de los procesos de paz, es preciso incluir lo antes posible disposiciones específicas con perspectiva de género (tales como las cuotas) para que se incluyan en el lenguaje del acuerdo final de paz.

- **Talleres de resolución de problemas:** Se identificó una importante infrarrepresentación de las mujeres en estos procesos. Esto no ocurre en los casos en que los talleres estaban especialmente diseñados para mujeres, como un medio para superar las tensiones y los agravios de carácter político. Con frecuencia, estos casos dieron lugar a la formulación de posturas conjuntas, que incrementaron la influencia general de las mujeres.

- **Proceso público de toma de decisiones:** En algunos casos, los acuerdos de paz o las nuevas constituciones se someten a voto público (en forma de referendo nacional, por ejemplo). En muchos de estos casos, no existen datos fiables desglosados por género que presenten patrones de voto. En las ocasiones en las que se tuvo acceso a esta información, los datos

arrojaron que los patrones de voto de las mujeres no diferían de los de los hombres. No obstante, algunos grupos de mujeres iniciaron con éxito campañas nacionales de movilización electoral en favor del voto para la aprobación de acuerdos de paz, como ocurrió en Irlanda del Norte.

- **Acción colectiva:** Las mujeres, en mayor medida que cualquier otro grupo, organizaron campañas de acción colectiva en favor de acuerdos de paz, ejercieron presión sobre las partes del conflicto para iniciar negociaciones y, finalmente, firmar un acuerdo de paz. Asimismo, las mujeres han liderado campañas de acción colectiva para abrirse camino en procesos oficiales que las excluían.

En quinto lugar, **una serie de factores relacionados al proceso y al contexto actuaron conjuntamente para facilitar o limitar la capacidad de participar y ejercer influencia de las mujeres.**

Existen nueve principales factores del proceso que inciden en la capacidad de las mujeres de participar y ejercer influencia en los procesos de paz:

- **Los criterios y procedimientos de selección** determinan los grupos que se incluirán en el proceso e identifican los miembros de dichos grupos capaces de influenciar los resultados de las negociaciones. Las mujeres solo pudieron lograr influencia significativa en los casos en los que ya se habían establecido previamente procedimientos con perspectiva de género para la selección de los/as participantes.
- **Los procedimientos de toma de decisiones** establecen los medios necesarios para validar las preferencias de los diferentes actores a lo largo del proceso de paz. Los procedimientos de toma de decisiones determinan si una participación es nominal o sustancial y son influyentes en las diferentes modalidades. De hecho, la probabilidad de que las mujeres generen impacto se puede ver considerablemente limitada, incluso en los casos en los que están muy bien representadas, si no existen procesos específicos que les permitan influenciar el proceso de toma de decisiones.
- **La formación de coaliciones** hace posible que las mujeres, como colectivo, se movilicen en favor de causas comunes y negocien como grupo unificado, lo cual incrementa las posibilidades de que se escuche su voz. En muchas ocasiones, se demostró que, para

que estas coaliciones funcionasen, era preciso superar las diferencias y compartir las preocupaciones.

- **Las estrategias de transferencia** garantizan que las observaciones realizadas por actores que se encuentran fuera de la mesa de negociaciones consigan llegar al acuerdo y al proceso de paz en su conjunto. Estos mecanismos son especialmente importantes en las modalidades de inclusión fuera de la mesa de negociaciones. En el caso de las mujeres, se demostró que la creación de un documento de opinión o de política común resulta especialmente eficaz a la hora de lograr influencia.
- **Los mediadores favorables a la inclusión** constituyen un liderazgo fuerte y comprometido en las negociaciones de paz y son un factor de suma importancia para garantizar una inclusión significativa de la mujer. Estos actores, gracias a su orientación sólida y comprometida, jugaron un papel decisivo en el respaldo a las mujeres durante el proceso de paz.
- **La inclusión temprana en el proceso de paz** puede sentar un precedente que garantice la participación permanente de los grupos de mujeres e incremente su capacidad de realizar contribuciones significativas. A menudo, esta participación temprana de las mujeres (preferiblemente en la fase de prenegociación) ha sentado las bases para la inclusión continua de las mujeres en las negociaciones subsiguientes y en la implementación del acuerdo. Todos los estudios de caso demuestran que la comunidad internacional suele prestar especial atención durante la fase de negociación.
- **Las estructuras de apoyo** antes, durante y tras las negociaciones, hacen posible que las mujeres puedan realizar contribuciones más eficaces y de mayor calidad en un proceso. En casos previos, las estructuras de apoyo reforzaron el papel y la influencia de las mujeres durante las negociaciones de paz y la posterior implementación de acuerdos finales.
- **El seguimiento** es una actividad fundamental durante la implementación de un proceso de paz. No obstante, el papel de la mujer a la hora de realizar el seguimiento resultó ser débil en términos generales. Incluso en los mejores casos —como cuando las mujeres ejercieron una influencia considerable en las negociaciones y pudieron incluir muchas disposiciones en el acuerdo final y garantizar cuotas de género para los organismos encargados de la implementación—

el seguimiento de la implementación de estos logros fue escasamente realizado.

- **La financiación** es una manera de promover la acción y es especialmente importante en las modalidades de inclusión informal. La financiación puede respaldar la preparación de las mujeres, proporcionar estructuras de apoyo favorables y permitir que actúen con mayor flexibilidad e independencia. Sobre todo, la financiación puede intensificar la participación de la mujer haciendo posible que se den las condiciones básicas de la participación.

El otro conjunto de factores son los factores contextuales, responsables no solo de facilitar o limitar la inclusión de las mujeres, sino también de configurar las trayectorias de los procesos de paz como tal. Estos factores incluyen: apoyo o resistencia de las élites; opinión pública; influencia de actores regionales e internacionales en el proceso de paz; presencia de grupos sólidos de mujeres; preparación de las mujeres; heterogeneidad de identidades femeninas; actitudes y expectativas sociales y políticas sobre los roles de género; redes regionales e internacionales de mujeres y existencia de compromisos previos de sensibilidad sobre cuestiones de género e inclusión de la mujer.

En muchos de los casos en los que las mujeres resultaron ser influyentes en un proceso de negociación de múltiples actores fue gracias a la presión que ejercieron para realizar reformas concretas y fundamentales.

En los diferentes procesos de paz analizados se identificaron cuatro causas apoyadas comúnmente por organizaciones de mujeres: 1) el cese de hostilidades y acuerdos sobre alto el fuego prolongados y/o presiones para iniciar (o retomar antiguas) negociaciones de paz ; 2) firma de acuerdos de paz—aquí las mujeres ejercieron presión tanto dentro como fuera de las negociaciones formales; 3) incremento de la representación femenina en procesos de paz en curso, así como en la estructura política del Estado tras el conflicto; y 4) reformas políticas y jurídicas adicionales con perspectiva de género (como peticiones de cambios en las leyes sobre propiedad de la tierra, sucesiones o sanidad), asuntos de justicia transitorios (p. ej., presentación ante los tribunales de casos de violencia de género y violaciones de los derechos humanos durante el conflicto o reclamación de comisiones de tregua y reconciliación) y problemas de reconstrucción tras el conflicto (igual acceso a programas de desarme, desmovilización y reinsertión para las mujeres y/o los/as niños/as soldados, si fuera oportuno).

1.

INTRODUCCIÓN

En el año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la histórica resolución (1325), que destaca la importancia “de la participación plena y equitativa de la mujer en todas las tareas de mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad.” A esta, le siguieron siete resoluciones más sobre mujeres, paz y seguridad. Sin embargo, la mayoría de las partes negociadoras y muchos mediadores siguen sin considerar la inclusión de las mujeres y de las cuestiones de género como parte esencial en los procesos de negociación e implementación de acuerdos de paz y transición. Esta actitud persiste, a pesar de que varios grupos de mujeres hayan contribuido con éxito al alcance de acuerdos de paz y a la implementación de los mismos, y pese a la presión ejercida por ONU Mujeres y otras organizaciones locales e internacionales para obtener una mayor participación de las mujeres. Uno de los principales problemas es la falta de conocimientos fundados acerca de las modalidades de inclusión de las mujeres y sus repercusiones en los procesos de paz y transición política (en las negociaciones y más allá). Por consiguiente, las negociaciones políticas y los procesos de paz suelen basarse en hipótesis no demostradas y argumentos normativos, en lugar de en pruebas empíricas y análisis de cuándo, cómo y en qué condiciones la inclusión de las mujeres puede resultar eficaz.

Con la dirección de la Dra. Thania Paffenholz, el proyecto de investigación plurianual “Ampliación de la Participación”, realizado en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra, ha estudiado las cuestiones relacionadas con una mayor inclusión. A través de un enfoque comparativo de estudios de caso, el proyecto analizó 40 estudios de caso cualitativos y exhaustivos de procesos de paz y

transición, analizando las negociaciones de paz y la implementación de los acuerdos (véase la lista de estudios de caso entre 1989 y 2014 en el Anexo 1). El proyecto estudió todos los grupos de actores relevantes, incluyendo a las mujeres como grupo independiente, además de las principales partes del conflicto implicadas en los procesos de paz y transición. Más en concreto, en el proyecto se examinaron las acciones de estos grupos adicionales dentro de siete modalidades de inclusión diferentes. Esta lista de modalidades es exhaustiva y abarca roles oficiales y extraoficiales, tanto en la mesa de negociaciones como fuera de ella (p. ej., en consultas y otras modalidades [véase capítulo 2]).

Los términos “participación” e “inclusión” se emplean indistintamente a lo largo de este informe y significan tomar parte en un proceso oficial de paz o constituyente en una de las diferentes modalidades de inclusión formal, ya sea antes de las negociaciones, durante las negociaciones, en paralelo a las negociaciones oficiales o después de estas, durante la fase de implementación.

En lo que se refiere a las mujeres, el proyecto se centra especialmente en la participación de grupos, redes y coaliciones organizadas de mujeres que operan dentro de las modalidades de inclusión antes mencionadas. El

1 El título completo del proyecto es: “Ampliación de la Participación en las Negociaciones Políticas y la Implementación” y en este informe nos referiremos a él como el proyecto “Ampliación de la Participación”. Este proyecto, que comenzó en 2011 y todavía sigue en marcha, ha sido financiado por los gobiernos de Finlandia, Alemania, Noruega, Suiza y Turquía. El proyecto “Ampliación de la Participación” también cooperó con instituciones académicas fuera de Suiza: algunas partes del proyecto fueron llevadas a cabo en cooperación con la Dra. Esra Çuhadar de la Universidad de Bilken en Ankara desde 2013/14; la investigación de los estudios de caso contó con la colaboración de la Dra. Eileen Babbit de la Tufts University de Boston en 2013/14. Si desea acceder a un resumen de las conclusiones obtenidas hasta la fecha para todos los actores, le invitamos a consultar la página “Research” de IPTI (<http://www.inclusivepeace.org/content/broadening-participation>) o <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/briefingpaperbroader%20participation.pdf>

hecho de enfocarse especialmente en los grupos organizados de mujeres como unidad central de análisis no fue una decisión deliberada. Más bien se explica porque en lugar de aplicar un enfoque numérico y contabilizar las tasas de frecuencia de participación, el proyecto “Ampliación de la Participación” analizó las influencias y contribuciones de los actores que participaron en los procesos además de las principales partes del conflicto. Al hacer esto, se constató que las contribuciones visibles de las mujeres tenían lugar principalmente cuando estas estaban organizadas de alguna manera, ya sea como delegación independiente de mujeres o a través de organizaciones, redes o coaliciones menos estructuradas de la sociedad civil. El proyecto no analizó el papel de la mujer como mediadora o negociadora.

El informe está estructurado en siete capítulos. Tras este capítulo introductorio, el segundo capítulo proporciona una breve descripción de la metodología del

proyecto. El tercer capítulo analiza el porqué de la inclusión en los estudios de caso y quién la inició en cada uno. Posteriormente, en el capítulo 4 se examinan las repercusiones de la inclusión de la mujer, destacando los resultados cuantitativos de alcance y mantenimiento de acuerdos. El capítulo 5, el cuerpo principal del informe, presenta los resultados cualitativos en materia de participación de la mujer en los diferentes niveles y fases de los procesos de paz y analiza la inclusión de las mujeres en las siete modalidades de inclusión identificadas. El capítulo 6 identifica y analiza los principales factores del proceso y contexto que facilitan o limitan la calidad de la participación de las mujeres. A continuación, se recapitulan las principales conclusiones. A lo largo de todo el informe, se incluyen varios recuadros extraídos de los 40 estudios de caso para ilustrar los hallazgos. El anexo muestra la lista de estos casos así como el marco de investigación del proyecto.

2.

METODOLOGÍA

Enfoque de investigación

El proyecto “Ampliación de la Participación” (proyecto AP) ha sido diseñado para investigar la inclusión en procesos de paz y transiciones políticas. El proyecto tiene por objeto aportar un conocimiento dinámico de las negociaciones inclusivas, estableciendo la manera y las condiciones en las que los actores implicados participan e influyen en los procesos de negociación política y su implementación. Así, cambia el enfoque del debate, saliendo de la dicotomía inclusión-exclusión que había caracterizado a los debates anteriores de investigación y políticas (Paffenholz 2014a).

El proyecto AP divide la inclusión en los procesos de paz y transición en siete modalidades de inclusión (Paffenholz, 2014a; Paffenholz, 2014b).² Estas modalidades describen la variedad de formatos posibles a través de los cuales los actores (diferentes de las principales partes negociadoras) fueron incluidos en los procesos de negociación formal e informal. Los procesos de negociación analizados en el proyecto AP incluyen negociaciones de paz, transiciones políticas y procesos constituyentes, incluyendo la fase de prenegociación y la implementación de los acuerdos obtenidos tras esta. Las principales partes negociadoras se definen como aquellos actores con poder de veto independiente en las negociaciones, sin los cuales, las negociaciones no pueden celebrarse. Por ejemplo, en el caso de un conflicto armado interestatal, los gobiernos/líderes de ambos Estados serán las principales partes negociadoras, mientras que en las guerras civiles suele ser el gobierno y sus principales opositores armados. Se definió a los actores implicados como personas o grupos diferentes de estas principales partes negociadoras que participen en una o más modalidades de inclusión.

2 Las modalidades aplicadas en el proyecto AP fueron inicialmente descritas por Paffenholz en 2014. En esta publicación se describen nueve modalidades, número que posteriormente se vio reducido a siete, al consolidar los diferentes foros de consultas bajo una única categoría.

Fases

El proyecto dio comienzo en 2011 con la exploración de las modalidades de inclusión en los estudios teóricos y empíricos y el desarrollo de un marco para llevar a cabo un riguroso análisis comparativo de estudios de caso. En 2013/2014, se aplicó el marco a 40 estudios de caso cualitativos y exhaustivos.³ Durante la segunda mitad de 2014 y la primera de 2015, se analizaron los datos obtenidos durante la fase de estudio de caso. Se aplicó un enfoque comparativo de estudios de caso para analizar los datos utilizando especialmente métodos cualitativos, pero también cuantitativos.

Marco de investigación

El marco de investigación incluyó un análisis del contexto especificando el conflicto y el proceso de paz o transición (no todos los casos terminaron en conflicto armado) con el objeto de identificar rupturas políticas y sociales, así como las principales reivindicaciones que precipitaron el proceso de negociación. La segunda parte del marco se centró en la investigación de la incidencia y el funcionamiento de las siete modalidades durante el periodo de tiempo estudiado. Se recogieron datos sobre los actores existentes en cada modalidad, la manera y las razones por las que se habían implicado, los procesos de participación en cada modalidad (incluyendo la manera en la que se asignaban tareas y se tomaban decisiones), así como la forma en que la información, las peticiones y las resoluciones fueron trasladadas al proceso de negociación oficial. Esto permitió evaluar la influencia de los actores implicados en el proceso, resultado e implementación de la negociación. El marco de investigación también estudió la inclusión y la influencia de las mujeres, entre otros actores.

3 La investigación de los estudios de caso contó con la cooperación de la Dra. Esra Çuhadar de la Universidad de Bilkent en Ankara y su equipo, así como con la ayuda de la Tufts University de Boston.

Figura 1

Modalidades de inclusión

7 MODALIDADES DE INCLUSIÓN

- 1. Representación directa en la mesa de negociaciones**
 - a. Inclusión dentro de las delegaciones de negociación
 - b. Ampliación del número de delegaciones de negociación (p. ej., incluyendo una delegación de mujeres independiente)
- 2. Condición de observadoras**
- 3. Consultas**
 - a. Consultas oficiales
 - b. Consultas extraoficiales o semioficiales
 - c. Consultas públicas
- 4. Comisiones inclusivas**
 - a. Comisiones posteriores al acuerdo
 - b. Comisiones de preparación/dirección de procesos de paz
 - c. Comisiones permanentes
- 5. Talleres de alto nivel de resolución de problemas**
- 6. Proceso público de toma de decisiones (p. ej., referendo)**
- 7. Acción colectiva**

Las mujeres en los procesos de negociación: Definiciones

Las mujeres fueron uno de los grupos implicados en los procesos de paz, transición y constituyentes identificados por el proyecto AP. A los efectos de este proyecto, las mujeres fueron definidas como grupos más o menos organizados, tales como delegaciones, organizaciones de la sociedad civil y redes o coaliciones de mujeres. Las delegaciones (de mujeres) se definen como grupos de actores establecidos con el fin específico de formar parte de un proceso de negociación o implementación. Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil se definen según los siguientes criterios: son organizaciones voluntarias que interactúan en la esfera pública cuyos objetivos, intereses e ideología abordan principalmente cuestiones de género o específicamente relacionadas con la mujer. Las coaliciones están formadas por mujeres diferentes que se unen por una causa o un problema concreto y

las redes se consideran coaliciones interconectadas de diferentes organizaciones de mujeres. El proyecto también analizó el papel de las cuotas, por las que se asigna a las mujeres un porcentaje determinado de puestos en la delegación de un proceso de negociación. De acuerdo con estas definiciones, 28 de los 40 casos contaban con una participación cuantificable de mujeres.

Tipos de estudios de caso y su selección

Los casos se definieron como negociaciones políticas oficiales de alto nivel, incluyendo las fases de prenegociación, negociación e implementación (si las hubiere). Un ejemplo de estudio de caso sería un caso de negociación, no un país. Por tanto, en aquellos países donde existe más de una negociación oficial de alto nivel, el proyecto AP decidió estudiar únicamente un caso, o bien incluyó más de un estudio de caso por país (véase documento

anexo con lista de estudios de caso).⁴ Los estudios de caso fueron seleccionados para obtener datos de diferentes tipos de procesos de paz, constituyentes y de importantes reformas que dieron lugar a transiciones políticas, para cubrir una variedad de regiones geográficas e incluir como mínimo dos modalidades de inclusión. Uno de los casos dio comienzo en la década de 1980, 22 en la década de 1990, 15 en la década de 2000 y dos en la década de 2010. Diecisiete de los países donde se desarrollan los estudios de caso están en África, 13 en Asia, 4 en América Latina, 3 en Europa y otros 3 en Oceanía.⁵ En el proyecto no se analizaron casos de exclusión (p. ej., casos en los que se incluía exclusivamente a las partes de las negociaciones oficiales) puesto que el objetivo era mejorar el entendimiento de los procesos de negociación inclusivos. Nilsson (2012) ya había analizado previamente si los procesos inclusivos o exclusivos contribuían a construir acuerdos de paz más durables, llegando a la conclusión de que la inclusión de actores de la sociedad civil reducía el riesgo de fracaso de los acuerdos de paz (véase Anexo 1).

Recopilación de datos

Los datos para los estudios de caso se recopilaron a través de fuentes de información primaria y secundaria, así como mediante entrevistas detalladas a mediadores, negociadores y actores implicados en las negociaciones y a estudiosos con experiencia en los países o contextos de los estudios de caso. Se tuvo acceso a dichos mediadores, negociadores y actores implicados gracias a redes académicas, pero también gracias a la importante ayuda del Centro para el Diálogo Humanitario, Conciliation Resources, la Iniciativa de Gestión de Crisis, así como la Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas y del Centro para la Prevención de Conflictos de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y de los Gobiernos de Noruega, Suiza y Turquía. Todos los estudios de caso fueron sometidos a un proceso de revisión interna y externa. Los profesionales y expertos en la materia actuaron como revisores externos.

4 Por ejemplo, estudiamos tres casos de Somalia y dos de Malí y solo uno de Aché o Colombia.

5 Las denominaciones regionales provienen de los códigos de país o de zona de la división estadística de las Naciones Unidas. "Composición de las macrorregiones geográficas (continentales), subregiones geográficas y agrupaciones económicas y de otro tipo seleccionadas" 2013 <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#asia> [acceso el 18.02.2016]

RECUADRO 2.1

Definición de influencia

La influencia de los grupos y redes de mujeres implicados se define como sus habilidades de ejercer presión en favor de sus preferencias antes, durante y después del proceso de negociación.

Las preferencias pueden darse en forma de:

- Inclusión de asuntos en la agenda de negociaciones e implementación;
- Inclusión de asuntos como parte sustancial del acuerdo;
- Participación en la implementación del acuerdo;
- Peticiones para que den comienzo o se retomen las negociaciones, o para que se firme un acuerdo.

Las preferencias pueden ser tanto positivas como negativas, las últimas incluyen la oposición a las negociaciones y la oposición al acuerdo o a su implementación. El proyecto AP en su conjunto analiza la influencia de todos los actores implicados. No obstante, en este estudio, solo se han analizado el papel y la influencia de las mujeres.

Análisis de datos

Los estudios de caso se analizaron comparativamente en las diferentes categorías del marco de investigación con la ayuda de un programa de análisis de datos cualitativos. Esto permitió analizar la presencia, actividades, roles, problemas de procedimiento e influencia de las mujeres en el proceso en las diferentes modalidades, así como factores facilitadores o limitadores vinculados a la presencia y la influencia de las mujeres. Por tanto, la presencia e influencia de las mujeres fue analizada con respecto a su correlación con los resultados obtenidos en las negociaciones, es decir, acuerdos alcanzados o no y grado de implementación. A continuación se describen las metodologías empleadas para evaluar la influencia y obtener las correlaciones.⁶

6 Todos los datos de estudios de caso utilizados en las correlaciones/tabulaciones cruzadas que conforman este informe se analizaron por última vez el 30 de abril de 2015. Los avances en los casos estudiados que hayan tenido lugar desde entonces no están reflejados en los cálculos de este informe.

Evaluación de la influencia

Para comparar, analizar y catalogar la influencia de las mujeres en las negociaciones de los diferentes casos, los investigadores evaluaron la influencia de las mujeres en las diferentes modalidades de inclusión dentro de la definición de influencia del proyecto (véase Recuadro 2.1 más abajo). La influencia de las mujeres se evaluó en una escala ordinal de cuatro niveles, que va desde “sin influencia” a “fuerte influencia positiva”. Se definió como baja influencia de las mujeres a aquellos casos en los que solo consiguieron incluir algunos puntos en la agenda de negociación, presionar para que diesen comienzo las negociaciones o para que se firmase un acuerdo, pero siempre de forma limitada. La fuerte influencia de las mujeres hace referencia a aquellos casos en los que consiguieron incluir varios asuntos importantes en la agenda y propuestas para el futuro acuerdo, o a aquellos en los que ejercieron mucha presión para empezar las negociaciones o firmar un acuerdo. Así pues, la influencia de las mujeres no se evaluó de acuerdo a su repercusión en el texto final del acuerdo propiamente dicho, sino en la agenda para las negociaciones o las propuestas específicas planteadas durante las negociaciones. **Esto quiere decir que la evaluación de la influencia de las mujeres se realizó en base a las acciones emprendidas por estas para influenciar el acuerdo o su implementación, y no en base a si un acuerdo fue finalmente alcanzado o implementado.**

En los casos en que se consideró que la información sobre la influencia de las mujeres resultaba insuficiente para analizarla, se codificó la influencia de las mujeres

como ausente. Dos equipos de investigadores estudiaron esta variable de forma independiente para todos los casos y las divergencias encontradas se investigaron conjuntamente con los autores de los estudios de caso, así como con expertos independientes.

Correlaciones de influencia y acuerdos alcanzados e implementados

Las categorías de resultados en los procesos de negociación estimaron si se alcanzó un acuerdo y hasta qué punto fue implementado este último. Se clasificaron todos los casos en función de si se había alcanzado o no un acuerdo. Los casos en los que se alcanzó un acuerdo fueron nuevamente reclasificados en función del grado de implementación de dicho acuerdo.

Aquellos casos en los que tras cinco años se implementaron pocas disposiciones o ninguna, fueron clasificados como “no implementado”. Los casos en los que se implementaron algunas disposiciones pero no las principales se clasificaron como “implementado parcialmente”; y los casos en los que se había implementado totalmente la mayoría de las disposiciones se clasificaron como “totalmente implementado”.

Se realizó una tabulación cruzada entre la variable “influencia de las mujeres” y las variables de resultados identificadas anteriormente (acuerdo alcanzado y grados de implementación) para determinar las correlaciones existentes entre ellas. Se han realizado pruebas estadísticas para identificar la importancia y la intensidad de las asociaciones entre variables (Prueba χ^2 ; Tau-b de Kendall).

3.

LA INCLUSIÓN DE LA MUJER: UN ASUNTO CONTROVERTIDO

El proyecto de investigación “Ampliación de la Participación” concluyó que la inclusión de las mujeres en procesos de paz constituía a menudo un asunto controvertido, rara vez percibido como un elemento natural y obvio del procedimiento. En los casos estudiados, la inclusión de las mujeres casi siempre fue iniciada por razones normativas y recibida con indiferencia y resistencia en los casos estudiados. Las principales partes del conflicto o las partes negociadoras casi nunca trabajaron activamente por incluir a las mujeres en los procesos de paz. Así pues, las mujeres tuvieron que luchar por sí solas para ser incluidas (véase Recuadro 3.1) o se veían obligadas a contar con el apoyo externo de la comunidad internacional y de mediadores externos para garantizar su participación.

RECUADRO 3.1

Inclusión propiciada por las mujeres

Proceso de paz de Arta, Somalia, 1999

Tradicionalmente, las mujeres de la sociedad somalí estaban excluidas de la esfera política y las primeras deliberaciones para la paz de Arta de 1999 reflejaron bien este hecho. La facultad de decidir estaba en manos de varones ancianos de los cinco clanes tradicionalmente dominantes de Somalia. Los líderes de esos cinco clanes intentaron articular el acuerdo de paz de manera que el poder quedase distribuido entre los clanes, pero algunas delegadas se dieron cuenta de que un proceso de paz basado únicamente en la estructura tradicional de clanes somalí supondría fundamentalmente la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones. Así pues, de las 100 delegadas presentes, 92 formaron una coalición conjunta para superar las divisiones de clanes y votar como bloque independiente. Al hacer esto, estas mujeres propiciaron su inclusión como grupo con identidad basada en el género. Este llamado “sexto clan” hizo posible la creación de una carta nacional que reservaba 25 de los 245 sillones de la Asamblea de Transición para mujeres y también negoció garantías para proteger los derechos humanos de los niños, las mujeres y las minorías.

Para entender por qué las partes y los mediadores del conflicto incluyeron a unos actores y no a otros existen muchas explicaciones posibles. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil o los partidos políticos han sido incluidos por una serie de razones estratégicas, principalmente ligadas a un intento por superar la falta de legitimidad y garantizar el apoyo de la opinión pública al proceso de paz en general. Además de estas razones políticas, los mediadores que

fomentaron la inclusión lo hicieron en muchos casos para cobrar impulso para las negociaciones de paz, propiciar nuevas perspectivas con el objeto de ampliar las agendas de negociación o probar nuevas ideas. No obstante, parece que, en general, los equipos de mediación son conscientes y reconocen los marcos normativos internacionales que prevén la inclusión y la participación de las mujeres en los procesos de paz y las transiciones políticas (véase Recuadro 3.2).

RECUADRO 3.2

Apoyo de los mediadores a la inclusión de las mujeres

Burundi, 1996-2013

En algunos casos, los mediadores fueron quienes iniciaron la inclusión de las mujeres en procesos de paz formales. Durante el proceso de paz en Burundi, al principio, los grupos de mujeres comenzaron a ejercer presión para que se les incluyese en las negociaciones formales, pero la delegación del gobierno rechazó de pleno sus peticiones. Sin embargo, el grupo de mediación de Tanzania, liderado en aquel momento por Julius Nyerere, respaldó el principio de la inclusión de las mujeres. Si bien no pudo garantizar su representación directa en la mesa de negociaciones, Nyerere consiguió que durante el proceso se otorgase a los grupos de mujeres la condición de observadoras.

La resistencia a la participación de la mujer suele ser característica de las sociedades en que las mujeres generalmente no juegan un papel dominante y donde las disposiciones en materia de género y de derechos de las mujeres siguen siendo temas controvertidos. Las partes del conflicto se opusieron a la participación de las mujeres de muchas maneras diferentes, incluyendo la puesta en duda de la independencia y legitimidad de su participación, el acoso directo y hasta las amenazas graves en algunos casos (véase Recuadro 3.3).

En algunos casos, la oposición a la inclusión de las mujeres pudo superarse con la gran ayuda de grupos de mediación externos y de otras partes implicadas, tales como actores internacionales. En los casos en que las mujeres ya habían conseguido cosechar cierta autoridad y experiencia en la resolución de conflictos, su participación en los procesos de paz fue normalmente mejor acogida y aceptada (véase Recuadro 3.4 y Recuadro 3.5).

RECUADRO 3.3

Oposición a la inclusión de las mujeres

Yemen, 2013-2014

En la Conferencia General de Diálogo Nacional para la construcción del Nuevo Yemen, las mujeres contaron con una cuota del 30% en las delegaciones formales de negociación durante toda la conferencia. Asimismo, se formó una delegación propia e independiente de mujeres con 40 escaños reservados para ellas. A pesar de estas condiciones prometedoras, las delegadas tuvieron que afrontar retos desafiantes, puesto que el clima político y social no favorecía la participación de las mujeres.

Los actores tradicionales, así como los principales movimientos religiosos, se opusieron a las peticiones de las mujeres y los jóvenes que ponían en tela de juicio la validez de las prácticas culturales y las narrativas históricas. Así pues, en los debates que tuvieron lugar durante la Conferencia de Diálogo Nacional se pudo comprobar que los asuntos de género y de derechos de las mujeres eran temas contenciosos. Y no sólo eso, sino que, además, se llegó incluso a amenazar a las mujeres públicamente por participar o a agredirlas físicamente. Se han escrito informes sobre cómo algunas mujeres fueron identificadas, con su nombre y fotos, en Internet, tachándolas de “deshonrosas” por presentarse en las reuniones solas y por la noche.

Para paliar estas dinámicas, organizaciones en favor de los derechos de la mujer, como el Foro Árabe de Hermanas para los Derechos Humanos (SAF) y el Asesor Especial de las Naciones Unidas duplicaron sus esfuerzos por apoyar y fomentar la participación de las mujeres y plantear cuestiones que preocupaban a estas. También cabe destacar la importancia de la ayuda recibida de algunas ONG, que organizaron talleres y cursos de formación. Todo esto hizo posible que las mujeres hicieran contribuciones significativas a pesar del clima sociocultural adverso.

RECUADRO 3.4**Inclusión propiciada por actores internacionales**

Negociaciones de Darfur, 2006

Las negociaciones para la paz de Darfur en 2006 lideradas por la Unión Africana (UA) en Abuja antes del proceso de Djibouti, ilustran cómo, en ocasiones, las mujeres también recibieron el apoyo de otros actores internacionales diferentes de los mediadores externos. Como los mediadores habían reunido a los representantes, varones, de los grupos rebeldes de la diáspora, el enviado especial de Canadá, el Senador Mobina S.B. Jaffer, preguntó al mediador principal de la UA por qué no había ninguna mujer implicada en el proceso. Tras la respuesta positiva del mediador principal, se incluyó a las mujeres de los campos de refugiados de Darfur. Su inclusión proporcionó un valor agregado importante a las conversaciones, ya que entendían los problemas y las necesidades de la población civil mucho mejor que los grupos rebeldes de la diáspora.

RECUADRO 3.5**Inclusión propiciada por las partes del conflicto**

Negociaciones de Bougainville en Papua Nueva Guinea, 1997-2005

La inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz propiciada por las partes del conflicto, si bien atípica, se dio en algunas ocasiones. En las negociaciones de paz de Bougainville en Papua Nueva Guinea, la coalición de mujeres —que recibiría el sobrenombre de “las mujeres de Bougainville”— fue uno de los tres grupos principales invitados a la mesa de negociaciones (junto con las partes beligerantes locales y el Consejo de Ancianos). La coalición de mujeres estuvo muy presente en las negociaciones de alto nivel y los procesos de toma de decisiones y también firmó el Acuerdo de Paz en 2001. Las principales partes beligerantes aceptaron de buen grado la legitimidad de la participación femenina gracias al importante papel que habían jugado en el pasado en la resolución de conflictos y los esfuerzos por construir la paz previamente al inicio de los procesos de paz formales. En términos generales, se puede decir que el clima político nacional era muy favorable a la resolución pacífica del conflicto y al papel desempeñado por las mujeres durante todo este proceso.

4.

HACIENDO QUE LAS MUJERES CUENTEN, NO SOLO CONTANDO MUJERES

Una parte importante de los esfuerzos de las mujeres y los defensores de la igualdad se canalizan en “contar” el número de mujeres presentes entre las delegaciones oficiales de las negociaciones formales. Sin embargo, las conclusiones del estudio “Ampliación de la Participación” demuestran la importancia de entender la diferencia entre la simple presencia numérica de las mujeres y su verdadera influencia en los procesos de paz. **Existen pruebas procedentes de los estudios de caso que corroboran que, incluso cuando las mujeres gozaron de una importante representación, no por ello pudieron lograr una gran influencia** (véase Recuadro 4.1). Los “recuentos de frecuencia” o los “recuentos del número” de mujeres participantes solo nos proporcionan información sobre el número de mujeres que estaban presentes, sin embargo en la práctica, esto no es directamente proporcional a la influencia real que pudieran ejercer.

Cuando se trata de alcanzar e implementar acuerdos, lo que realmente puede marcar la diferencia es la influencia que ejerzan las mujeres. Entre las conclusiones del proyecto de “Ampliación de la Participación” está la existencia de una correlación positiva entre una mayor influencia de las mujeres en los procesos de paz y el incremento del número de acuerdos alcanzados e implementados. **En aquellos casos en los que las mujeres pudieron ejercer una fuerte influencia en los procesos de negociación, se constató una mayor probabilidad de que se firmasen acuerdos finales que en los casos en los que la influencia de las mujeres era tan solo moderada, débil o inexistente.**

Si bien la implicación de las mujeres no es el único factor determinante a la hora de alcanzar acuerdos (véase capítulo 6 sobre factores facilitadores o limitadores), esta correlación es estadísticamente sólida e importante.⁷

Resulta interesante constatar que no existe correlación alguna entre una fuerte implicación de las mujeres y la

puntuación obtenida en el Índice de Desigualdad de Género (IDG)⁸ del PNUD. De hecho, el proyecto concluyó que los países con las mejores puntuaciones en el índice fueron aquellos que contaron con una escasa participación de mujeres en los procesos de paz y los países con puntuaciones bajas del índice resultaron registrar un mayor impacto de las mujeres en los procesos de paz. Planteamos tres posibles explicaciones para este hecho. La primera es que puede que el índice de la disparidad de género no sea el mejor índice para evaluar estos asuntos, puesto que no recaba datos sobre las mujeres en países que sufren conflictos. En este caso, puede que el Índice de Género e Instituciones Sociales (SIGI)⁹ sea más apropiado. La segunda, es que, en países con una disparidad de género especialmente alta, la comunidad internacional realiza mayores esfuerzos por introducir programas de empoderamiento de la mujer que suministren ayuda a las organizaciones en favor de los derechos de la mujer. La tercera es que un reducido número de grupos de mujeres muy activos pueden generar un impacto enorme, como pudimos constatar en algunos estudios de caso en los que estas mujeres se convirtieron en líderes de movimientos.

7 Esta correlación entre la influencia de las mujeres y los acuerdos alcanzados no solo resulta estadísticamente importante con un nivel de confianza del 95% (Prueba X²), sino que es de grado medio con 0,4 (Tau-b de Kendall).

8 Para más información, visite: <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>

9 Para más información, visite: <http://www.genderindex.org/>

RECUADRO 4.1

La cantidad de mujeres participantes respecto a la calidad de su participación: importancia de la influencia en Nepal e Irlanda del Norte

En 2008 en **Nepal** la participación femenina en la Asamblea Constituyente (AC) se vio incrementada gracias a la adopción de un sistema de cuotas, que hizo posible contar con 197 mujeres entre los 601 miembros de la AC. Las mujeres alcanzaron aproximadamente el 33% del total de los participantes en la AC. También estaban representadas en algunos de los comités temáticos de las AC.

Sin embargo, la influencia global ejercida por las mujeres en la AC fue débil, puesto que el hecho de aumentar la representación no fue proporcional a su influencia. Por un lado, existía una fuerte oposición entre los principales partidos políticos (especialmente de actores políticos de sexo masculino) al cuestionamiento de la desigualdad y a abordar asuntos de mujer y de género. Por ejemplo, las élites políticas de varones socavaron el proceso de toma de decisiones incluso organizando reuniones formales a puerta cerrada que excluían a las mujeres. Por otro lado, la capacidad de ejercer influencia de las mujeres se vio debilitada por la ausencia de una voz colectiva. Con el objetivo de mejorar su capacidad de defender los asuntos de la mujer e implementar una agenda común, las delegadas de la AC formaron un grupo de mujeres. Pero sus esfuerzos fueron en vano por lo convincentes que resultaron ser las lealtades a sus partidos respectivos. A pesar de su importancia numérica, estas dinámicas limitaron el impacto de las mujeres e ilustran que cuando las mujeres están divididas en asuntos cruciales y carecen de objetivos comunes, su influencia global es débil, incluso cuando cuentan con un sistema de cuotas beneficioso.

En cambio, en **Irlanda del Norte**, durante las negociaciones del Acuerdo de Viernes Santo (1998), los diez partidos políticos de mayor relevancia sentados en la mesa de negociaciones no contaban con una sola mujer. Esto impulsó a algunas líderes a formar un partido político independiente de mujeres, la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (NIWC), que obtuvo apoyos y consiguió sentarse en la mesa de negociaciones junto a las otras partes. Si bien la NIWC no consiguió finalmente el estatus de signatario y se encontraba en minoría frente a los partidos predominantemente masculinos, su capacidad de toma de decisiones se vio intensificada puesto que estaban negociando al mismo nivel que los demás partidos políticos y consiguieron poner sobre la mesa asuntos de género, muchos de los cuales fueron finalmente incluidos en el acuerdo final. La NIWC luchó por la igualdad, los derechos humanos y la inclusión en general. Fomentaron un proceso inclusivo y cooperativo y consiguieron que la participación femenina y los derechos de las mujeres ocupasen un lugar privilegiado en la agenda política. La NIWC también se orientó hacia la adopción de medidas preventivas de la violencia, principalmente llevando ante los tribunales casos de violencia de género.

El estudio demostró que en los casos en que las mujeres ejercieron una fuerte influencia, se incluyeron de forma recurrente cuatro tipos concretos de acciones y cuestiones:

- **Cese de hostilidades y/o presiones para iniciar o continuar las negociaciones de paz:** En varios casos, durante la fase de prenegociación, los grupos de mujeres participaron en acciones encaminadas a incluir a partes en la negociación. Una vez llegados a la fase de negociación, en muchos casos los grupos de mujeres presionaron a las partes para volver a la mesa de negociaciones o no marcharse en los momentos en los que el proceso se vio paralizado o estancado. Estas

acciones, encaminadas a fomentar el desarrollo del proceso de paz en su conjunto, tuvieron repercusiones directas en la calidad global de este.

- **Presión para firmar acuerdos de paz desde dentro o desde fuera de las negociaciones:** En algunos casos, las mujeres presionaron a las principales partes del conflicto para que firmasen un acuerdo. En la República Democrática del Congo (en 1999) y en Liberia (en 2003), por ejemplo, las mujeres bloquearon las puertas de la sala de negociaciones hasta que los hombres allí reunidos firmaron un acuerdo.

- **Mayor representación de las mujeres en el proceso de paz:** En general, los grupos de mujeres fueron obteniendo una mayor representación a medida que avanzaba el proceso de paz, especialmente en las fases de negociación e implementación. En algunos procesos, los grupos de mujeres trabajaron activamente por una mayor inclusión de las mujeres, a menudo exigiendo cuotas de género. De una mayor representación en las negociaciones, se pasó a puestos obligatorios en las asambleas de transición y a comisiones y legislaturas inclusivas. Allá donde las mujeres lograron influencia, esto se tradujo en garantías de inclusión, no solo durante el proceso de negociación, sino en las instituciones políticas postconflicto/postacuerdo.
- **Disposiciones en materia de género:** Se observó una tendencia de los grupos de mujeres a defender la inclusión de disposiciones en materia de género en los acuerdos de paz. En repetidas ocasiones, su presencia tuvo como consecuencia el inicio de procesos y disposiciones con perspectiva de género. Con frecuencia, estos procesos y disposiciones venían de la mano de otros para responder a las necesidades especiales de los grupos más vulnerables de la sociedad en situaciones

de conflicto y postconflicto. Resulta importante destacar que aquellos procesos de paz que contaron con la presencia de mujeres registraron una probabilidad mucho mayor de que estos asuntos se abordasen e implementase con éxito que aquellos en los que no había participación femenina. Del estudio también se deduce que cuanto mayor era la influencia femenina en el proceso, más concretas resultaron las disposiciones en materia de género.

Estas conclusiones demuestran que la capacidad de los grupos de mujeres para ejercer influencia tiene efectos positivos de gran alcance para los procesos de paz. Sin embargo, también deducimos del estudio que las oportunidades para las mujeres de ejercer influencia fueron limitadas. **La capacidad de las mujeres de lograr influencia significativa se vio muy afectada por una serie de factores facilitadores o limitadores que se dieron en las diferentes fases de los procesos de paz y en cada modalidad de inclusión.** Estos factores se estudian en detalle en el Capítulo 6.

5.

MODALIDADES DE INCLUSIÓN EN LAS DIFERENTES FASES DE LOS PROCESOS DE PAZ

Quienes han estudiado la inclusión de las mujeres se han centrado excesivamente en la mesa de negociaciones como nivel principal del proceso de paz. Sin embargo, según el estudio “Ampliación de la Participación”, la mesa de negociaciones ni es la única modalidad de participación ni debería considerarse como única vía de acceso de las mujeres a la participación. De hecho, la “mesa de negociaciones” formal como tal puede contar con una multitud de vías de acceso para permitir que las mujeres se comprometan con la causa de diferentes maneras.

FIGURA 2:
Modelos de inclusión en las diferentes fases del proceso de negociación



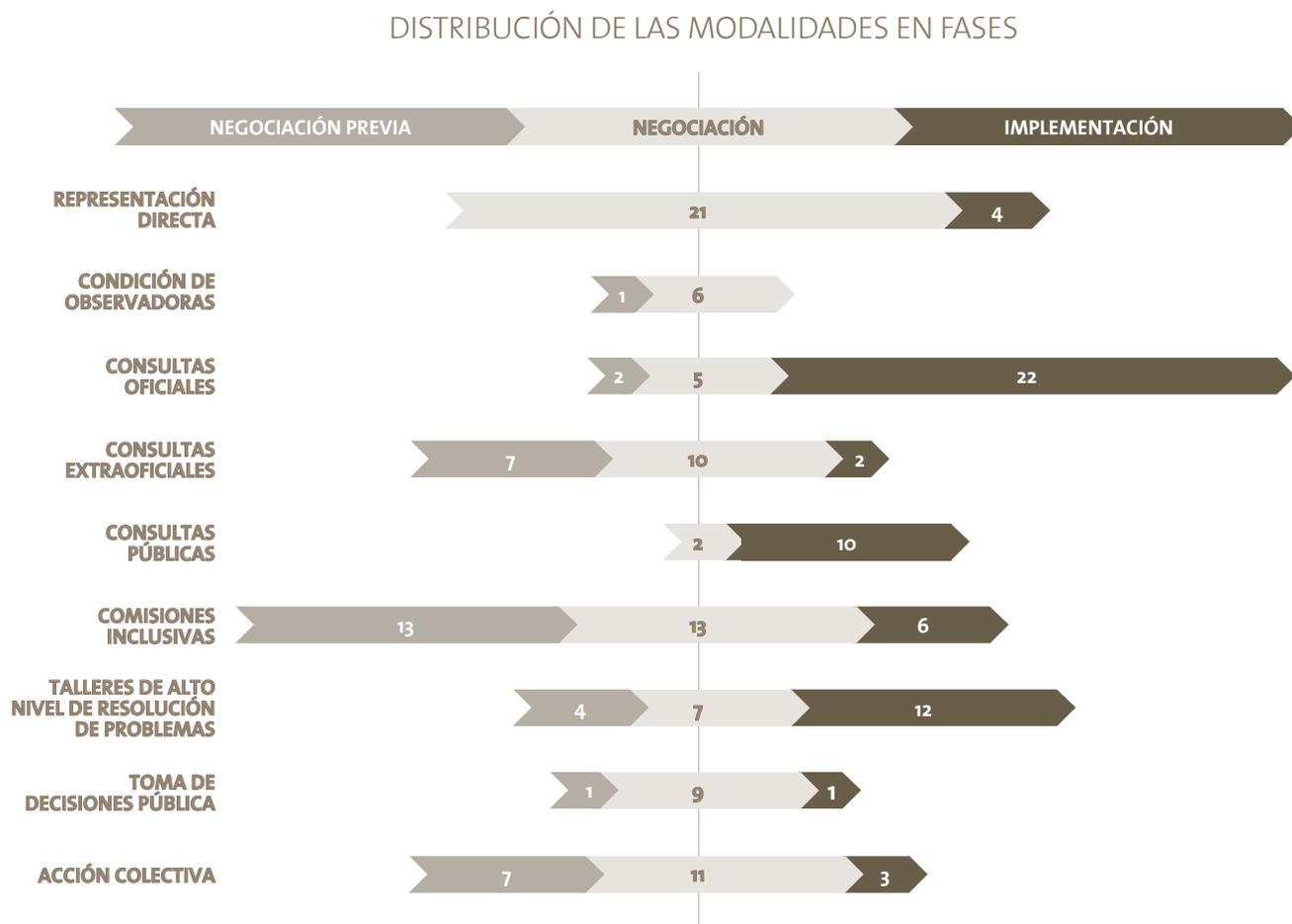
** Cronología aproximada del caso. Las flechas representan las modalidades de inclusión en niveles aproximados de lejanía con respecto al proceso de negociación de primer nivel (en gris).

Las mujeres pueden formar parte de las delegaciones formales de negociación (como representantes de una de las principales partes del conflicto, por ejemplo) o actuar como delegación independiente exclusivamente femenina y colaborar con otras delegaciones oficiales. También se les puede otorgar la condición de observadoras en la mesa de negociaciones o pueden jugar diversos roles en subcomités y comités técnicos reunidos durante las negociaciones. Asimismo, las negociaciones formales (a las que solemos referirnos como “procesos de primer nivel”) no son los únicos niveles presentes en los actuales procesos de paz. Se pueden dar otros niveles de procesos de paz (p. ej., nivel 1,5, 2 y 3) antes, en paralelo o después de que las negociaciones formales de primer nivel inicien. La inclusión y la participación de las mujeres en estos “niveles”

complementarios se puede dar al mismo tiempo que las negociaciones formales en una variedad de modalidades de inclusión potencialmente significativas (véanse modalidades en el Capítulo 2).

Las negociaciones de paz en México entre 1994 y 1997 demuestran que las modalidades de inclusión no se excluyen mutuamente y que puede haber múltiples oportunidades y vías de acceso para las mujeres durante los procesos de negociación (Figura 2). En sus negociaciones con el Gobierno de México, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) utilizó una gran variedad de modalidades de inclusión para presionar al gobierno para comenzar y continuar las negociaciones, aumentar su legitimidad y generar nuevos enfoques para sus delegados negociadores.

FIGURA 3:
Distribución de las modalidades en fases



El proceso de negociación se suele dividir en tres fases: prenegociación, negociación e implementación. La Figura 3 anterior ilustra cómo la mayoría de las modalidades pueden presentarse en todas las fases, si bien solo tres de ellas aparecen de forma recurrente durante las negociaciones. Otra conclusión importante es que se pueden dar múltiples modalidades en múltiples fases. En aquellos casos en que las modalidades se manifestaron más de una vez en la misma fase solo se computaron una vez.

La siguiente sección trata de las siete modalidades de integración y explica sus formas y su funcionamiento durante las fases en las que se podrían producir.

Modalidad 1: Representación directa en la mesa de negociaciones

La modalidad de representación directa hace referencia a la presencia de mujeres en la mesa de negociaciones. La representación directa tiene lugar de manera más común durante la fase de negociación, aunque, a veces, los procesos de diálogo forman parte de la implementación de un acuerdo anterior, como en Afganistán con las dos Loya Yirga que se celebraron después del Acuerdo de Bonn de 2001. Las mujeres pueden formar parte de un Gobierno de transición, como fue el caso tras el Acuerdo de Paz de Liberia en 2003.

Las mujeres pueden formar parte de las delegaciones de la negociación oficial de las partes principales del conflicto o formar una delegación ellas mismas junto a otras partes. En general, es posible contar con más grupos en la mesa gracias a grupos de trabajo, a subcomisiones o a comisiones técnicas encargadas de temas específicos.

Cuando las mujeres fueron parte de procesos constituyentes amplios, formaron parte de delegaciones oficiales para negociar nuevas constituciones y, en algunas ocasiones, se las reconoció como un grupo independiente de acuerdo con su identidad de mujeres. Muchos de estos procesos constituyentes se producían tras las exclusivas negociaciones de paz oficiales, como en Nepal o Yemen (véase Recuadro 5.2). En ambos casos, los acuerdos de paz incluyeron tan solo a las partes armadas principales del conflicto. Sin embargo, los procesos posteriores de redacción de constituciones se diseñaron de manera inclusiva. Respecto a la influencia de las mujeres en la mesa de negociaciones, un estudio comparativo reveló que, en

RECUADRO 5.1

Aumento del número de mujeres en las delegaciones de negociación de paz oficiales

La República Democrática del Congo (RDC) 1999-2003

Durante el Diálogo Intercongoleso (1999-2003), en un principio tan solo había 6 mujeres entre los 362 delegados que participaban en la negociación. Las mujeres consiguieron aumentar su participación de 6 a 40 delegadas en Sun City tras una intervención del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y de grupos locales de mujeres. Se organizó un taller para fomentar la participación de las mujeres y las seis mujeres iniciales publicaron una carta abierta insistiendo en un aumento de la participación femenina. En su carta, las mujeres justificaban su petición de una mayor representación citando la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 y la resolución 1325 del CSNU del año 2000.

RECUADRO 5.2

Proceso constituyente inclusivo

Nepal (2005-2012) y Yemen (2013-2014)

La Asamblea Constituyente de Nepal ha sido, hasta ahora, el organismo más integrador de este tipo en Asia. El sistema electoral incluía cuotas para las mujeres y las comunidades marginadas con el fin de garantizar una mejor integración. Para las elecciones legislativas de 2008, el país adoptó una cuota legislativa por géneros que garantizaba que al menos un 33 % de los escaños estarían ocupados por mujeres.

En 2013, durante la Conferencia de Diálogo Nacional en Yemen se estableció una cuota de género del 30 % para todas las delegaciones de negociación, y los grupos de sociedades civiles de mujeres también recibieron el reconocimiento de delegación independiente y se asignaron 40 escaños reservados de un total de 365.

el pasado, las cuotas de mujeres —como parte de los criterios de selección para las delegaciones de negociación— fueron un método eficaz para aumentar la representación de las mujeres. **No obstante, las cuotas por sí solas no llevaban automáticamente a una influencia mayor de las mujeres, dado que la lealtad de las partes sobrepasaba en ocasiones los intereses compartidos de las mujeres.** Las mujeres tenían más oportunidades de ejercer su influencia en la mesa de negociaciones cuando gozaban de una delegación propia compuesta solo por mujeres y/o cuando eran capaces de coordinar estratégicamente con las mujeres de otras delegaciones para promover intereses comunes, como, por ejemplo, desarrollar posiciones colectivas en asuntos claves y/o formar coaliciones de mujeres unificadas entre las delegaciones formales. Sin embargo, para ejercer su influencia en el proceso, las mujeres necesitaban formar parte de organismos de toma de decisiones en la mesa de negociaciones.

Modalidad 2: Condición de observadoras

Los observadores no tienen un rol oficial, pero adquieren una presencia directa durante las negociaciones (Paffenholz 2014b). Esta modalidad se da durante la fase de negociación, tanto en las negociaciones de paz como en los procesos constituyentes. Dado que están físicamente situados en la misma sala, en general los observadores están bien informados sobre la agenda de la negociación. Dado que cuentan con este conocimiento de primera mano, los mediadores pueden valerse de los observadores para que ejerzan una función de vigilantes, para que informen de manera informal tanto a ellos como a las partes negociadoras del conflicto, si o cuando sea necesario y para formar alianzas con otros grupos de observadores para ayudar a que se llegue a un acuerdo final. La condición de observador da la posibilidad a los grupos incluidos de mantener la normativa y/o la presión política en las partes del conflicto, o de presionar para que se añadan nuevos temas a la agenda de negociaciones (es decir, a la configuración de los temas de debate).

Conceder a las mujeres la condición de observadoras resultó ser un enfoque común para facilitar la integración de las mujeres, pese a no ser el más recurrente de las siete modalidades de integración.

También hay desventajas asociadas a esta modalidad, concretamente obstáculos potenciales relacionados con la selección, la representación y la marginación

de los observadores en la práctica. Tan solo unos pocos grupos gozarán de la condición de observadores en un proceso de paz, y su elección es un aspecto crucial para asegurarse de que su participación sea significativa. En muchas ocasiones, los grupos incluidos ganaron reconocimiento y legitimidad para participar como observadores gracias a la relevancia de su trabajo en el periodo previo a la negociación o a la cercanía con las partes principales.

Además, dado que normalmente hay pocos observadores, nunca serán completamente representativos. Existe igualmente el riesgo común de que se vea a los observadores como si formaran parte del grupo. Si estas cuestiones de la selección de los observadores o de su representatividad más amplia afectan a la habilidad de las mujeres para influir en el proceso y, en tal caso, la manera en la que afectan, depende en gran parte del contexto. De manera particular, cuando a las mujeres se les concedía la condición de observadoras, apenas podían influir en el proceso. No se encontró ningún patrón sobre la influencia de las mujeres. Es más, la manera en la que las mujeres eran capaces de usar la condición de observadoras durante las negociaciones variaba dependiendo de factores específicos como la selección, la influencia en las delegaciones de negociación (principalmente las partes del conflicto) y la formación de coaliciones con grupos exteriores a las negociaciones para formar una alianza estratégica. Las observadoras tan solo fueron influyentes en el caso de Liberia (2003), ya que trabajaron mano a mano con un sólido movimiento de mujeres exterior a las negociaciones.

Modalidad 3: Consultas

Las consultas pueden producirse antes, durante o después de las negociaciones oficiales. Las consultas pueden realizarse a un grupo selecto, a un grupo amplio o pueden ser públicas. Cualquiera de estos formatos puede formar parte de una arquitectura de negociación o puede ser una iniciativa informal de una de las partes de la negociación, del mediador o del conciliador, así como de grupos que deseen influenciar las negociaciones de una u otra manera.

Las consultas también pueden dividirse en: aprobadas oficialmente, no oficiales o públicas. Las consultas aprobadas oficialmente pretenden dirigir las peticiones de la comunidad local hacia un proceso de

paz formal, así como comprender mejor cómo evalúa el público el contenido de las negociaciones que están en proceso, incluyendo los elementos faltantes en las agendas oficiales. Este tipo de consulta oficial se suele elegir cuando el diseño del proceso de negociación oficial es exclusivo, y los negociadores y los mediadores reconocen que hace falta apoyo público en un punto concreto. Las consultas no oficiales a veces se utilizan para generar presión en el inicio de las negociaciones o en ocasiones en las que las partes principales rechazan las consultas oficiales. Por consiguiente, se concibieron para utilizarse de manera más habitual en la fase previa a la negociación. Las consultas públicas se han utilizado a menudo tanto para difundir los resultados de un proceso de negociación como para que el público haga sugerencias. Para este fin, el hecho de recoger propuestas y opiniones de una amplia sociedad está unido a la posibilidad de que estas recomendaciones se añadan a la agenda de las negociaciones formales (es decir, a la configuración de los temas de debate), como una manera de desarrollar una titularidad pública del proceso de paz (es decir, impulsar la legitimidad del proceso completo) y de promover la sostenibilidad a largo plazo de un acuerdo negociado. Las consultas públicas se utilizan a menudo para informar a las comisiones posteriores al acuerdo y, por este motivo, se realizan habitualmente en la fase de implementación.

En general, mientras las consultas oficiales y no oficiales pueden ser aplicadas a un grupo selecto o hasta cierto punto representativo, las consultas públicas tienden a aplicarse a un grupo amplio y más representativo. Las consultas públicas se llevaron a cabo en diferentes procesos de paz anteriores. Por ejemplo, varias comisiones que abordan temas como la verdad y la reconciliación, la justicia de transición, la elaboración o la reforma constitucional o los aspectos relacionados al seguimiento se han inclinado por aplicar consultas públicas a un grupo amplio para informar de sus evaluaciones.

Llevar a cabo consultas tiene la ventaja de incluir un gran conjunto de perspectivas diferentes que confieren mayor legitimidad al proceso, a la vez que evita el problema de la complejidad inmanejable (a menudo citado por las partes del conflicto reacias o por mediadores que se enfrentan a la posibilidad de ampliar la participación en la mesa de negociaciones principal para incluir un mayor número de participantes). Las consultas también pueden ayudar a facilitar los debates de temas difíciles y proporcionar un canal alternativo para las negociaciones en el caso

de que las negociaciones oficiales se detengan. Los foros y los procesos de consulta también presentan una oportunidad para que los grupos practiquen procedimientos democráticos.

No obstante, estas ventajas se producen lejos de la mesa de negociaciones formales. Otro riesgo es la posibilidad de que los principales negociadores se adueñen del foro de consulta con la finalidad de usar a la sociedad civil o a otros actores para promocionar sus propias agendas de negociación. A pesar del mandato con el que cuentan, los principales negociadores podrían ignorarlos, dejarlos de lado o descartarlos. Los participantes del foro también podrían no conseguir ni la cohesión deseada ni el nivel de organización necesario para tener una influencia eficaz en las negociaciones oficiales.

El estudio «Ampliación de la Participación» halló que, en general, la consulta era la modalidad más habitual de inclusión en los procesos de paz para todos los participantes, entre los que se incluyen los grupos de mujeres. Aunque la mayoría de las consultas amplias y públicas incluyen a mujeres, las consultas dirigidas específicamente a mujeres son escasas. En unos pocos casos, se ha prestado un énfasis especial en mejorar la comprensión de las necesidades y las peticiones de las mujeres.

Para que estas consultas sean influyentes en la práctica, es necesario establecer estrategias de transferencia claras y efectivas que comuniquen sistemáticamente los resultados de las consultas a los negociadores y a los mediadores. De manera general, las mujeres tuvieron más influencia en las consultas cuando fueron capaces de formular una postura conjunta que abordaba asuntos de su interés. A menudo, estas posiciones conjuntas se transformaron en documentos concisos que explicaban las peticiones de las mujeres a propósito de temas particulares a las partes negociadoras principales quienes, en ese momento, tenían la obligación formal o informal de tener en consideración este aporte en la elaboración del acuerdo final de paz. Por ejemplo, la Coalición Nacional de Mujeres de Sudáfrica (1990) llevó a cabo consultas públicas en todo el país sobre las necesidades de las mujeres que desembocaron directamente en la publicación de la Carta de la Mujer por una Igualdad Eficaz. Posteriormente, esta Carta tuvo un impacto significativo en las disposiciones de igualdad en la constitución de 1997.

Modalidad 4: Comisiones inclusivas

Las comisiones inclusivas son comúnmente parte de la fase posterior al acuerdo, pero a veces se utilizan para constituir un proceso de negociación o parte de él. Es crucial para el futuro de un país poner en marcha comisiones y mecanismos específicos para la aplicación de un acuerdo de paz. Existen tres tipos de comisiones: a) las comisiones que preparan/llevan a un proceso de paz, b) las comisiones posteriores al acuerdo, tales como los mecanismos transitorios de justicia, la verificación del alto el fuego o las comisiones para redactar constituciones y c) las comisiones establecidas como organismos constitucionales permanentes, como la Comisión Interétnica en Kirguistán (2013) o la Comisión Nacional de Cohesión e Integración de Kenia (2008), ambas dedicadas a fomentar la igualdad de derechos para todos los grupos étnicos del país.

En los estudios de caso, la presencia de mujeres en *las comisiones posteriores* al acuerdo se dio especialmente por las disposiciones de igualdad de género (como las cuotas) que ya figuraban en el acuerdo de paz. Para asegurar la presencia de mujeres, especialmente cuando hay múltiples criterios de selección aparte del género, estas disposiciones de igualdad de género deben ser explícitas. Esto también permite una mayor integración en el proceso de mujeres altamente calificadas.

De manera general, las mujeres formaron parte de esta modalidad de participación en todas las fases de negociación. **No obstante, ejercer influencia en las comisiones requería que las mujeres se involucraran lo antes posible en el proceso. Para garantizar la participación de las mujeres en todas las comisiones y en todas las fases de un proceso de paz, hay que introducir disposiciones de igualdad de género (como cuotas específicas) desde el principio para que así puedan estar presentes en el lenguaje del acuerdo final de paz.**

Modalidad 5: Talleres de alto nivel de resolución de problemas (incluye actores oficiales y no oficiales)

Los talleres de resolución de problemas de alto nivel reúnen a los delegados cercanos y a los líderes de las partes del conflicto y les ofrecen un espacio para conversar sin la presión de tener que alcanzar un acuerdo. No son

oficiales y, en general, no se divulgan. Además, los talleres de resolución de problemas son puntos de encuentro que pueden durar varios años y suelen estar organizados o facilitados por OING o por instituciones académicas (a veces en colaboración con socios locales). También son una opción cuando las partes beligerantes se niegan a verse públicamente (Paffenholz; 2014b). **El estudio «Ampliación de la Participación» halló que las mujeres tenían menos representación en esta modalidad. El patrón cambiaba cuando los talleres estaban especialmente diseñados para grupos de mujeres, para que superaran sus propias tensiones y reclamos.** En este caso, las mujeres fueron capaces de encontrar posiciones comunes y de desarrollar declaraciones conjuntas que posteriormente influenciaron las negociaciones o apoyaron la integración de las mujeres. Las mujeres participaron en estos talleres antes de, en paralelo a y/o después de las negociaciones oficiales, y fueron capaces de influir en los procesos con éxito, como en el caso de las Negociaciones Políticas Intercongolesas en la República Democrática del Congo (RDC) (2002). Lo que es más importante, la influencia que todos los participantes pueden ejercer con esta modalidad de participación depende sobre todo de la disponibilidad de estrategias de transferencia eficientes y eficaces (véase modalidad 3).

Modalidad 6: Proceso público de toma de decisiones

Los procesos públicos de toma de decisiones son un distintivo estándar de las democracias. Los acuerdos de paz y/o las nuevas constituciones pueden ser sometidos a una ratificación de los ciudadanos y el resultado suele ser vinculante. El apoyo público a un acuerdo de paz también pretende proteger el acuerdo negociado, dotar de legitimidad democrática al proceso y garantizar el apoyo público y la sostenibilidad del acuerdo.

La decisión de someter un acuerdo de paz negociado al voto público necesita considerarse con detenimiento. Un voto contra el acuerdo bloquea su implementación y, en principio, pone en espera todo el proceso. Hay varios acuerdos de paz que se han sometido a referendos: en Chipre (1999), por ejemplo, el Plan Annan por la Paz desarrollado por la ONU tuvo una aceptación abrumadora entre los chipriotas turcos, mientras que los chipriotas griegos rechazaron el plan. El voto negativo de una parte puso el proceso de paz en espera. Por el contrario, el referendo de 1998 para ratificar el Acuerdo de Viernes Santo de Irlanda del Norte sí que fue aceptado.

No suele haber o no se suele poder recopilar información fiable disgregada por sexo, lo que crea una dificultad en la comprensión de los patrones de voto de las mujeres.

De acuerdo con la encuesta Life and Time en Irlanda del Norte, una gran encuesta social anual que se lleva a cabo en Irlanda del Norte desde 1998¹⁰, el 71% de los hombres y el 72% de las mujeres aseguraron haber votado a favor del Acuerdo de Viernes Santo. La misma encuesta mostró que la abstención de voto era aproximadamente igual entre hombres (16%) y mujeres (18%), lo que es bastante coherente con los datos sobre el 81% de tasa de participación total para ambos sexos (lo que implica una tasa total de abstención del 19%).¹¹ Esto indica que, al menos en Irlanda del Norte, las mujeres no apoyaban mucho más la paz que los hombres. En el caso de Guatemala (1989), el compromiso con el proceso de paz solo se puede deducir indirectamente basándose en las tasas de participación registradas en la Consulta Popular de 1999 realizada para ratificar el acuerdo de paz. Esto se debe a que no parece existir ningún dato disgregado de género sobre la participación de los votantes. En este caso, la tasa de participación de hombres alfabetizados fue de un 41%, frente a un 28% entre las mujeres alfabetizadas. La diferencia en el número de votantes fue menor entre los votantes analfabetos, con un 17% de hombres frente a un 14% de mujeres. Los votantes alfabetizados representaron el 69% del total de votos, mientras que los votantes analfabetos representaron el 31%.¹² Las tasas de participación de las mujeres en las elecciones guatemaltecas suelen ser mucho menores que las de los hombres, lo que es el reflejo de un fenómeno mundial de desigualdades de sexo en la participación en la esfera pública.

Modalidad 7: Acción colectiva

La acción colectiva de los ciudadanos moviliza a un gran número de gente, sobre todo en forma de manifestaciones públicas. Tal y como los eventos de la última década confirmaron, la acción colectiva sigue siendo un instrumento de presión pública muy importante sobre los poderes establecidos y entre las élites políticas al cargo, en particular cuando se usa de manera eficaz en combinación con los medios de comunicación sociales y los medios de comunicación

de masas, como las emisiones en directo vía satélite de estas acciones. En su mayoría, las acciones colectivas son el resultado de dinámicas básicas ascendentes y se centran en un objetivo común de interés nacional, como las reformas políticas para acabar con reglas autoritarias, el cese de las guerras y de los conflictos armados y/o la firma de un acuerdo de paz (Paffenholz, 2014b). Por ejemplo, en 2006 en Nepal, tres meses de manifestaciones públicas ejercieron presión a las partes principales del conflicto para poner punto final a la guerra y para hacer compromisos públicos que acabaran con el gobierno autoritario, lo que preparó el terreno para el posterior Acuerdo General de Paz. Sin embargo, la acción colectiva no tiene por qué ser exclusivamente a favor de la paz, también puede haber movilizaciones contra los acuerdos de paz. Por ejemplo, en Sri Lanka en el año 2000, las manifestaciones contra las negociaciones de paz fueron más frecuentes y más clamorosas que los movimientos a favor de la paz, y acabaron por poner fin a las negociaciones. **Es importante tener en cuenta que el estudio «Ampliación de la Participación» no encontró ningún caso en el que los grupos de mujeres organizaran acciones colectivas contra un acuerdo de paz. Por el contrario, las mujeres han organizado y han participado en campañas de acción colectiva a favor de acuerdos de paz más que cualquier otro grupo. A menudo, las mujeres han presionado a las partes del conflicto para comenzar las negociaciones y firmar acuerdos de paz.**

En algunas ocasiones, los grupos de mujeres utilizaron eficazmente la acción colectiva para presionar a los mediadores y a las partes negociadoras para que les garantizaran una participación formal. En el caso de Liberia, las grandes manifestaciones organizadas en lugares claves por la Red de Mujeres de Consolidación de la Paz (WIPNET) resultaron directamente en una invitación formal a las negociaciones como observadoras. A pesar de que la WIPNET acabó por rechazar esta invitación, esto mejoró su habilidad para ejercer su influencia durante las negociaciones de paz. De manera similar, en Somalilandia (1991), los grupos de mujeres organizaron regularmente manifestaciones en los lugares de negociación. Estas acciones de los grupos de mujeres les permitieron

¹⁰ Todos los resultados anuales desde 1998 de la encuesta Life and Times de Irlanda del Norte están disponibles en línea y pueden consultarse aquí: <http://www.ark.ac.uk/nilt/>

¹¹ (Northern Ireland Life and Times Survey, 1999)

¹² (Organización de los Estados Americanos, 2000)

exponerse y conllevaron decisiones para incluirlas como observadoras en la futura conferencia de Borama. Además, estas acciones las ayudaron a expresar con éxito las exigencias que fueron sustancialmente aceptadas en la creación de un

Guurtii nacional (conferencia), la cual se formalizó en una carta nacional. El caso de Irlanda de Norte (véase Recuadro 6.9) ilustra cómo la movilización de masas de mujeres conllevó un resultado positivo en las urnas para la ratificación del acuerdo de paz.

RECUADRO 5.3

Ejemplos de mujeres que ejercieron presión sobre los hombres para firmar acuerdos de paz

A menudo, a las mujeres se les atribuye la labor de llevar a cabo acuerdos de paz y de asegurar la continuidad de las negociaciones independientemente de los puntos específicos de la agenda. En numerosos casos analizados por el proyecto «Ampliación de la Participación», las mujeres presionaron para que se empezaran negociaciones de paz o para firmar acuerdos de paz. Nuestras investigaciones muestran que, en la mayoría de los casos con una gran participación de las mujeres (15 de 40), las mujeres impulsaron y apoyaron de manera específica y con éxito el proceso de paz. En particular, la participación de mujeres mediante las modalidades 1 (representación directa), 2 (condición de observadoras) y 7 (acción colectiva) parece proporcionar los puntos de entrada más favorables para sus actividades en pro de la paz.

Por ejemplo, en la **RDC**, (modalidad 1), las 40 delegadas en Sun City garantizaron que se firmara el acuerdo formando una cadena humana para bloquear las salidas de la sala de la comisión. Insistieron en que los hombres no podrían irse hasta que no firmaran el acuerdo. En la Conferencia sobre la Reconciliación Nacional en **Somalia** 1993, algunas de las observadoras (modalidad 2) de la conferencia decidieron presionar públicamente a los líderes de las facciones haciendo huelga de hambre hasta que se llegara a un acuerdo. Como resultado, los hombres generaron un plan de paz 24 horas más tarde. En **Somalilandia**, durante las negociaciones de las violencias posteriores a la independencia (1991-1994), los grupos de mujeres con condición de observadoras (modalidad 2) fueron muy influyentes a la hora de forzar a las partes del conflicto para que se sentaran juntas y al mantener ahí a las partes hasta que se hubieran hecho progresos concretos. También actuaron como mediadoras y comunicadoras de facto. Dado que se las percibía como más imparciales que sus compañeros masculinos, esta confianza permitió a estas observadoras ayudar a facilitar el delicado progreso de las negociaciones.

De manera similar, en **Liberia** y en **Somalilandia** (modalidad 7), varias mujeres en el exterior de los lugares de negociación presionaron a los hombres para que firmaran el acuerdo amenazándolos con desnudarse públicamente a la vista de los negociadores. En este contexto cultural es especialmente inapropiado que un hijo vea a su madre desnuda, y estas mujeres usaron e instrumentalizaron roles de género statu quo para abogar por la paz. Mientras estos casos ilustran posibilidades que conllevan un acercamiento físico directo y acceso a los lugares de negociación, el caso de Irlanda del Norte muestra cómo las mujeres también pueden movilizarse eficazmente por la paz por medio de una campaña de masas (modalidad 7) con un alcance más amplio e integral.

6.

FACTORES FACILITADORES Y LIMITADORES DE LA PARTICIPACIÓN Y LA INFLUENCIA DE LAS MUJERES

Hay numerosos factores que pueden permitir o frenar la influencia de las mujeres en procesos de paz y de transición. Estos factores explican por qué las mujeres, en procesos pasados, eran o no capaces de ejercer influencia en las negociaciones de paz y en su implementación. Establecer así las condiciones más propicias que puedan facilitar la participación significativa y exitosa de los grupos de mujeres en el proceso de paz en conjunto requiere maximizar aquellos factores que incentivan su participación y superar los factores limitantes.

En general, el estudio «Ampliación de la Participación» identificó dos grupos de factores: factores sobre el proceso y sobre el contexto. El primer grupo de factores está relacionado con la manera en la que está diseñado el proceso de integración, mientras que el segundo grupo de factores está relacionado con el contexto en el que tiene lugar dicha integración.

En primer lugar, en este capítulo, se presentan y se resumen los nueve factores del proceso y se identifican sus patrones en las siete modalidades incluidas. En segundo lugar, este capítulo examina los factores del contexto que no tienen solo el potencial para facilitar o limitar la participación de las mujeres, sino también para influir en la aceptación y en la implementación de un acuerdo de paz. Ambos grupos de factores son igual de importantes cuando se hace referencia a la integración de las mujeres: incluso un proceso perfectamente diseñado puede fracasar si no se han tratado correctamente los asuntos contextuales. Por este motivo, proteger todo el proceso de paz en sí mismo es una parte importante de las políticas integradoras por la paz.

Factores del proceso

Se citan por orden de importancia los nueve factores del diseño del proceso que afectan a la habilidad de las mujeres para participar e influir en los procesos de negociación:

- 1. Criterios y procedimientos de selección** que incluyan criterios de género;
- 2. Procedimientos de toma de decisiones** que permitan que las mujeres hagan uso de su presencia;
- 3. Coaliciones y posiciones conjuntas** entre las participantes que acrecienten su influencia;
- 4. Estrategias de transferencia** que permitan que las posiciones y los aportes de las mujeres lleguen hasta la mesa de negociaciones, en especial en modalidades distanciadas de la mesa de negociaciones;
- 5. Partes del conflicto y mediadores** que favorezcan a la integración de mujeres;
- 6. Participación temprana de mujeres** en el proceso;
- 7. Estructura de apoyo para las mujeres** antes y durante las negociaciones, así como en el proceso de integración;
- 8. Seguimiento de las disposiciones** que abordan los asuntos de mujeres y de género durante la implementación, así como supervisión de los principales beneficios adquiridos en el proceso de paz;
- 9. Financiación.**

1. Criterios y procedimientos de selección

Los criterios y los procedimientos de selección son cruciales para que todas las fases de un proceso de paz sean efectivas y legítimas. Los criterios y los procedimientos de selección no solo fijan los parámetros de elegibilidad de los participantes, sino que también proporcionan detalles sobre la manera en la que dichos participantes serán elegidos. Este es uno de los principales determinantes que garantizan la participación de las mujeres y constituyen la condición previa para participar en cualquiera de las modalidades de inclusión, especialmente en la mesa de negociaciones, cuando se tiene la condición de observador, y en cualquier consulta o comisión tanto formal como informal. Mientras que los «criterios de selección» definen quién cumple los requisitos para formar parte en un proceso de paz o de transición, los «procedimientos de selección» hacen referencia a cómo los participantes elegibles son escogidos (por ejemplo, los participantes cualificados para participar basándose en los criterios de selección).

En principio, dado que tanto los criterios como los procedimientos de selección determinan quién puede participar en todas las modalidades relevantes, ambos están relacionados directamente con la integración de las mujeres en diferentes modalidades de procesos de paz a lo largo de todas las fases. El estudio «Ampliación de la Participación» indica que los criterios y procedimientos de selección bien diseñados están directamente ligados a la representatividad de los participantes y, en particular, al nivel de influencia de las mujeres en la práctica.

Aquellos con el poder de nombrar o de invitar a participantes suelen tener la última palabra sobre la participación de las mujeres. Por consiguiente, se ha incluido a las mujeres en las diferentes modalidades del proceso de distintas maneras, algunas más eficaces que otras. Por ejemplo, en la mesa de negociaciones (donde el poder de las partes del conflicto para seleccionar a las personas admitidas en la mesa suele dar problemas), las mujeres han participado en negociaciones oficiales como miembros poderosos de sus partidos, como profesionales de la política, líderes militares notorias o, lo más probable, a través de cuotas basadas en el género. Otro ejemplo consiste en las ocasiones en las que las mujeres han actuado como observadoras. Durante la mayoría de procesos de paz, tan solo las partes del conflicto y los mediadores pueden nombrar a observadores oficiales, por lo tanto, con frecuencia suelen existir lazos estrechos entre los observadores y las partes de la negociación. Esta es la razón por la que algunas mujeres liberianas se negaron a participar como observadoras en el proceso de paz de 2003.

Algunas de las mujeres que participaron como observadoras eran las esposas de generales y, por este motivo, se las acusó de representar los intereses de sus respectivos partidos antes que los de las mujeres en general. Mientras tanto, se demostró que, en el caso de las consultas, la asignación de cuotas fue crucial para garantizar la participación de las mujeres. De hecho, las mujeres que llegaron a los foros consultivos a través de cuotas ejercieron un efecto positivo en el proceso (véase Recuadro 6.1).

Algunos criterios de selección también pueden ser perjudiciales para la participación de las mujeres. Por ejemplo, las mujeres tienen menos representación en los talleres de resolución de problemas, posiblemente porque el criterio principal de selección para estos talleres suele ser «la cercanía con los tomadores de decisiones». El taller de resolución de problemas congoleño constituido exclusivamente por mujeres fue una excepción, pero sirvió para un propósito diferente, el de limar asperezas entre los grupos de mujeres.

RECUADRO 6.1

Las mujeres logran obtener cuotas

Foro Consultivo Afgano en Bonn, 2001

Paralelamente a las negociaciones afganas de 2001 celebradas en Bonn (Alemania), las Naciones Unidas, en colaboración con dos instituciones de investigación, crearon un foro consultivo oficial. Incluía a un 35% de delegadas, gracias al impulso de los organizadores. Las negociaciones tan solo duraron una semana, lo que significó que el foro se tuvo que preparar y realizar muy rápido. Esto dificultó que los diversos grupos representados pudieran realizar una lista conjunta de recomendaciones. Sin embargo, la presencia de tantas mujeres sentó un precedente para los procesos posteriores. Las mujeres presentes, entre las que había representantes de importantes grupos jóvenes, lucharon con éxito por la integración de una cuota legislativa de género para que los derechos de las mujeres formaran parte del acuerdo y del proceso de integración. Esto fue crucial, ya que la representación de las mujeres iba a ser desafiada de manera continua en el proceso subsiguiente. El hecho de ser capaces de identificar las disposiciones explícitas en el acuerdo de Bonn supuso un apoyo enorme a los grupos de mujeres en su causa desde el acuerdo hasta su implementación.

RECUADRO 6.2

Una importante cuota de mujeres pero con un poder de decisión limitado

Asamblea Constituyente de Nepal, 2008-2012

Durante la Asamblea Constituyente (AC) de Nepal, a pesar de existir una cuota de mujeres del 33%, la mayoría de ellas se vieron excluidas de los procesos de toma de decisiones. Las decisiones se tomaron por medio de una votación por mayoría o a puerta cerrada. Los altos líderes políticos argumentaron una falta de acuerdo en algunas de las comisiones claves para justificar el haber tomado la delantera en la toma de decisiones.

Los informes de las polémicas comisiones de la AC se remitieron a la Comisión Constitucional de la AC. Es decir, no se produjeron debates plenarios y ninguno de los asuntos de los informes se votó en la AC. En lugar de debatir estas opciones en el pleno, se debatieron y se decidieron a puerta cerrada en reuniones de altos líderes políticos que se solían mantener en secreto incluso a los miembros del propio partido. Por lo tanto, a pesar de la presencia sin precedentes de mujeres en la AC, estas no gozaban de las mismas oportunidades que otros grupos en la toma de decisiones y como consecuencia, la influencia que ejercían en el proceso era limitada.

2. Toma de decisiones

La toma de decisiones tiene una implicación directa en la habilidad de las mujeres para ejercer su influencia. Los procedimientos de toma de decisiones pueden suponer la diferencia esencial entre una participación simbólica y una significativa y son pertinentes en las siete modalidades. **De hecho, aunque haya gran cantidad de mujeres en la mesa de negociaciones, si no hay procedimientos que las autoricen de manera explícita para influir en el proceso de toma de decisiones, sus posibilidades de tener algún impacto pueden verse limitadas.** Por ejemplo, en 15 de los 16 procesos de diálogo nacional examinados, la práctica de la consulta generalizada con grupos de mujeres solía requerir la autorización de los participantes poderosos, hombres en su mayoría. Las mujeres (así como muchos grupos de la sociedad civil) formaban parte de la mayoría de grupos de trabajo y de las subcomisiones, pero tenían

poca representación o poco poder en las comisiones de toma de decisiones. Por consiguiente, formar parte de la mesa de negociaciones no es suficiente para poder tener influencia en el proceso. Esto es igualmente importante en los foros consultivos y en las comisiones de implementación posteriores al acuerdo.

3. Coaliciones de mujeres

Las coaliciones pueden tener varias formas: grupos de mujeres cooperando bajo una misma bandera o una misma organización (como en Liberia en 2003, en Sudáfrica en 1990, en Kenya en 2008 y en Yemen en 2013), grupo separado o clan (como el sexto clan en Somalia en 1999), partido político (como en Irlanda del Norte en 1994) o bloque organizado en las delegaciones durante las negociaciones (en la RDC en 1999).

RECUADRO 6.3

Taller de resolución de problemas para preparar a las mujeres para el diálogo intercongoles

República Democrática del Congo, 2002

El taller de resolución de problemas organizado exclusivamente para mujeres al principio de las Negociaciones Políticas Intercongolesas en la RDC en febrero de 2002 es un excelente ejemplo de lo potencialmente eficaces que pueden ser estos talleres. Este taller, facilitado y organizado por UNIFEM y por ONG locales como Femmes Africa Solidarité o Women as Partners for Peace in Africa, preparó a 64 mujeres para una participación directa (modalidad 1, representación directa) en las negociaciones de paz de Sun City, en Sudáfrica. Durante este taller en el que UNIFEM llevó a cabo sesiones claves sobre el alcance del género en las reformas y la participación efectiva, las mujeres se pusieron de acuerdo en la declaración y en el plan de acción. Esto también conllevó un aumento en el número de delegadas.

Cuando las mujeres formaron coaliciones, se movilaron por asuntos de interés común y aparecieron en las negociaciones como grupo unificado, había más posibilidades de que se las escuchara y de que se las tuviera en cuenta. Para conseguir esta cohesión, las mujeres tuvieron que superar sus diferencias, algo bastante común, ya que los diversos grupos de mujeres solían tener preferencias políticas matizadas y diferenciadas. Este proceso de construcción de coaliciones y de superación de las discrepancias a veces tenía el apoyo de respetadas líderes políticas del país, aunque más a menudo del extranjero, en particular de poderosas mediadoras. Los talleres de resolución de problemas y otras reuniones preliminares también ayudaron a las mujeres a encontrar posiciones comunes (véase Recuadro 6.3). Por lo tanto, las mujeres fueron capaces de hacer peticiones concisas y propuestas concretas que en su mayoría fueron incorporadas en los acuerdos finales.

La visibilidad de un movimiento unificado de mujeres también facilitó la interacción significativa y la cooperación con equipos formales de mediación. Cuando las mujeres impulsaron conjuntamente el inicio de la negociación o la firma de acuerdos, tuvieron un gran éxito, como se pudo ver claramente en la RDC, en Liberia, en Somalia, en Irlanda del Norte y en Papua Nueva Guinea/Bougainville (véase Recuadro 6.4).

De manera significativa, el estudio «Ampliación de la Participación» descubrió que las coaliciones de mujeres habían impulsado la firma de acuerdos más a menudo que cualquier otro grupo de participantes. Las coaliciones o redes de mujeres también enviaron estratégicamente y con éxito a sus representantes como delegadas dentro de otras delegaciones.

Además, los grupos de mujeres con el papel de observadoras, utilizaron su presencia dentro de las negociaciones para informar a las mujeres exteriores

RECUADRO 6.4

¿Mujeres unificadas o grupos heterogéneos?

La RDC (1999-2003), Yemen (2013-2014) y Somalia (1999)

Pese a sus orígenes completamente diferentes, las delegadas de la **RDC** consiguieron superar sus diferencias. Organizaron una asamblea de mujeres, se pusieron de acuerdo en asuntos por los que todas ellas estaban preocupadas y produjeron un documento conjunto muy completo: la Declaración de Nairobi y el Plan de Acción. Este documento presentaba declaraciones y peticiones para todas las mujeres. A partir de ahí, las mujeres mandaron a sus delegadas a todas las comisiones, al igual que los otros partidos. En el momento de firmar el Acta Final en Sun City en abril de 2003, 40 de los 340 delegados eran mujeres. Aunque al final había muy pocas representantes, fueron las mujeres las que garantizaron que se firmara el acuerdo. Como se ha mencionado anteriormente, las delegadas formaron una cadena humana y bloquearon las salidas de la sala de comisiones hasta que los hombres acabaron firmando el acuerdo.

Por otra parte, en **Yemen**, las mujeres tuvieron técnicamente un importante derecho de veto gracias a la cuota del 30% aplicada por medio de la Conferencia para el Diálogo Nacional en 2013 y a los 40 escaños reservados para mujeres (de un total de 565 escaños) como grupo independiente. No obstante, no formaron un grupo unificado y apenas votaron en bloque. Casi nunca se ponían de acuerdo sobre temas que les afectaban como grupo (como el tema de los matrimonios de niñas) y, por lo tanto, no llegaron a utilizar el veto.

Las negociaciones de paz de 1999 de **Somalia**, celebradas en Djibouti, se organizaron basándose en un sistema de clan, con el poder de toma de decisiones distribuido de acuerdo con la estructura de clan del país. Con este tipo de organización, las negociaciones excluyeron de manera eficaz las preocupaciones y las opiniones de cualquier participante o grupo que no representara los intereses del clan. Al percatarse de esta exclusión y de su daño potencial al proceso de paz y a la sociedad somalí, 92 de las 100 mujeres presentes formaron de manera unilateral una coalición alternativa y se desvincularon de las pautas del clan. Al ponerse de acuerdo para votar como un bloque único y no en favor de sus respectivos clanes, el «sexto clan», el clan autoproclamado de mujeres, dotó a las negociaciones de una posición completamente nueva y basada en el género. Esta acción llegó a una cuota sin precedentes: un 10% de mujeres en la Asamblea Nacional de Transición.

a dichas negociaciones. Esta cooperación impulsó la firma del acuerdo de paz, como se puede observar en el caso de Liberia 2003-2011 (véase Recuadro 6.5).

4. Estrategias de transferencia

Las estrategias de transferencia tienen un papel esencial, ya que garantizan que las contribuciones lleguen hasta los acuerdos y a los procesos de paz en conjunto. De manera general, la transferencia es especialmente importante cuando se hace referencia a las modalidades que van

más allá de las mesas de negociación, como las consultas, las comisiones o los talleres informales de resolución de problemas. En la práctica, estas modalidades dependen intensamente de las estrategias de transferencia para influir en las negociaciones.

Los mecanismos de transferencia pueden presentarse como estrategias internas o externas. Las estrategias internas incluyen desde la entrega de informes y de documentos oficiosos y el intercambio directo con mediadores, consejeros y negociadores, hasta la participación de mediadores en consultas o en talleres de resolución de problemas. Las estrategias externas

RECUADRO 6.5

Cooperación eficaz de las mujeres como observadoras

Liberia, 2003 - 2011

En el proceso de paz de Liberia entre 2003 y 2011, los grupos de mujeres se valieron de la cooperación para conseguir un gran impacto y gracias a ello se fortaleció el papel de las mujeres como observadoras, así como en otras modalidades. Durante el proceso, hubo dos importantes grupos de mujeres muy activos: la Red de Paz de Mujeres de la Unión del Río Mano (MARWOPNET) y la Red de Mujeres de Consolidación de la Paz (WIPNET). Charles Taylor autorizó la participación de MARWOPNET, por lo que se las incluyó en la mesa, pero se las acusó de ser parciales. Por otro lado, la gran mayoría de la gente consideraba que WIPNET era independiente y llevó a cabo muchas acciones notorias, efectivas e influyentes fuera de la mesa. De hecho, la influencia de WIPNET era tan importante que más tarde fueron invitadas a convertirse en observadoras oficiales. Dado que querían mantener sus opciones y no sufrir el mismo tipo de acusaciones que MARWOPNET, WIPNET rechazó la invitación y continuó haciendo campaña a través de otras modalidades. Lo realmente importante es que, a pesar de sus diferentes áreas y modalidades de integración, los dos grupos se coordinaron para promover objetivos comunes. Por consiguiente, había una gran agenda de mujeres unificada capaz de aprovechar los beneficios de su estatus combinado desde dentro y fuera.

RECUADRO 6.6

Ejemplos de declaraciones conjuntas de mujeres

Una buena estrategia de transferencia utilizada por las redes y las coaliciones de mujeres es la creación de un documento común que exprese una posición unificada que pueda entregarse a equipos de mediación y de negociación. En la **RDC** (1999), los grupos de mujeres redactaron una declaración y un plan de acción asociado que se entregó al conciliador. En **Kenya** (2008), se entregó un memorándum de mujeres a la comisión de la Unión Africana y la mayoría de sus disposiciones llegaron hasta el acuerdo final. De manera similar, en **Liberia** (2003), las mujeres redactaron la llamada «Declaración del Tulipán Dorado» para publicitar e impulsar su posición. En **Sudáfrica** (1990), la Coalición Nacional de Mujeres produjo, tras una exhaustiva investigación, la Carta de la Mujer por una Igualdad Eficaz, que tuvo una influencia significativa en el contenido de la constitución, de la ley y de la política. En todos estos casos, el contenido de los documentos estaba dirigido a las raíces del conflicto y además, hacía referencia de manera explícita a las disposiciones de género y a los derechos de las mujeres. La mayoría de las disposiciones de estos documentos se plasmaron de alguna manera en el acta final, acuerdo o constitución.

incluyen informes públicos o declaraciones, el alcance mediático, declaraciones públicas, comunicados de prensa, mensajes de paz visibles y cabildeo para conseguir la atención de la comunidad regional o internacional.

El estudio «Ampliación de la Participación» identificó varias estrategias de transferencia claves utilizadas en particular por las mujeres. En los casos de la RDC (1999), Kenya (2008), Liberia (2003) y Somalia (1999), se recurrió a reuniones no oficiales o semiformales con mediadores o con conciliadores. Los grupos de mujeres también solían crear consciencia gracias a anuncios públicos, a acciones colectivas y a la atención mediática, como en los casos de Guatemala (1989), Liberia (2003), México (1994), Irlanda del Norte (1994), Somalilandia (1991), Somalia (1999 y 2001) y Yemen (2013).

Los estudios comparativos destacaron que la creación de un documento común fue una estrategia de transferencia especialmente exitosa para ejercer influencia. La existencia de un documento físico escrito, sobre todo al usarse junto a campañas de alcance público, aumentó la influencia de las mujeres en los procesos de paz. En todos los casos, el contenido de estos documentos abordaba las raíces del conflicto y pedía de manera específica que se incluyeran los derechos de las mujeres y las disposiciones de género

en el acuerdo o en la constitución final. Las mujeres de Burundi (1996), RDC (1999), Guatemala (1989), Kenya (2008), México (1994), Liberia (2003) y Somalia (2001) presentaron documentos que contenían peticiones concretas y recomendaciones claras para que los procesos de implementación sensibles al género o los asuntos específicos de las mujeres se incluyeran en el acuerdo de paz.

En general, en todos los casos en los que se llegó a un acuerdo y en los que las mujeres tuvieron un papel importante en el resultado final, se había aplicado una mezcla de estrategias de transferencia internas y externas.

5. Actitud de las partes del conflicto y de los mediadores

Las partes del conflicto y los mediadores favorables a la integración de las mujeres resultaron ser un factor importante para permitir su inclusión. De manera general, la disposición y la capacidad de los mediadores —entre las que se incluyen la correcta comprensión de la función de las mujeres y su importancia, las preocupaciones de género y una mayor integración— pueden afectar enormemente a la integración de las mujeres, tanto permitiendo como

RECUADRO 6.7

El papel de Graça Machel fomentando la influencia de las mujeres

Kenya 2007

Cuando estalló la violencia tras los resultados electorales a finales de 2007, numerosas mujeres profesionales basadas en Nairobi procedentes de diferentes áreas políticas y geográficas que trabajaban por la paz, los derechos humanos, el desarrollo y las organizaciones humanitarias se reunieron para evaluar de manera conjunta las áreas potenciales de contribución de las mujeres para hacer frente a las crisis. Un grupo central de tres mujeres se encargó de enviar invitaciones a todas las organizaciones de mujeres del país. Se celebraron diferentes reuniones y consultas de entre 10 y 200 mujeres. La presencia de Graça Machel como mediadora junto a Kofi Annan en la comisión de la Unión Africana (UA) fue esencial para las mujeres. Las mujeres necesitaron el impulso de Graça Machel para superar sus propias diferencias y sus divisiones. Así pudieron trabajar juntas para conseguir mayor énfasis en los asuntos de las mujeres durante el proceso.

Graça Machel aconsejó a las mujeres miembros del grupo que se juntaran por sus intereses comunes y que dejaran de lado sus diferencias políticas, así que realizaron un memorándum para la comisión de la Unión Africana con las preocupaciones y las recomendaciones de las mujeres. Sus recomendaciones coincidían con asuntos críticos que, a la larga, afectaban a toda la sociedad.

Un equipo de 12 mujeres presentó el memorándum de mujeres a la comisión de la UA. Kofi Annan invitó a las mujeres a una sesión de retroalimentación después de firmar el primer acuerdo de paz y les preguntó sobre qué otros asuntos necesitaban ser tratados en la siguiente serie de negociaciones y en los siguientes acuerdos. Las mujeres también habían preparado un segundo memorándum para esta sesión de retroalimentación. Tras esto, los diálogos informales se mantuvieron entre las mujeres y los equipos de mediación.

apoyando su presencia y su influencia. Por el contrario, la inexperiencia, la oposición o la indiferencia por parte de los mediadores y de los líderes frenaron la presencia de mujeres e influyeron en sus posibilidades. Un mediador puede usar de manera estratégica su papel mostrando flexibilidad, estando abierto a la integración y encontrando caminos alternativos que canalicen las voces de los participantes que forman parte del proceso.

Este proyecto de investigación también desveló que las mediadoras con gran experiencia y con un amplio conocimiento de género pueden resultar muy eficaces en el apoyo a las mujeres, como se pudo observar en el caso de Graça Machel en las negociaciones de Kenya de 2008 (véase Recuadro 6.7). El fuerte apoyo y guía de estas mediadoras y líderes jugó un rol decisivo para las mujeres durante los procesos de paz. **Sin embargo, a pesar de la importancia de las mediadoras para iniciar y apoyar la integración de las mujeres, la comunidad internacional sigue seleccionando constantemente a hombres para los puestos de mediadores.** Tan solo el 2,4% de los principales mediadores seleccionados en los procesos de paz contemporáneos fueron mujeres (ONU Mujeres 2012: b). Sin embargo, los mediadores de sexo masculino también han impulsado la inclusión de mujeres en casos anteriores, como en Yemen, en Darfur, en Guatemala o en la RDC.

Los encargados claves de la negociación por la paz no eran necesariamente miembros de los equipos de mediación. En varias ocasiones, los líderes eran mujeres fuertes, conocidas y establecidas de manera firme, que no solo lucharon por la integración de las mujeres, sino que también ayudaron a las mujeres a superar las diferencias y a formar una coalición o una red con un programa unificado. En las negociaciones de paz de Papua Nueva Guinea/Bougainville, la hermana Loraine Garasu tuvo un papel clave como el rostro y la voz principal de las «Mujeres de Bougainville». En la RDC, Ruth Perry, la antigua presidenta de Liberia (1996-1997), impulsó a las mujeres para que realizaran un documento conjunto y Ellen Johnson Sirleaf tuvo un importante papel a la cabeza de la comisión social, cultural y humanitaria. En Kenya (2008), Florence Mpaai, una experimentada mediadora en otros países de África y la entonces Directora de la Iniciativa de Paz de Nairobi, estaba entre las precursoras claves de la coalición de mujeres. En general, estas mujeres parecían disponer de experiencia relevante gracias a otros procesos de paz o a una larga experiencia en la resolución de disputas en el contexto de sus respectivos países.

6. Participación temprana de mujeres en el proceso

El proyecto de investigación halló que cuando las mujeres participaban en el proceso desde una etapa temprana, se sentaba un precedente acerca de la integración de las mujeres que continuaba a lo largo de todo el proceso de negociación y de implementación. **Igualmente, se aumentaba su habilidad de hacer aportes sustanciales. Las mujeres incluidas en la fase previa a la negociación y en la propia negociación (a menudo mediante cuotas) vieron cómo su participación se prolongaba durante la fase de implementación e incluso en las instituciones políticas posteriores al acuerdo.** De manera más específica, el hecho de que se mencionara la participación de las mujeres en un alto el fuego o en un acuerdo previo las ayudaba a formar parte de las negociaciones de paz principales o de las negociaciones de transición política. Sin embargo, cuando no se mencionaba de manera explícita su participación en los acuerdos previos, tenían que intensificar sus esfuerzos de presión de manera drástica para que se las aceptara como participantes.

7. Estructura de apoyo para las mujeres

El estudio «Ampliación de la Participación» halló que las estructuras de apoyo permitían a las mujeres ser más eficaces al realizar contribuciones diferenciadas y de calidad y fortalecían su papel y su influencia durante las negociaciones y durante la implementación. Estas estructuras se pueden incorporar en los procesos de negociación, se pueden construir a través de disposiciones facilitadas externamente o se pueden realizar ambas cosas. **Se evidencia sobre todo que las mujeres se beneficiaron más de las estructuras de apoyo específicas que otros participantes incluidos y que estas estructuras mejoraban sustancialmente su influencia antes, durante y después de las negociaciones.**

Los centros de recursos fueron una estructura clave para las mujeres. Establecidos durante las negociaciones, ofrecían apoyo técnico (ordenadores, acceso a Internet, etc.) y ponían a disposición a expertos en género y otros temas específicos (véase Recuadro 6.8). Otras estructuras de apoyo fueron los talleres y las sesiones de formación que trataban temas específicos necesarios durante los debates. Estas estructuras no solo mejoraron la preparación general de las mujeres, sino que solían contribuir a impulsar a las mujeres para que consiguieran más metas específicas relacionadas al tema de género.

RECUADRO 6.8

Centro de apoyo a las mujeres

Negociaciones de Paz de Somalia, 2001

Durante las negociaciones de paz de Somalia lideradas por Kenya entre 2001 y 2005, las mujeres se beneficiaron de numerosas estructuras de apoyo patrocinadas por organizaciones internacionales. Particularmente, se instaló un centro de recursos apoyado por ONU Mujeres, completamente equipado con ordenadores, fotocopiadoras, impresoras y acceso a Internet. Este centro ayudó a las mujeres a publicar material de apoyo para enfatizar su posición, que entregaban a los delegados, a los mediadores y a otros individuos claves. Al tratarse de uno de los pocos lugares disponibles con equipamiento adecuado para los procesos de negociación, el centro permitió a los grupos de mujeres tener acceso directo a los grupos de presión para las figuras influyentes que tenían la necesidad de utilizar sus equipos. Los grupos de mujeres, reforzados con estas estructuras de apoyo, ejercieron presión y consiguieron la exitosa introducción de un lenguaje con enfoque de género y de derechos humanos en el acuerdo, así como un 12% de cuota de mujeres en el parlamento de transición.

8. Seguimiento

La implementación de las decisiones de los procesos de paz y de las disposiciones de los acuerdos de paz no puede darse por supuesta. El seguimiento resultó ser fundamental pero también débil. Incluso en los casos fuertes (por ejemplo, cuando las mujeres tuvieron mucha influencia en el acuerdo de paz y fueron capaces de incluir muchas disposiciones y una cuota de género segura para los organismos de implementación claves), casi nunca se llevó a cabo una supervisión de la implementación de estos logros. A nivel internacional, existe también una falta sistemática de información disponible. **A pesar de que las Naciones Unidas llevan supervisando desde hace unos años el número de mediadoras y de negociadoras, así como la cantidad de disposiciones de género en los acuerdos de paz, la implementación de estas disposiciones sigue sin supervisarse. Además, hay muy poca financiación para los grupos de mujeres destinada a la supervisión de la implementación de acuerdos de paz en general y las disposiciones de mujeres y de género en particular.**

Asimismo, las coaliciones de mujeres se suelen disolver, quedarse inactivas o convertirse en proveedores para ONG una vez que se firman los acuerdos de paz. Como consecuencia, suele ser duro movilizar a las mujeres para reaccionar de manera eficaz si las reformas y los logros principales del acuerdo de paz no se ponen en marcha de manera correcta.

9. Financiación

La financiación es una manera de facilitar la acción. Es importante para todas las modalidades de inclusión y durante todas las fases del proceso de paz, pero es especialmente problemática en las modalidades de inclusión informales. La financiación puede ser un apoyo para la preparación de las mujeres, proporcionar estructuras de apoyo benéficas y permitirles actuar de manera flexible e independiente. La financiación es vital para las condiciones de participación previas básicas. Por ejemplo, dado que los procesos de paz suelen celebrarse en lugares diferentes y lejanos, puede ser difícil o incluso imposible llegar a los lugares de negociación o realizar cabildeo en persona sin los medios económicos adecuados.

La financiación en las modalidades de consulta informales es un problema mayor que la financiación en otras formas de consultas o en otras modalidades. Por ejemplo, en las negociaciones de paz de Somalia a principios de la década de 1990, el Instituto sueco Vida y Paz, proporcionó apoyo económico y logístico a los grupos de mujeres locales y fruto de diásporas para que fueran capaces de acudir a reuniones importantes y para que estuvieran presentes durante las negociaciones. Esto permitió que las mujeres se hicieran oír y ejercieran presión para conseguir su integración. Se puede encontrar un ejemplo prácticamente igual en el proceso de paz de Liberia en las negociaciones del Acuerdo General de Paz de Accra (2003). La Red de Mujeres de Consolidación de la Paz (WIPNET) se vio limitada por falta de fondos y fue incapaz de realizar campañas en el extranjero, hasta que consiguieron financiación adicional de la Red de África Occidental para la Construcción de la Paz (WANEP), una red regional en favor de la paz que les permitió mantener su presencia y su presión en el proceso.

Factores del contexto

En esta sección se destacan los nueve factores del contexto identificados en el estudio «Ampliación de la

Participación» que permiten o que dificultan la integración de las mujeres y que, igualmente, protegen o amenazan el proceso de paz de manera clara. Entre los factores del contexto que se citan a continuación, los tres primeros son factores fundamentales del contexto político, que son relevantes en la protección de todo el proceso de paz y que afectan a todos los participantes, mientras que los otros seis son propios de las mujeres.

1. La resistencia o el apoyo de la élite
2. La aceptación pública
3. La influencia de los participantes regionales e internacionales en los procesos de paz
4. La presencia de fuertes grupos de mujeres
5. La preparación de las mujeres
6. La heterogeneidad de las identidades de las mujeres
7. Las actitudes y las expectativas en torno a las funciones sociales asignadas a cada género
8. Las redes regionales e internacionales de mujeres
9. La existencia de compromisos previos o de disposiciones de género

La resistencia o el apoyo de la élite

La resistencia o el apoyo de la élite es uno de los factores más decisivos a la hora de determinar los resultados de un proceso de paz. Los procesos de paz inclusivos suponen un desafío para las estructuras de poder establecidas y amenazan con minar el acceso de las élites y de las partes del conflicto al futuro Gobierno. Es así que se halló que la resistencia de estos actores a los procesos puede ser variada. En algunos casos ha sido muy abierta y en otros casos tácita. Las élites suelen ser cercanas al Gobierno, dado que el poder económico y político suele estar interconectado. En estos casos, la oposición de las élites es especialmente problemática cuando el objetivo de las negociaciones es una transición política. De hecho, es probable que las élites se opongan a cualquier cambio en su estatus y en la composición del Gobierno y, de manera más general, de la sociedad. Por ejemplo, en prácticamente todos los casos en los que hay Gobiernos militares, la formación de constituciones inclusivas y otros procesos de reformas políticas se suspendieron o se detuvieron cuando el resultado de estos procesos no correspondía con los intereses del Gobierno. Togo

(1990), es un claro ejemplo de este fenómeno. El entonces dictador Eyadéma dada la creciente presión pública se vio obligado a aprobar un proceso de diálogo nacional y una nueva constitución, pese a que hizo estas concesiones, Eyadéma acabó cancelando todo el proceso de reforma política cuando quedó claro que los resultados cambiarían sus reglas. Se pueden encontrar ejemplos similares en Fiji, Egipto y Eritrea.

Los Gobiernos civiles presentaban menos oposición a los grandes cambios de los acuerdos de los procesos de paz, pero seguía sin ser algo raro que restaran autoridad a los beneficios de los procesos de paz, por ejemplo, no implementando las disposiciones principales del acuerdo o, simplemente, no nombrando a miembros de la comisión para los organismos importantes posteriores al acuerdo. Por el contrario, cuando las élites políticas en el poder muestran su apoyo con el proceso de paz, se pueden impulsar con más facilidad grandes reformas y se pueden prolongar a lo largo del tiempo.

El apoyo o la oposición de la élite también tiene un papel importante en la ampliación de la inclusión de las mujeres en particular. El estudio mostró que era muy probable que las partes del conflicto y otras élites intentaran hacerse con los criterios de selección y con los procedimientos de toma de decisión para mejorar sus propias posiciones e invalidar las posiciones de otros grupos.

La aceptación pública

El nivel de aceptación pública en un proceso de paz —y en cualquier acuerdo negociado de paz o nueva constitución— es un determinante esencial del éxito o del fracaso de un proceso de paz. Las investigaciones mostraron que una falta de apoyo público complica la implementación de un acuerdo. Este factor suele estar influido por el clima político de un país y por la cantidad de apoyo que los agentes poderosos proporcionan al proceso de paz. Sin embargo, la aceptación pública también se puede crear y los participantes pueden idear estrategias para incrementarla y para dar impulso a sus preferencias. Este fue el caso en Irlanda del Norte, donde, en el camino hacia el referendo del Acuerdo de Paz de Viernes Santo (1998), hubo una campaña masiva de la sociedad civil que consiguió que se obtuviera un resultado positivo en el referendo. La Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte estaba en primera línea apoyando esta campaña (véase Recuadro 6.9).

RECUADRO 6.9

Preparación para el referendo: Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte

El Acuerdo de Viernes Santo de Irlanda del Norte

En 1996, los negociadores del Acuerdo de Viernes Santo de Irlanda del Norte (GFA) invitaron a los diez partidos políticos principales a la mesa de negociaciones. Ninguno de ellos contaba con representación femenina. Cuando se percataron de esto, Monica McWilliams y May Blood formaron la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (NIWC) y consiguieron las 10.000 firmas necesarias para formar un partido político, ganando así un escaño para las mujeres en la mesa de negociaciones.

La posición presentada por la NIWC durante las negociaciones insistía en que la solución para los problemas de Irlanda del Norte residía en acercamientos colectivos y compartidos. Por ello, la NIWC creó vínculos con las comunidades protestantes y católicas y consideraron que la responsabilidad de cualquier tipo de acuerdo no debía estar exclusivamente en manos de las personas sentadas alrededor de la mesa. En su lugar, estos acuerdos tenían que comunicarse y ponerse a disposición de las personas que estaban excluidas o al margen del proceso político.

La NIWC estuvo muy involucrada en la redacción del GFA y gozó de un fuerte mandato popular. Su postura a favor de políticas participativas e inclusivas determinó su participación activa durante el referendo del GFA y se considera que tuvieron un papel importante en la promoción de la campaña por el Sí antes del referendo. Fueron capaces de movilizar a la gente con éxito y de conseguir votos a favor del Sí como signo del progreso, en oposición al atraso que suponía el voto a favor del NO. De acuerdo con distintos observadores, el éxito de la campaña y el resultado del referendo se pueden atribuir directamente a los constantes esfuerzos y a la naturaleza dinámica de la NIWC.

La influencia de los participantes regionales e internacionales

La influencia de los participantes regionales es decisiva en los procesos de paz y de transición y, a menudo, ha sido más importante que el papel de los participantes internacionales. Por ejemplo, el papel de la Unión Europea (UE) en el conflicto de Chipre fue más importante que el plan de paz de las Naciones Unidas. Asimismo, el papel de la India en el conflicto de Nepal fue extremadamente influyente —la retirada del apoyo indio al Gobierno nepalí fue un factor decisivo que permitió que el movimiento de la sociedad civil tuviera un gran impacto. Dependiendo del contexto, los participantes regionales en los procesos de paz —ya sea como mediadores, como grupos de amigos, como observadores o incluso como partes de la negociación— pueden tener gran relevancia para asegurar la participación de las mujeres.

La presencia de fuertes grupos de mujeres

Cuando grupos sólidos, redes o movimientos de mujeres ya están activos en un país antes de las negociaciones, la influencia de las mujeres durante un proceso puede aumentar. Los grupos, las redes y los movimientos que existían con anterioridad permitieron a las mujeres recurrir a una experiencia y a unos recursos ya existentes para impulsar la inclusión de las mujeres a través de acciones colectivas, para empezar las negociaciones y para recaudar la financiación necesaria para una implicación continua. La fuerza de los grupos de mujeres también puede aumentar a través de redes regionales e internacionales de mujeres.

La fuerza de las organizaciones de la sociedad civil de mujeres

En los casos en los que los grupos de mujeres gozan de una experiencia significativa y sustancial y en los que las mujeres habían sido capaces previamente de organizarse y movilizarse de manera eficaz, resultó que los grupos ejercieron mayor influencia durante el proceso. Esto guardaba relación con la experiencia organizativa previa de los grupos de mujeres involucrados y con la existencia de una cultura o de una tradición de organizaciones de la sociedad civil sólidas en

un contexto nacional específico. Encontramos un buen ejemplo de esto en Sudáfrica, donde la primera organización de mujeres se estableció en 1911 y donde, en la década de 1980, se formaron organizaciones de mujeres unificadas y no raciales para luchar contra el apartheid.

La heterogeneidad de la identidad de las mujeres

La heterogeneidad de la identidad de las mujeres sirvió de ayuda a las mujeres en varias ocasiones para ejercer su influencia en los procesos, aunque, en algunas ocasiones, jugó en su contra. El género es tan solo una de las características de identidad destacada, aunque también intersecta con y como consecuencia da forma a otras identidades. Por ejemplo, una mujer que participa en un diálogo nacional, en calidad de persona joven también puede representar una creencia, una agrupación regional o un partido político. Esto puede llevar a la percepción problemática de que los participantes incluidos bajo una misma identidad están siendo utilizados para llenar las negociaciones con los simpatizantes de un grupo concreto. Sin embargo, incluir a mujeres no es sinónimo de identidad de género o un eje de identidad. La superación de las divisiones puede facilitarse a través de los siguientes factores del proceso: construcción de coalición, papel de mediadores y disponibilidad de estructuras de apoyo adecuadas.

Las actitudes y las expectativas en torno a los papeles de género en la sociedad

Las actitudes y las expectativas sociales en torno a los roles de género pueden influir en el nivel de dificultad que supone la inclusión de las mujeres. En los casos en los que las mujeres tenían un papel reconocido de mediación en la sociedad, como en Papua Nueva Guinea/Bougainville (1997), fueron invitadas a participar y podían ejercer influencia de manera más sencilla. En Yemen, la participación política de las mujeres fue un asunto muy polémico y los movimientos extremistas contra los derechos de las mujeres tenían mucho poder. Como consecuencia de su participación en el proceso de diálogo nacional que se inició en 2013, las participantes sufrieron amenazas, acoso sexual y agresiones. En otros casos similares, en la RDC (1999) y en Afganistán (2001), las partes principales del conflicto intimidaron y acosaron a las delegadas. Estas partes cuestionaron la legitimidad de la participación de las mujeres. En Sudáfrica (1990), las

actitudes sociales frente a los roles de género sustentaban la postura de los líderes tradicionales en contra de las disposiciones por la igualdad de la carta de los derechos que se obtuvo en el proceso de transición política.

Las redes regionales e internacionales de mujeres

El apoyo de las redes regionales e internacionales de mujeres a los grupos locales tuvo un efecto positivo para estos grupos, ya que los impulsó y los reforzó. Por ejemplo, en el proceso de paz de Liberia entre 2003 y 2011, las redes de mujeres fueron capaces de organizar una movilización masiva más allá de las negociaciones de paz en el país vecino Sierra Leona, sobre todo gracias al apoyo de una red de mujeres regional igualmente activa en Sierra Leona. Los miembros de la red acogieron a las mujeres liberianas y les proporcionaron apoyo logístico, entre otros. Como se ha señalado anteriormente, estas redes pueden empoderar a los grupos de mujeres nacionales.

La existencia de compromisos previos o de disposiciones de género

La existencia de compromisos previos en la integración de las mujeres resultó ser un factor determinante para la futura participación de los grupos de mujeres. Gracias a estas disposiciones, las mujeres tenían derecho a estar en el proceso y a los otros participantes les costó más excluirlas completamente. Por ejemplo, el acuerdo del Gobierno de transición de Yemen negociado por el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) en noviembre de 2011 ya anunció que las mujeres iban a formar parte de la próxima Conferencia para el Diálogo Nacional (2013-2014). De manera similar, el acuerdo de paz de Afganistán, que tuvo lugar en Bonn, mencionaba de manera explícita la participación de las mujeres en el proceso de elaboración de la constitución previsto para seguir el acuerdo. En los procesos de formación de constituciones en Sudáfrica, en Nepal y en Yemen, se establecieron estrictas cuotas de mujeres para las delegaciones participantes previas al inicio de los diálogos. Tanto el acuerdo de paz de Kenya de 2008 y el de Liberia entre 2003 y 2011 fueron también muy específicos sobre la composición equilibrada de género en las comisiones de implementación posteriores al acuerdo.

7.

CONCLUSIONES

En general, los resultados del estudio «Ampliación de la Participación» mostraron que aunque sigue habiendo muchos retos para la inclusión de las mujeres y muchos negociadores que desafían o tratan con indiferencia su integración, las mujeres han conseguido hacer contribuciones sustanciales tanto en las negociaciones de paz como en los procesos constituyentes, así como en la implementación final de los acuerdos negociados. Sin embargo, y lo que es más importante, el análisis de los estudios de caso revela que una fuerte presencia de mujeres, incluso directamente en la mesa de negociaciones, no significa automáticamente que tengan la habilidad de ejercer una fuerte influencia. Lo que marca la diferencia es el nivel de influencia que las mujeres pueden ejercer en el proceso y no solo su presencia en números.

Este estudio halló que cuando las mujeres eran capaces de ejercer una fuerte influencia en un proceso de negociación, las posibilidades de llegar a un acuerdo y de que este se pusiera en práctica eran mucho mayores que en las ocasiones en las que los grupos de mujeres ejercían una influencia moderada, débil o incluso inexistente. Principalmente, esta investigación identificó numerosos procesos y factores de contexto claves que permiten o que dificultan la integración de las mujeres, así como su habilidad para ejercer su influencia en todas las modalidades de inclusión a través de los diferentes niveles y fases de un proceso de paz (véase capítulo 6).

El estudio también reveló que se hace demasiado hincapié en la inclusión de las mujeres en las delegaciones de las negociaciones oficiales durante las negociaciones de paz. Esto oculta el hecho de que la participación temprana de las mujeres, preferiblemente directamente en la fase previa a la negociación, allana en muchas ocasiones el camino para la integración prolongada de las mujeres durante las negociaciones y los procesos de implementación. Estas conclusiones se hacen eco de la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 1889 (2009) y su énfasis en la inclusión de mujeres en la toma de decisiones en las primeras fases tanto de los procesos de paz como de los posteriores al conflicto (Preámbulo RCS 1889 [2009], párr. 1, párr. 15).

A pesar de las conclusiones sobre la importancia de la inclusión de las mujeres, las mujeres aún tienen menos representación en los procesos de paz. La integración de las mujeres sigue viéndose como una obligación normativa más que como una característica ventajosa o necesaria de los procesos de paz. Las mujeres y sus partidarios

internacionales suelen tener que ejercer una gran presión para la integración de las mujeres. Además, la integración de las mujeres no se limita a la mesa de negociaciones. Los grupos de mujeres no solo han influido con éxito en los acuerdos de paz dentro de las mesas de negociaciones, sino que también lo han hecho en las consultas previas y durante las propias negociaciones, y a veces de manera muy eficaz gracias a la acción colectiva. En todos los casos en los que se llegó a un acuerdo y este fue implementado, y en los que las mujeres ejercieron una influencia significativa, esto se pudo conseguir en las diferentes modalidades y niveles, y estaba directamente relacionado con conseguir buenos resultados en el proceso.

Respecto a *la representación directa de las mujeres en la mesa de negociaciones*, las delegaciones compuestas exclusivamente por mujeres tenían mayor influencia en el proceso que las mujeres particulares dentro de otras delegaciones de negociación oficiales —incluso cuando constituían una parte significativa de la delegación. En muchos casos en los que las mujeres tenían una amplia representación en las delegaciones de negociación, solo podían utilizar de manera eficaz su presencia relativamente grande yendo más allá que sus respectivas delegaciones y formando coaliciones para alcanzar sus intereses comunes. Esto ocurría principalmente cuando las mujeres presionaban juntas dentro y/o fuera de las negociaciones para que se firmara el acuerdo.

Cuando las mujeres tuvieron la *condición de observadoras*, raramente pudieron influir cuando estaban estrechamente involucradas o cuando habían influido en las partes de un conflicto. Al mismo tiempo, esta afiliación tan cercana suponía un desafío para su legitimidad.

Las mujeres también han sido influyentes fuera de las negociaciones formales. En las *consultas*, ejercieron su influencia sobre todo cuando fueron capaces de formular una posición común de mujeres, a menudo presentada en documentos sintéticos que detallan las peticiones de las mujeres. En varias ocasiones, estos documentos fueron fundamentales para incluir las peticiones en la mesa de negociaciones o en los acuerdos. El asesoramiento sólido e individualizado de mujeres influyentes desde dentro o fuera del país solía ayudar a que las mujeres superaran sus diferencias y alcanzaran posiciones comunes (esto también se mantiene vigente para las mujeres en la mesa de negociaciones). Además, la próspera transferencia de los resultados de las consultas a la mesa resultaba ser más eficaz cuando se combinaban estrategias y factores adicionales, como una estrecha cooperación con mediadores y delegaciones de negociación, la presión con participantes y organizaciones internacionales y regionales, así como la difusión mediática y las campañas públicas (véase el debate de estrategias de transferencia, Capítulo 6).

La presencia de mujeres en las *comisiones posteriores al acuerdo* se debía especialmente a las disposiciones de igualdad de género que ya figuraban en el acuerdo de paz. Cuanto más explícitas fueran estas disposiciones por la igualdad de género, más probable era la futura presencia de las mujeres en las comisiones y en los mecanismos posteriores, especialmente cuando había múltiples criterios de selección además de las cuotas de género, como la identidad étnica, la geografía, la creencia religiosa o la experiencia en un tema particular, entre otros. Además, estos amplios criterios también permitieron una gran integración de mujeres altamente calificadas en el proceso. No obstante, en diversas ocasiones, los resultados en pro de la equidad de género de muchas comisiones no se llegaron a implementar, ya que solían depender del apoyo de las élites políticas (poco comprensivas). Las mujeres y sus partidarios —otros participantes como los grupos de la sociedad civil— no prestaron suficiente atención al contexto político de trabajo de estas comisiones altamente importantes. Una vez más, esto tiene que ver con la falta de supervisión adecuada.

En los *talleres de resolución de problemas de alto nivel*, en general las mujeres tenían menor representación. Esto cambiaba tan solo cuando estos talleres estaban

especialmente diseñados para mujeres, con el fin de superar sus tensiones y sus discrepancias, y poder así desarrollar posiciones comunes. Las declaraciones conjuntas de las mujeres realizadas a continuación, pudieron influir en las negociaciones cuando la transferencia se organizó de forma estratégica de la misma manera que las consultas. A veces, estos talleres tuvieron un efecto positivo directo en la participación de las mujeres en las negociaciones o, incluso, favorecieron una mayor inclusión de las mujeres.

En relación con la *toma de decisiones pública*, el modelo de voto de las mujeres (cuando esta modalidad estaba disponible) no distó mucho del de los hombres. En el caso de los referendos diseñados para ratificar acuerdos, no hay una dispensación pública automática a favor de los acuerdos de paz. Sin embargo, como demuestra el caso de Irlanda del Norte, las mujeres han tenido éxito en el lanzamiento de campañas públicas a favor de la aprobación de un acuerdo de paz.

Las mujeres destacan en la *acción colectiva*. A menudo, a las mujeres se les atribuye la labor de llevar a cabo acuerdos de paz y de asegurar la continuidad de las negociaciones independientemente de los puntos específicos de la agenda. Los estudios de caso demuestran que las mujeres realizaron —más que cualquier otro grupo— acciones colectivas a favor de los acuerdos de paz. De hecho, los casos en los que las mujeres realizaron resistencia civil conjunta y acciones colectivas alentando a los hombres a empezar negociaciones o a firmar acuerdos de paz demuestran que la búsqueda de la paz fue el gran factor de unión para mujeres que de otra manera habrían estado separadas. De esta manera, la acción colectiva apoyó la labor de las mujeres en otras modalidades de inclusión. En la mayoría de los estudios de caso que incluyen una fuerte implicación de las mujeres (13 de 40), las mujeres se esforzaron de manera específica y exitosa por la paz y por la firma de un acuerdo en particular. Sin embargo, no hubo ni un solo caso de acciones colectivas de mujeres (o de otros grupos) durante la fase de implementación cuando no se pusieron en marcha importantes reformas que se habían iniciado gracias al acuerdo de paz. La movilización y la acción colectiva de las mujeres antes y durante las negociaciones también pueden servir como factor de legitimación, que lleve a las mujeres a ser invitadas a participar en el proceso oficial.

ANEXO 1: LISTA DE ESTUDIOS DE CASO

1. Negociación de Paz de Aceh 1999-2003	21. Transición Política de Malí 1990-1992
2. Negociaciones y Transición Política de Afganistán 2001-2005	22. Negociación de Paz del Norte de Malí 1990-1996
3. Transición Política de Benin 1990-2011	23. Proceso de Paz y Levantamiento de Chiapas, México 1994-1997
4. Negociaciones de Paz e Impl. de Burundi 1996-2013	24. Negociaciones de Moldavia-Transnistria 1992-2005
5. Negociaciones de Paz de Colombia 1998-2002	25. Acuerdo de Paz de Nepal y Elaboración. de Const. 2005-2012
6. Negociaciones de Chipre 1999-2004	26. Acuerdo de Viernes Santo de Irlanda del Norte 2001-2013
7. Negociaciones de Paz de Darfur 2009-2013	27. Negociaciones de Paz de PNG/Bougainville 1997-2005
8. Diálogo Intercongoleso de la República Democrática del Congo 1999-2003	28. Acuerdos de Paz de Arusha, Rwanda 1992-1993
9 Transición Política de Egipto 2011-2013	29. Acuerdo de Paz y Elaboración de Constituciones de Townsville, Islas Salomón 2000- 2014
10 Negociación de Paz e Implementación de El Salvador 1990-1994	30. Conferencia Nacional para la Paz de Somalia 1992-1994
11 Elaboración de la Constitución de Eritrea 1993-1997	31. Conferencia Nacional para la Paz de Somalia 2001-2005
12 Transición Política/Elaboración de Constitución de Fiji 2006-2013	32 Proceso de Djibouti, Somalia 1999-2001
13 Negociaciones de las Naciones Unidas Georgia-Abkhazia 1997- 2007	33. Negociaciones por las Violencias Posteriores a la Independencia de Somalilandia 1991-1994
14 Proceso de Paz de Guatemala 1989-1999	34 Transición Política de Sudáfrica 1990 - 1997
15. Iniciativa de Ginebra, Israel-Palestina 2003-2013	35. Alto el Fuego, Negociaciones de Paz y Elecciones de Sri Lanka 2000-2004
16. Oslo, Israel-Palestina 1991-1995	36. Negociaciones de Paz e Impl. de Tayikistán 1993-2000
17. Violencias Posteriores a las Elecciones en Kenya 2008-2013	37. Transición Política de Togo 1990-2006
18. Reformas Políticas de Kirguistán 2013-presente	38. Protocolos de Armenia, Turquía 2008-2011
19. Acuerdo de Paz e Implementación de Liberia 2003-2011	39. Proceso de Paz Turco-Curdo 2009-2014
20. Proceso de Paz y Acta Final de Ohrid, Macedonia 2001-2013	40. Diálogo Nacional de Transición de Yemen 2011-2014

ANEXO 2: MARCO DEL ESTUDIO “AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN”

El Recuadro siguiente resume el marco del estudio «Ampliación de la Participación».

MARCO DEL ESTUDIO «AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN»

Contexto	Modalidades	Evaluación de las modalidades en 40 estudios de caso	Evaluación del impacto durante las fases y niveles de influencia	Análisis de la causalidad: Factores facilitadores y limitadores
<ul style="list-style-type: none"> • Historia • Relaciones de estado-sociedad • Contexto político, económico y social • Militares • Mujeres/género en la sociedad • Papel de los medios • Conflictos + causas • Proceso de Paz/Transición • Participantes (nacionales, regionales e internacionales) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representación directa en la mesa <ul style="list-style-type: none"> • Dentro de las delegaciones • Aumento del número de delegaciones • Diálogos nacionales 2. Condición de observadoras 3. Consultas 4. Comisiones inclusivas <ul style="list-style-type: none"> • Posteriores al acuerdo • Anteriores o simultáneas a las negociaciones • Organismos permanentes 5. Talleres de alto nivel de resolución de problemas 6. Toma de decisiones pública 7. Acción colectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Frecuencia del modelo • Duración • Participantes incluidos • Justificación • Procedimientos, toma de decisiones incluida • Selección • Transferencia • Iniciación • Papel de los mediadores • Papel de otros participantes • Grado de apoyo político • Financiación 	<p>Fases/categorías</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inicio de las negociaciones • Agenda de negociaciones • Resultado de las negociaciones <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de paz • Constitución • Reformas políticas • Implementación <p>Tipos de influencias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Influencia de los participantes incluidos en los acuerdos • Influencia de los participantes incluidos en la sostenibilidad de los acuerdos • Influencia en el impulso para el inicio de las negociaciones o para la firma del acuerdo <p>Análisis cuantitativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correlación entre los tipos de influencias y los resultados • Análisis de frecuencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación con el contexto • Relación con la concepción del proceso

ANEXO 3: LISTA DE PARTICIPANTES EN EL TALLER DE ENERO DE 2015

Nombre	Organización	Puesto
Danielle Goldberg	Red Global de Mujeres Constructoras de la Paz (GNWP)	Responsable de programas
Barbro Svedberg	Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF)	Directora de proyectos
Rachel Gasser	Swiss Peace	Directora adjunta, mediación
Amel Gorani	Centro HD	Coordinadora de integración
Madeline Koch	Red Internacional de la Sociedad Civil en Acción (ICAN)	Responsable de programas
Sanam Anderlini	Red Internacional de la Sociedad Civil en Acción (ICAN)	Cofundadora, directora
Bandana Rana	Saathi	Presidenta ejecutiva
Marie O'Reilly	Instituto de Paz Internacional (IPI)	Editora y miembro de la investigación
Rina Amiri	Unidad de Apoyo a la Mediación de las Naciones Unidas, Equipo de Refuerzo	Experta en integración y en género
Isabelle Geuskens	Programa de Mujeres Constructoras de Paz	Directora ejecutiva
Michelle Barsa	Instituto para una Seguridad Integradora	Directora adjunta
Katarina Salmela	ONU Mujeres	Especialista en políticas
Cornelieke Keizer	CORDAID	Directora de desarrollo colaborativo
Madeleine Rees	Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF)	Secretaria General
Andrea O'Suilleabhain	Instituto de Paz Internacional (IPI)	Analista de políticas sénior
Kathrin Quesada		Investigadora
Jana Naujoks	Alerta Internacional	Responsable de programas sénior
Anna Wildt	Min. Ext. Suizo, Unidad de Seguridad Humana	Asesora de género
Stefan Ott	Min. Ext. Suizo, Unidad de Seguridad Humana	Becario
Christine Bell	Edinburgh Law School	Profesora de derecho constitucional
Thania Paffenholz	Graduate Institute/CCDP	Coordinadora de proyectos
Mireille Widmer	Graduate Institute/CCDP	Responsable de políticas
Tuija Talvitie	CMI	Directora ejecutiva
Antonia Potter Prentice	CMI	Directora sénior
Silja Grundström	CMI	Responsable de proyectos

8.

REFERENCIAS ADICIONALES DE LOS ESTUDIOS DE CASO UTILIZADOS

Joshi, M., Quinn, J. M., & Regan, P. M. (2015). *Annualized implementation data on comprehensive peace accords, 1989-2012*. Próximamente.

Nilsson, D. (2012). Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace. *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 38(2), 243-266.

Northern Ireland Life and Times Survey (1999). (22 de marzo de 2015). Obtenido de Political Attitudes Module: <http://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#gfa>

Organización de los Estados Americanos. (03 de marzo de 2015). *Reformas Constitucionales: Informe de la Misión de Observación Electoral a Guatemala* (2000). Obtenido de Consulta Popular 16 de mayo de 1999: <http://www.oas.org/sap/docs/misiones/1999/CP07443504%20Guatemala%20E>

Paffenholz, T. (2014a). *Broadening participation in peace processes*. Dilemmas and Options for Mediators. Mediation Practitioner Series, Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario.

Paffenholz, T. (2014b). Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion–Exclusion Dichotomy. *Negotiation Journal*, 30 (1), 69-91.

Paffenholz, T. (2015a). *'Broadening Participation Project' Briefing Paper*. Centro de Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz. Ginebra: Instituto Superior de Estudios Internacionales y del Desarrollo. Obtenido de <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/briefingpaperbroader%20participation.pdf>

Paffenholz, T. (2015b). *'Results on Women and Gender' Briefing Paper*. Ginebra: Instituto Superior de Estudios Internacionales y del Desarrollo, Centro de Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz.

<http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/briefingpaperbroader%20participation.pdf>

Paffenholz, T., & Cuhadar, E. (2014). Broadening the debate on “transfer” in Track Two diplomacy: Theory reflections and experiences from South Asia. *Documento presentado en la Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales*. Toronto, Canadá.

Spurk, C. (2010). “Understanding Civil Society.” In *Civil Society & Peacebuilding: a critical assessment*, por Thania Paffenholz, 3-28. Londres. Lynne Reinner.

True, J. (2013a). “Counting Women, Balancing Gender: Increasing Women’s Participation in Governance.” *Politics and Gender* 9, 3: 351-59.

True, J. (2013b). “Women, Peace and Security in Post-conflict and Peacebuilding Contexts.” NOREF Centro de Recursos de Consolidación de la Paz de Noruega. Policy Brief, marzo. <http://www.peacebuilding.no/Themes/Women-peace-and-security/Publications/Women-peace-and-security-in-post-conflict-and-peacebuilding-contexts>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000). Resolución 1325. Documento de las Naciones Unidas. S/RES/1325, 31.10.2000.

(2008). Resolución 1820. Documento de las Naciones Unidas. S/RES/1820, 19.06.2008.

(2009a) Resolución 1888. Documento de las Naciones Unidas. S/RES/1888, 30.09.2009.

(2009b). Resolución 1889. Documento de las Naciones Unidas. S/RES/1889, 05.10.2009.

(2010). Resolución 1960. Documento de las Naciones Unidas. S/RES/ 1960, 16.12.2010

(2013a). Resolución 2106. Documento de las Naciones Unidas. S/RES/2106, 24.06.2013.

(2013b). Resolución 2122. Documento de las Naciones Unidas. S/RES/2122, 18.10.2013.

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

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.



220 East 42nd Street
Nueva York, Nueva York 10017,
Estados Unidos de América
Tel.: 212-906-6400
Fax: 212-906-6705
www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen