

Negociando desde los márgenes

La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

*Nina Chaparro González
Margarita Martínez Osorio*

DOCUMENTOS 29

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

DOCUMENTOS 29
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NINA CHAPARRO GONZÁLEZ

Abogada, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario, y actualmente estudiante de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Bristol, Inglaterra. Su interés se enfoca en los temas de género, población LGBTI y justicia transicional. Es investigadora en el área de género de Dejusticia y ha sido profesora de la Universidad del Rosario. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: *Los remedios que da el derecho. El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza* y *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en Colombia*.

MARGARITA MARTÍNEZ OSORIO

Filósofa e historiadora de la Universidad del Rosario. Sus intereses se centran en temas de género, teoría política y feminismos. Se desempeña como docente de la Universidad del Rosario y actualmente es investigadora del área de género en Dejusticia. Sus más recientes publicaciones son: *El ejercicio de la interrupción voluntaria del embarazo en el marco del conflicto armado* y *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en Colombia*.

**Negociando desde
los márgenes:
la participación
política
de las mujeres
en los procesos
de paz en Colombia
(1982-2016)**

*Nina Chaparro González
Margarita Martínez Osorio*

Documentos Dejusticia 29

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:
LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES
EN LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA (1982-2016)

ISBN: 978-958-56030-3-5 Versión impresa
978-958-56030-2-8 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57 1) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>
Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: María José Díaz Granados
Preprensa: Marta Rojas
Cubierta: Alejandro Ospina

Bogotá, diciembre de 2016

Contenido

Ideas para construir la paz	7
<i>César Rodríguez Garavito</i>	
Introducción	11
I.	
LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ (1982-2016): INCLUSIÓN, REPRESENTACIÓN Y LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN COLOMBIA	23
La época de Betancur (1982-1986): primer hito en la inclusión de mujeres en los procesos de paz en Colombia	23
Asamblea Nacional Constituyente de 1991: tensiones, posibilidades y estrategias para la incidencia en un nuevo pacto social	28
La época de Samper (1994-1998) y la institucionalidad para la equidad de género: tensiones, avances y diálogo con el movimiento feminista	43
El Caguán: el gran hito de participación femenina	51
El Gobierno de Uribe (2002-2010): cierre del diálogo con el movimiento social y las luchas por la representación	60
El proceso de paz en el Gobierno Santos (2010-2016): expectativas, temores y retos	66

II.	
Los desafíos: ¿cómo garantizar la participación de las mujeres en el actual proceso de paz?	77
III.	
Recomendaciones: ¿cómo garantizar unos mínimos básicos y unos mínimos justos en la participación política de las mujeres?	87
Recomendaciones para el corto plazo: una pedagogía de género	87
Recomendaciones para el mediano plazo: cómo llevar a la práctica una justicia transicional desde abajo	91
Recomendaciones para el largo plazo: la transversalización del enfoque de género	99
ANEXO 1	
Perfil de las entrevistadas	109
ANEXO 2	
Organizaciones feministas mencionadas por las entrevistadas	111
ANEXO 3	
Acuerdos de La Habana en justicia transicional que establecen compromisos explícitos con el enfoque de género	112

Ideas para construir la paz

César Rodríguez Garavito

DIRECTOR DE DEJUSTICIA

Con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le pone fin a una guerra de 52 años y cierra lo que la bibliografía especializada llama la etapa de negociación de la paz (*peace making*), estamos ahora ante los desafíos aún más complejos de la construcción de la paz (*peace building*).

Se trata de cumplir las promesas ambiciosas y necesarias del acuerdo en asuntos como una reforma agraria equitativa, la ampliación y profundización de la democracia, la desactivación de la violencia, la protección reforzada del medio ambiente, el giro de la política de drogas hacia un enfoque de salud pública, y el funcionamiento de un aparato de justicia transicional que garantice los derechos de las víctimas. Se trata también de hacer reformas y transformaciones pendientes y largamente adeudadas, que habrían sido necesarias con o sin un acuerdo de paz.

Con esta serie de documentos, en los que se presentan ideas para construir la paz, Dejusticia quiere aportar su grano de arena a estas formidables tareas colectivas. Hacemos énfasis en diagnósticos y propuestas para el corto y mediano plazos, aunque las transformaciones de fondo tomarán varias décadas. Así como fue preciso un cuarto de siglo para que cristalizara la aspiración pacífica de la Constitución de 1991, pasará otro tanto, incluso más, para terminar de sentar los cimientos de una sociedad menos desigual e injusta donde arraigue, por fin, la paz duradera.

En caso de que se pusiera fin al conflicto armado, los primeros años serán cruciales tanto para evitar el regreso a la violencia política como para trascenderla permanentemente. Ello implica esfuerzos tanto de construcción como de reconstrucción. De un lado, incluyen la construcción de políticas e instituciones sólidas que continúan siendo asignaturas pendientes y son esenciales en cualquier Estado, con o sin conflicto armado. Algunas fundamentales son un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones decisivas en un sistema educativo innovador y equitativo que impulse el paso de una economía extractiva a una economía del conocimiento, reglas e instituciones que impulsen políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible. De otro lado, esos esfuerzos comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente. Entre ellas están las autoridades electorales para que sean transparentes e incluyentes, una justicia accesible y celer, y mecanismos eficaces de democracia participativa (desde presupuestos participativos hasta consultas populares en materia ambiental).

Al concentrarnos en las instituciones públicas, en esta colección asumimos un punto de partida ampliamente documentado en la sociología institucional: la heterogeneidad del Estado colombiano. La llamada “paradoja colombiana” —la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática, de la guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros— tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas. Mientras que la misma institución puede ser sólida y meritocrática en las ciudades principales, puede estar capturada por poderes irregulares locales y carecer de la mínima infraestructura en la periferia colombiana. Por ello, y porque el futuro de la paz se juega en las regiones, en las publicaciones de esta colección intentamos prestar tanta, o más, atención a la periferia del país —incluidos los territorios más afectados por la violencia— que a los centros tradicionales de poder.

Conforme a la combinación de investigación y acción que marca el trabajo de Dejusticia, los documentos de esta serie persiguen tres objetivos, desplegados en sendas secciones de cada texto. En una primera sección se ofrece un diagnóstico de la situación de las instituciones y los problemas sociales de que se trate, basado en fuentes primarias y secundarias. En la segunda sección se destilan los principales desafíos construc-

tivos y reconstructivos de los que depende la solución del problema. Los documentos cierran con una sección de propuestas de reformas concretas destinadas a los actores estatales y de la sociedad civil que serán responsables de los procesos de construcción de la paz.

Con este enfoque y esta estructura, los documentos de la serie exploran una variedad de temas que corresponden a las líneas de trabajo de Dejusticia. Entre ellos se encuentran la justicia transicional, las políticas de tierras, la justicia ambiental, el acceso a la información, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la justicia de género, la reforma a la justicia, las políticas de drogas y la financiación de la paz.

Esta serie de documentos es un verdadero esfuerzo colectivo. Como todas las publicaciones de Dejusticia, los borradores se nutrieron de las discusiones y los debates de nuestro seminario interno, así como de comentarios generosos de expertos externos. En esta ocasión, el trabajo colectivo fue aún más determinante, por cuanto comprendió un trabajo sostenido de cerca de un año, durante el cual afinamos la idea de la colección y fuimos dándole forma a medida que se desarrollaban los diálogos entre el Gobierno y las FARC.

Además de todo el equipo investigativo, la serie debe su existencia a la contribución decisiva del equipo administrativo, que se involucró también en los seminarios de discusión. En particular, el criterio editorial y la labor minuciosa de Elvia Sáenz y Marta Rojas fueron, como siempre, esenciales para que estos documentos vieran la luz. Si la colección aporta en algo a una paz estable y duradera, el trabajo de todos y todas habrá valido la pena.

Introducción

A nivel internacional y nacional, la participación de las mujeres en los procesos de paz ha sido mínima. Esta afirmación puede parecer radical pero es un reflejo de las cifras: el informe de ONU Mujeres, titulado “Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia”, después de analizar 31 países en procesos de transición de un estado de guerra a la paz entre 1992 y 2011, constató que solamente un 4 % de los signatarios, un 2,4 % de los mediadores principales, un 3,7 % de los testigos y un 9 % de los negociadores fueron mujeres (ONU Mujeres, 2010). Esta tendencia internacional es casi un retrato de la realidad colombiana. De los 61 acuerdos firmados entre representantes del Gobierno y de los grupos armados —la mayoría de estos acuerdos enmarcados en procesos de paz—, durante el periodo de 1982, momento de llegada al poder de Belisario Betancur, hasta el 2016 con el presidente Juan Manuel Santos, identificamos que, en promedio, aproximadamente el 4,07 % de las personas signatarias fueron mujeres.¹

1 Este bajo porcentaje se ubica en un escenario de participación más amplio. Aunque en Colombia el voto femenino se aprobó en 1954, las mujeres siguen prácticamente ausentes de las esferas de poder. La Ley de Cuotas o Ley 581 de 2000, establece que al menos el 30 % de los cargos públicos sea ocupado por mujeres. Por su parte, la Ley 1475 de 2011 reforzó esta primera medida, al exigirle a los partidos políticos la conformación de sus listas electorales con mínimo un 30 % de mujeres. Sin embargo, a pesar de estas legislaciones, en el periodo de 2014 a 2018, tan solo el 22,54 % del Senado está compuesto por mujeres y el 18,58 % de la Cámara de Representantes (Sisma Mujer, 2014). Aunque estas cifras representan un aumento con respecto al periodo anterior (Guzmán y Prieto, 2011), aún no alcanzan ni el mínimo del 30 % postulado por la ley de cuotas. Así, aunque este documento se concentra en la participación política de las mujeres en las negociaciones con los actores armados en Colombia, estas cifras muestran que el panorama de participación en general es muy precario.

Esta cifra tan baja convive con otro problema: el Estado ha tendido a poner obstáculos para la interlocución con aquella parte de la sociedad civil que busca representar a “las mujeres”, por lo que los intereses y las perspectivas de este grupo social se han visto subrepresentados en los escenarios de toma de decisión, específicamente en los procesos de negociación con los actores armados, desde el periodo de Betancur hasta el actual momento. “La paz sin mujeres no va”, reclamaron las organizaciones de mujeres y feministas al presidente Juan Manuel Santos, aludiendo al hecho de que la subrepresentación no podía ser más la moneda corriente de las negociaciones de paz; las mujeres, con sus múltiples perspectivas, opiniones y visiones de mundo, debían ser incluidas en los arreglos sociales y políticos que se pactan y que las afectan directamente.

Las actuales negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC son un hito en la participación de las mujeres en los procesos de paz en Colombia. Debido a la insistencia y activismo del movimiento feminista y de mujeres, por primera vez en la historia colombiana, de los diez plenipotenciarios firmantes de los acuerdos por parte del Gobierno, dos fueron mujeres. También se creó una subcomisión de género encargada de incluir a las mujeres y la perspectiva de género en los acuerdos, un hecho nunca antes visto en los procesos de paz llevados a cabo en los países del mundo con miras a una transición. Justamente, el 24 de julio de 2016, esta comisión anunció los pactos en materia de género que se aplicarán de manera transversal a los acuerdos y que tienen como objetivo posicionar el enfoque diferenciado en las instituciones y procesos que siguen a la firma del acuerdo final, y garantizar la participación política de las mujeres. Sin embargo, a pesar de estos avances, la participación de las mujeres sigue siendo muy baja, bastante lejana al mínimo justo de paridad y aún lejos de superar la subrepresentación en los escenarios de poder.

Los resultados del plebiscito del 2 de octubre revelaron un obstáculo adicional y persistente que afecta directamente la participación de las mujeres y la incorporación de las agendas de género en el proceso de paz y las discusiones públicas: varios sectores que rechazaron el acuerdo de paz para la terminación del conflicto entre las FARC y el Gobierno nacional cuestionaron la incorporación del enfoque de género en este documento, bajo el argumento de que este enfoque era, en realidad, una “ideología” que atentaba contra los valores familiares tradicionales y promovía la homosexualidad. El hecho de que esta postura haya tenido peso sobre la decisión de varios sectores para rechazar el acuerdo de paz en la votación

del plebiscito evidencia cómo el enfoque de género y las posturas que se perciben como transgresoras de los roles de género tradicionales son vistas como amenazas desestabilizadoras del *statu quo*.

A lo largo de su historia, el movimiento feminista en Colombia ha tenido que imaginar y poner en marcha estrategias de incidencia que respondan a estas coyunturas que bloquean e imponen obstáculos para las transformaciones y desafíos al orden de género tradicional. Las discusiones sobre la “ideología de género” y sus ataques hacia los avances del feminismo y del movimiento social LGBTI parecen haber llegado para quedarse, pues, aunque sus efectos más inmediatos se evidenciaron en los resultados del plebiscito, sus cuestionamientos tocan directamente temas que rebasan el proceso de paz, tales como los derechos sexuales y reproductivos, la participación de las mujeres en la política y los derechos de la población LGBTI. Esta coyuntura le exige nuevamente al movimiento feminista repensar sus estrategias e imaginar nuevas formas de incidencia que puedan hacerle contrapeso a las posturas que obstaculizan y buscan retroceder en los avances de las agendas feministas.

Por ello, hoy más que nunca parecería que las mujeres deben otra vez responder a estos cuestionamientos y justificar su presencia en el mundo público: ¿Por qué es indispensable que las mujeres participen? ¿Cuál es el “valor agregado” que ellas le aportan al proceso de paz? ¿Qué contribución hacen las mujeres a los escenarios de poder político? Estas preguntas parecerían lógicas, pero esconden tras de sí prejuicios y supuestos que oscurecen de lo que en realidad se trata la participación política de las mujeres: de una cuestión de justicia. ¿Alguna vez los hombres han tenido que justificar su presencia en los escenarios de poder? ¿Les hemos preguntado cuál es su aporte como condición para participar en política? “Las mujeres” no son un cuerpo de personas homogéneo que comparte las mismas intuiciones, por lo que al momento de llegar al poder no tienen una misma agenda o “aporte” común. Por eso la pregunta es capciosa: la participación política de las mujeres no debe estar condicionada a uno u otro aporte que hagan; la participación de las mujeres se justifica, más que nada, en nuestro compromiso con procesos de paz menos excluyentes, que reflejen los valores de una sociedad más pluralista y democrática, que permitan a las mujeres, el 51,2% de la población —que además fue mayoritariamente víctima diferenciada del conflicto armado—,² participar en

2 De acuerdo con las cifras de la Unidad de Víctimas, de los 5.087.902

los procesos más importantes de su sociedad como son los acuerdos por medio de los cuales se pretende pasar de la guerra a la paz, y, en el caso colombiano, de un conflicto de más de sesenta años a una anhelada paz. Por eso es una cuestión de justicia.

Adicionalmente, el hecho de que históricamente las mujeres no se hayan incorporado a las negociaciones con los actores armados ha significado pérdida de la riqueza para la democracia, pues las perspectivas y agendas que han promovido las organizaciones feministas y de mujeres

desplazados registrados en Colombia hasta 2014, 2.592.500 son mujeres, es decir, un 51%. En esta misma vía, el 84% de las mujeres víctimas del conflicto son desplazadas. Este es el hecho victimizante que más afecta a las mujeres en el país. En lo que respecta a delitos contra la vida y la integridad, en total se registran 677.543 víctimas de homicidio, de las cuales el 47% son mujeres víctimas directas o indirectas. También se registran 3.000 casos de mujeres víctimas de desaparición forzada; 47.849 casos de amenazas, de un total de 87.336 y 4.199 casos de tortura contra mujeres víctimas. Además, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), la violencia sexual es un delito que afecta mayoritariamente a las mujeres: de 3.301 casos de violencia sexual, el 82% fueron en contra de ellas. Este panorama se agrava cuando, además del género, se añaden factores adicionales de discriminación como la raza, la etnia y la clase social (Departamento Nacional de Planeación; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014). El informe *Basta ya* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013) del Centro de Memoria Histórica también enfatiza en los impactos diferenciados del conflicto armado sobre las mujeres, y el texto de Ruta Pacífica de las Mujeres (Sánchez, 2008) establece esta perspectiva como un marco analítico básico para entender el conflicto armado. Además, como lo evidencia el informe del Centro de Memoria Histórica sobre la región del Caribe colombiano, *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011), el conflicto en esta zona del país estuvo atravesado por representaciones y prácticas de género que definían el tipo de violencia que se ejercía y los diversos mecanismos de control social que los actores armados desplegaban para asentarse en una comunidad. Específicamente, el informe muestra cómo los paramilitares establecieron mecanismos de coerción que establecían formas de “deber ser” para hombres y mujeres, cuyas transgresiones redundaban en formas de violencia de género concretas. Este contexto coercitivo afectó principalmente a las mujeres y a las personas LGBTI. Por estas razones, ver el conflicto en términos de género es central para entender sus dinámicas y sus impactos; como se va a mostrar en las siguientes secciones de este documento, una de las reivindicaciones más importantes del movimiento feminista colombiano en el contexto de negociación con los actores armados ha sido el reconocimiento de que el conflicto armado está atravesado por el género y de que esto ha producido impactos diferenciados sobre distintas poblaciones.

postulan cuestionamientos, críticas y reflexiones fundamentales para pensar en nuestra comunidad política, en los arreglos sociales que han sido injustos y en cómo generar pactos de paz más duraderos. El contexto colombiano nos muestra que los grupos de mujeres y de feministas que han estado presentes desde los márgenes en los acuerdos de paz colombianos, en los periodos que van de Betancur a Santos, han tratado de impulsar agendas con materias que ni siquiera aparecen en el radar de los negociadores. Por ejemplo, los impactos diferenciados de la guerra sobre el cuerpo de las mujeres es uno de los grandes temas que diversas organizaciones han estado impulsando por años, y que hasta este proceso de paz tuvo recepción en la Subcomisión de Género.

Es en este contexto que escribimos este documento: con la idea de mostrarle a los lectores y lectoras el inicuo panorama de los bajos —casi nulos— niveles de participación de las mujeres en los procesos de paz colombianos, seguido de una propuesta que tiene como fin revestir el actual proceso de paz de legitimidad y efectividad en dicha materia. Así las cosas, en la primera parte del texto rastreamos, por medio de cifras y testimonios, cómo ha sido la participación de las mujeres en los procesos de paz desde el periodo presidencial de Belisario Betancur en 1982 hasta el actual proceso de paz con el presidente Juan Manuel Santos. Seguidamente, exponemos los desafíos a los que se enfrenta el Estado colombiano sobre cómo garantizar la participación de las mujeres en el actual proceso de paz y en las etapas que siguen a los acuerdos. Finalmente, en una tercera parte, hacemos una serie de recomendaciones en tres niveles temporales: a corto, mediano y largo plazo, dirigidas a garantizar unos mínimos básicos y unos mínimos justos en la participación política de las mujeres en este proceso de justicia transicional.

Esperamos que este documento sea parte de las memorias de la historia de la participación política de las mujeres en los procesos de paz colombianos, la cual fue escasamente tenida en cuenta a pesar de la fuerza del movimiento feminista y de su lucha por tener un lugar en la sociedad; y al mismo tiempo, un aporte para que el Estado, en el actual proceso de paz, remedie este tipo de situaciones injustas y garantice, por medio de políticas concretas y de las regulaciones normativas ya existentes, la participación de las mujeres en los distintos escenarios de paz. Solo así dejaremos de construir un país únicamente desde las voces de los hombres, tal como ha sido históricamente, y llegaremos a tener una nación más democrática y más incluyente; una nación mitad hombre y mitad mujer.

Marco conceptual y metodología

Este texto se articula alrededor del concepto de participación política. María Emma Wills, en su libro *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia, 1970-2000* (2007), plantea una definición de esta noción aplicada al análisis de la manera como las mujeres ingresaron a la política colombiana y a los obstáculos que encontraron para ello. De acuerdo con Wills, la participación política se entiende a partir de la distinción entre *inclusión* y *representación*. En primer lugar,

...en términos de las mujeres, el grado de inclusión de un régimen aumenta cuando ellas obtienen el derecho a sufragar y ser elegidas, y hacen uso de este, no solo eligiendo sino también haciéndose elegir. Es decir, cuando sufragan y logran ingresar a las élites políticas, y hacen presencia en cargos públicos tanto de designación como de elección. (Wills, 2007, pp. 45-46)

La inclusión se refiere, entonces, a aumentar la presencia física de las mujeres en los ámbitos de poder y decisión política, proceso cuyas consecuencias más directas son la transformación de la manera como se conforman las élites políticas y la paulatina eliminación de los obstáculos que históricamente han impedido a las mujeres acceder a puestos de poder.

Por su parte, la segunda condición propuesta por Wills para evaluar la participación política de las mujeres es la *representación*. Para esta autora, “los grados de representación se miden en términos del surgimiento de una institucionalidad específicamente dirigida a alcanzar una ciudadanía plena para las mujeres” (Wills, 2007, p. 152). En efecto, la *inclusión* debe estar acompañada de políticas que tiendan a corregir la exclusión histórica de las mujeres en los escenarios de poder. Por tal motivo, resulta central que no solo se garantice la presencia física de las mujeres en estos espacios, sino que, además, exista una disposición institucional a generar buenas condiciones para que esto sea posible. Esto supone la adopción de políticas concretas destinadas a eliminar las brechas de género y a garantizar y ampliar los derechos de las mujeres.

Pero la representación, tal y como la piensa Wills, va más allá en sus exigencias: no solamente pide condiciones para el ingreso de las mujeres a la política y para la garantía de su ciudadanía plena, sino que, además, le exige al Estado un compromiso con la creación de una institucionalidad que incorpore la perspectiva de género en todos sus procesos y esferas. Esto no se garantiza con la inclusión, pues

...pueden ingresar más mujeres a la política, al Congreso, a las alcaldías; pueden más mujeres ser designadas como ministras y hasta una mujer puede llegar a ocupar la Presidencia de la República, pero estas transgresiones de presencia no convierten a sus gestoras automáticamente en portadoras de voces disidentes frente a las concepciones de feminidad y masculinidad imperantes”. (Wills, 2007, pp. 22-23)

El hecho de que una mujer esté presente en las esferas de poder no significa necesariamente que la perspectiva de género va a tener representación en las instituciones, ya que la condición de ser mujer no la compromete inmediatamente con agendas o proyectos políticos relacionados con esta perspectiva. Por eso, la inclusión es necesaria pero no suficiente para la participación plena. Además de que las mujeres ingresen a la política, también es preciso que el Estado asuma un compromiso con la perspectiva de género, con el fin de que la política deje de reproducir las barreras que han generado desigualdad y que les han impedido a las mujeres acceder a los escenarios de poder.³

Sin embargo, la representación es un fenómeno que esconde tras de sí luchas y procesos complejos que no son unidireccionales ni iguales en todos los casos. Iris Marion Young, en su texto *Inclusion and Democracy* (2000), afirma que uno de los retos más grandes que debe enfrentar la representación es conectar a los representados con sus representantes. En sociedades como las nuestras, es imposible que todos los ciudadanos participen en las altas esferas de decisión, por lo que elegimos representantes que visibilicen nuestros intereses y perspectivas en dichos escenarios. Pero ese proceso es complejo, pues, como señala Young, “no hay una voluntad única de las personas que son representadas [traducción propia]” (p. 127); la multiplicidad de opiniones, interpretaciones y formas de ver el mundo que conviven entre todos los ciudadanos no permite que exista una agenda única para ser representada.

3 De acuerdo con la Resolución aprobada el 19 de diciembre de 2011 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, “las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada” (Naciones Unidas, 2011).

Lo mismo aplica para el caso de las mujeres: aunque las experiencias de opresión histórica que han compartido pueden darles una cierta perspectiva del mundo, no todas las relaciones de opresión son iguales, y las interpretaciones y respuestas de las mujeres frente a ellas también difieren. Por tal motivo, en este caso tampoco parece clara la existencia de una agenda única de representación. No hay un consenso establecido de antemano sobre qué significaría incorporar la perspectiva de género en el Estado ni sobre cuáles serían los intereses de las mujeres; la heterogeneidad del grupo social de las mujeres lleva a que sobre estos temas existan diferentes opiniones y lecturas, y es inevitable que muchas de ellas se queden por fuera del espectro de representación. ¿Cómo solucionar esta brecha entre representantes y representados? Y lo que es más importante cuando hablamos de representación de mujeres, ¿cómo evitar que la representación reproduzca exclusiones históricas en lugar de superarlas?

Para Young, a la representación subyace un principio básico: el de la discusión pública. Si no hay un proceso de deliberación en el que representantes y representados se encuentren para discutir sobre los temas que los afectan, la exclusión será la constante y los representados no se van a sentir identificados con sus representantes. Es un hecho que, como lo señala Young, los grupos sociales que históricamente han estado excluidos de los escenarios de poder y que padecen contextos de violencia y opresión, están subrepresentados en la política y la deliberación pública. Esto redundaría en un problema de injusticia, pues las políticas y los programas que afectan directamente a estos grupos se definen en escenarios ajenos a sus experiencias, perspectivas y voces. De ahí la centralidad de fortalecer los espacios de discusión y encuentro entre representantes y representados: con esto, no solo se fortalece la democracia al incorporar a nuevos actores y formas de ver el mundo, sino —y especialmente— se toman acciones para intentar corregir injusticias históricas y se abren condiciones para que estas no continúen reproduciéndose.

Pero ¿cómo hacer para unificar en unas agendas concretas los intereses y las opiniones de todas las personas pertenecientes al grupo representado? ¿Cómo evitar la dispersión de intereses sin caer en dinámicas injustas de exclusión? Young sostiene que el punto central aquí es que la representación es un proceso ubicado en el tiempo; un proceso social e históricamente constituido. Esto quiere decir que los consensos que se establezcan en la deliberación pública son provisionales y responden a coyunturas y necesidades puntuales, que cambiarán en el futuro y se re-

emplazarán con otras. En efecto, los consensos siempre supondrán que los intereses de varias de las personas del grupo social se verán excluidos, pero las agendas cambian y la discusión pública siempre debe estar abierta, por lo que la exclusión en un momento concreto no significa falta de representación absoluta.

A partir de lo anterior, entonces, en este documento vamos a entender participación política como inclusión y representación. En términos de inclusión evaluamos la presencia física de las mujeres en los espacios propiciados por los gobiernos para negociar con los actores armados. Para rastrear esto, revisamos 61 acuerdos firmados entre representantes del Gobierno y de los grupos armados, e identificamos a las firmantes mujeres y a los firmantes hombres. De igual manera, examinamos la composición por género de las comisiones de paz y de las demás instituciones creadas con el objetivo de coordinar los acercamientos con los actores armados. Somos conscientes de que durante los años trabajados hubo esfuerzos de diversa naturaleza para entablar negociaciones con los actores armados, algunos considerados por la historiografía como procesos de paz y otros no (dado que estos últimos se concentraron en solucionar cuestiones muy puntuales pero no en proponer una agenda sistemática de paz). Más allá del carácter de los procesos, nuestra atención se centra en indagar por los índices de inclusión de las mujeres en estos escenarios de poder y toma de decisión que convocan a actores armados y Gobierno. Llamaremos “acuerdos” a los documentos resultado de estos acercamientos y, en algunos casos, complementaremos el panorama de las negociaciones con algunos comunicados conjuntos firmados por los actores armados y el Gobierno.

Con respecto a la representación, la rastreamos a partir de dos tipos de fuentes. Primero, revisamos el contenido de los acuerdos para determinar si son o no sensibles a la perspectiva de género y a eliminar las brechas e injusticias históricas que han impedido a las mujeres participar en espacios que definen políticas que las afectan directamente. Entendemos perspectiva de género en un sentido amplio, por una parte, como todos aquellos proyectos tendientes a ampliar, garantizar o reparar los derechos de las mujeres, con el objetivo de corregir su exclusión y opresión históricas y, por otra parte, como las políticas que desafían las concepciones tradicionales de feminidad o masculinidad con miras a construir un sistema de género más equitativo y justo.⁴

4 Con respecto a esto, vale la pena señalar que nos plegamos a la mane-

Pero esta visión de la representación se quedaría corta desde el lenguaje de Young, pues en la revisión del contenido de los acuerdos no están capturadas las luchas por la representación que definen quién representa y quién es representado, cuál es la agenda o los intereses que se van a representar y, en general, cuáles son todos estos procesos que median para que finalmente unos reclamos determinados entren (o no entren) al escenario del Estado y, en este caso, de las negociaciones con los actores armados. Para rastrear este fenómeno hicimos entrevistas semiestructuradas con seis mujeres que se denominan a sí mismas como feministas,⁵ que tienen trayectoria en el movimiento feminista colombiano,⁶ aproximadamente

ra como, desde las reivindicaciones y lenguaje de las mujeres feministas entrevistadas y de sus organizaciones, se ha pensado en el alcance de la perspectiva de género. Esto no significa que esta sea la única manera para definir el enfoque de género; de hecho, otras serían las preocupaciones, reivindicaciones y versiones de las comunidades LGBTI o de las mujeres afro o indígenas. Sin embargo, en este documento nos restringiremos a la perspectiva dada por la trayectoria de las mujeres entrevistadas, quienes se autodefinen como feministas y tienen una trayectoria concreta en este movimiento social.

- 5 Con base en las entrevistas realizadas podemos decir que, para las entrevistadas, ser feminista se define como una postura política y una forma de ver el mundo que propende por proteger y ampliar los derechos de las mujeres, al igual que criticar, poner en cuestión y desafiar las formas en las que tradicionalmente se han construido la feminidad y la masculinidad. Las feministas también se interesan por imaginar nuevos mundos posibles en los que exista la equidad de género y relaciones sociales más justas entre hombres y mujeres. En sus entrevistas, nos contaron su trayectoria y los diferentes significados y acciones que han adoptado como feministas en el periodo de tiempo estudiado. Así, por ejemplo, aunque en un inicio sus reivindicaciones se concentraron más en los reclamos vinculados con los derechos de las mujeres, en los últimos años la categoría de género ha ido adquiriendo mayor importancia en sus discursos y prácticas.
- 6 Según la caracterización de Mauricio Archila, los movimientos sociales se definen como “una expresión organizada de la sociedad civil”, desde la cual se llevan a cabo “acciones sociales colectivas permanentes que se oponen a exclusiones, desigualdades e injusticias, que tienden a ser propositivas y se presentan en contextos socioespaciales y temporales específicos” (Archila, 2006, p. 12). Como se verá, las acciones de las organizaciones feministas a las que pertenecen y pertenecían las mujeres entrevistadas son expresiones organizadas de la sociedad civil cuyo propósito fundamental es eliminar las injusticias de género que recaen sobre las mujeres, al ampliar sus derechos y sus escenarios de participación. Por tal motivo, en el texto hablaremos de “el movimiento feminista colombiano”, pues aunque se trata de diversas organizaciones que, muchas

desde mitad de los años ochenta del siglo pasado hasta la actualidad, y que en este momento trabajan como funcionarias públicas o lideran algunas de las organizaciones feministas más importantes de Colombia⁷ (ver anexo 1: perfil de las entrevistadas).⁸ Escogimos este perfil de entrevistadas porque, desde sus organizaciones y activismo, ellas definen su labor como un desafío a las concepciones de género tradicionales y como una lucha por los derechos de las mujeres. Queremos rastrear cuáles han sido las condiciones y los obstáculos que este tipo de agendas han encontrado a la hora de incorporarse a los acuerdos con los actores armados.

Las mujeres entrevistadas participaron en los procesos de representación que estaban a la base de esas luchas por introducir los intereses de “las mujeres” en los procesos de paz. Y la última palabra va entre comillas porque, como lo afirma Young, “las mujeres” constituyen un grupo social con una amplia gama de intereses, opiniones y visiones del mundo que no pueden ser unificados en una sola agenda común. Las voces y experiencias de las entrevistadas dan cuenta de los conflictos, obstáculos y procesos detrás de la construcción de las agendas que pretendían representar a las mujeres en coyunturas concretas y de las estrategias adoptadas para lograr la representación en el Estado.

Sabemos que las seis entrevistas y trayectorias no alcanzan a rastrear todos los procesos detrás de la representación de las mujeres en las negociaciones con los actores armados, pero, aunque incompleto, el panorama que presentan muestra la complejidad de la representación y las tensiones que permanecen entre el movimiento feminista y el Estado, entre las mis-

veces, difieren en sus estrategias, metodologías e interpretaciones, existen ciertos consensos relativos a la desigualdad de género que impactan sobre las vidas de las mujeres en nuestra sociedad y sobre la importancia de mitigarla y eliminarla.

- 7 En el anexo 2 se encuentra una descripción general de las organizaciones feministas en las que las mujeres entrevistadas han participado o mencionan como hitos importantes en el feminismo colombiano.
- 8 Las mujeres entrevistadas para la elaboración de este texto son: Beatriz Quintero, directora de la Red Nacional de Mujeres; Olga Amparo Sánchez, integrante del equipo de trabajo de la Casa de la Mujer; Cecilia Barraza, quien ha sido directora de la Corporación Sisma Mujer y de la Corporación Humanas en Colombia; Gloria Tobón, actualmente parte de la Coalición 1325; Claudia Ramírez, quien ha sido subdirectora de Sisma Mujer y María Emma Wills, académica experta en temas de feminismos y género, y única mujer integrante de la Comisión Histórica del Conflicto en los diálogos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC.

mas feministas y las luchas inherentes a la definición de quién representa la voz de las mujeres en el país.

Este diagnóstico de participación política de las mujeres en los procesos de paz, que construimos con base en las voces y experiencias de las entrevistadas, tiene un ideal regulativo de fondo: en términos de inclusión, defendemos que la política colombiana debería garantizar paridad, es decir, que los escenarios de toma de decisión estén compuestos por un 50 % de mujeres.⁹ Por su parte, en lo que respecta a la representación, sostenemos que un escenario que garantice plenas condiciones para proteger y ampliar los derechos de las mujeres, al igual que desafiar los arreglos de género tradicionales y abrir espacios de participación e interlocución con las mujeres, sería uno en el que el enfoque de género sea transversal a todas las instituciones y los procesos del Estado. Por tal razón, nuestro ideal en términos de representación es la transversalización del enfoque de género en el Estado. Estos dos criterios serán la base sobre la cual mediremos cuándo la inclusión es alta o baja y cuándo hay avances o retrocesos en términos de representación.

Así las cosas, la primera parte del texto se concentrará en examinar la inclusión y la representación de las mujeres en las negociaciones de paz. Haremos un recorrido histórico por todos los acercamientos entre el Gobierno y los actores armados para establecer acuerdos desde el periodo de Gobierno de Belisario Betancur hasta el actual Gobierno de Juan Manuel Santos. Para ello, seguiremos de cerca la voz de las entrevistadas y construiremos el relato destacando sus acentos y silencios en la narración. Todo este recorrido nos permitirá, en la segunda parte, hacer un balance de las limitaciones y potencialidades de la participación política de las mujeres en los años estudiados, para luego, en la última parte, establecer cuáles serían los mínimos básicos y los mínimos justos para que el proceso de paz actual cumpla con la participación política de las mujeres.

9 El objetivo fundamental de la política de paridad es corregir la exclusión histórica de las mujeres de los escenarios de poder. Como bien lo muestra Iris Marion Young (2000), el hecho de que las mujeres estén subrepresentadas en las esferas de decisión política es injusto, pues son sistemáticamente silenciadas en los espacios en los que se deciden asuntos que afectan directamente sus vidas. Además, la subrepresentación evidencia la persistencia de barreras estructurales que impiden a las mujeres participar en igualdad de condiciones en la arena política. Por estas razones, un mínimo justo es una participación del 50%, ya que este porcentaje es simbólico en términos del ideal regulativo de alcanzar la igualdad.

I.**LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ
(1982-2016): INCLUSIÓN, REPRESENTACIÓN
Y LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO
EN COLOMBIA****La época de Betancur (1982-1986):
primer hito en la inclusión de mujeres
en los procesos de paz en Colombia**

Desde finales de los años setenta, en el panorama político colombiano se comenzaron a perfilar tensiones que marcarían el ritmo y las condiciones para la participación política y la acción de las organizaciones a las que pertenecían las mujeres entrevistadas. Los conflictos entre las élites políticas y los sectores tradicionalmente excluidos de la esfera pública persistían y salieron a la luz particularmente durante el Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977. En esta ocasión, los sindicatos desafiaron el modelo bipartidista tradicional y cuestionaron las políticas que el Partido Liberal diseñaba para la clase obrera. La respuesta de las élites frente a esto fue eminentemente represiva y militarista. Es así como, en palabras de Fernán González, este paro “señaló un precedente de intervencionismo de los militares en la política, al motivar a un grupo de altos oficiales de las Fuerzas Armadas a presentar al presidente [Alfonso] López un pliego de exigencias de medidas represivas” (2014, p. 371). Con la llegada de Julio César Turbay a la presidencia en 1978, estas medidas represivas se oficializaron con el establecimiento del Estatuto de Seguridad.

Bajo los postulados del Estatuto, casi que cualquier intento de oposición o movilización era calificado como insurgente y alterador del orden público. El Estatuto le otorgaba potestad a las fuerzas militares para

reprimir y castigar conductas subversivas, revoltosas o cuestionadoras de la autoridad del Estado. La persecución a líderes sociales, las detenciones, los interrogatorios y las torturas, además de la estigmatización a la protesta, fueron algunas de las consecuencias más directas de esta política y del poder otorgado a las Fuerzas Armadas como jueces del orden social (González, 2014, p. 376).

En medio de este contexto represivo, María Emma Wills, en su entrevista, sostiene que paradójicamente, en los años setenta en Colombia ...como en muchas partes de América Latina y otros países, hay un cambio fundamental en las formas de participación y de incidencia política, porque básicamente lo que ocurre en ese momento es que la calle y la plaza se tornan en espacios de agencia y de reclamos públicos que antes existían pero que en ese momento se vuelven muy centrales. (Wills, 2016)

En ese periodo, afirma María Emma Wills, en gran parte gracias a la presión ejercida por el movimiento estudiantil, se dan “una serie de rupturas en términos de cómo se concibe la política y dónde se hace política, y si se quiere, se saca a la política de los lugares tradicionales y oficiales como el Congreso, la familia, las redes clientelistas, los salones y se vuelca en la escena pública masiva” (Wills, 2016). Así, a pesar del escenario de restricción, estigmatización y penalización que pervivía en la política de la época, los actores sociales fortalecieron los espacios de protesta, de oposición, y salieron a las calles a mostrar su inconformidad.

¿Qué pasaba con las mujeres en ese escenario? ¿Cómo participaban?: “ahí las mujeres son fundamentales, y son fundamentales no porque sean masivas, sino porque tenían realmente una matriz, una mirada sobre la realidad que está en total ruptura epistemológica y cultural con lo que se daba en la sociedad” (Wills, 2016). María Emma Wills sostiene que las feministas de los años setenta “realmente estaban proponiendo otra manera de concebir el buen Gobierno, la buena vida, la vida en comunidad, la vida en sociedad. Creo que lo más importante de esa generación de mujeres es esa capacidad de imaginar un mundo distinto” (Wills, 2016). Capacidad que, a través de diferentes estrategias, se canalizó, entre otros temas, hacia la incidencia en las negociaciones de paz que se llevaron a cabo de los años ochenta en adelante en Colombia.

Las feministas entrevistadas, al contar su historia, marcan sus ritmos temporales; recuerdan, olvidan y señalan hitos y rupturas. Con base en esto, construyeron su propia cronología y coinciden en identificar un

primer periodo de participación política de las mujeres en los procesos de paz: las negociaciones realizadas durante el Gobierno de Belisario Betancur. Recuerdan que el periodo de Betancur se caracteriza por ser una de las épocas de mayor participación femenina. Esto quizás responde al contexto en el que él llegó al poder y a las políticas abanderadas durante su mandato.

Betancur llegó al poder en 1982 y, desde su discurso de posesión, la posibilidad de entablar diálogos de paz con los movimientos guerrilleros fue una bandera central de su agenda (Villarraga, 2015, p. 15). Esto marcó un cambio con respecto a su predecesor, pues las políticas de seguridad durante la presidencia de Turbay concentraron sus esfuerzos en derrotar por la vía militar a los actores armados (Velásquez, 2009). Es por esto que la llegada de Betancur al poder, con su discurso de paz, de entrada, representó una novedad. Pero lo que más llama la atención de este periodo es el hecho de que se presenta un cambio fundamental en la manera de pensar en el conflicto armado y en sus actores: mientras bajo el Gobierno de Turbay se pensaba en el conflicto como un problema de insurgencia y orden público, Betancur establece la existencia de unos factores objetivos y estructurales de la violencia, como la pobreza y la exclusión, que debían ser abordados por el Estado para que el conflicto no continuara reproduciéndose (González, 2014, p. 381). Esta política de paz se verá reflejada en los diversos acuerdos y acercamientos entre el Gobierno y los actores armados durante este periodo.

En medio de las políticas de paz de Betancur, Magdala Velázquez Toro afirma que las negociaciones de paz adelantadas en esta época marcan un precedente en la historia de los procesos de paz en Colombia, pues por primera vez se *incluyen* mujeres en las mesas de negociación (Velásquez, 2009), lo cual marca un precedente con respecto a los acercamientos de paz en el futuro. En 1984, se firmaron cuatro acuerdos con las guerrillas, en los que participaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Comunista Colombiano, Marxista-Leninista (PCC ML) y la Autodefensa Obrera (ADO). En la totalidad de esos cuatro acuerdos, firmaron 52 hombres y 4 mujeres (26 hombres por parte de las guerrillas, 26 por parte del Gobierno; una mujer por parte de las guerrillas y tres por parte del Gobierno). De igual manera, las Comisiones creadas por el Gobierno para regular todas las etapas de los acuerdos de paz estaban compuestas por 158 hombres y 17 mujeres (Tabla 1).

TABLA 1
Composición por sexo de las Comisiones de Paz
en el Gobierno de Belisario Betancur

Comisiones	Hombres	Mujeres
Comisión Nacional de Paz	33	7
Altos Comisionados para la Paz	5	0
Comisión Nacional de Verificación	49	4
Comisión Nacional de Diálogo y Negociación	41	4
Comisión de Paz, Diálogo y Verificación (1985)	30	2

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por Verdad Abierta (<http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/4292-acuerdos-del-cese-al-fuego-entre-1984-y-1986-con-las-farc-el-m-19-el-epl-y-la-ado>) y por el documento de la Fundación Ideas para la Paz (2008).

Las cifras muestran un panorama en el que aproximadamente el 7,14% de la totalidad de firmantes de los acuerdos y un promedio de 9,71% de quienes compusieron las comisiones de paz fueron mujeres (Tabla 2). Son porcentajes muy bajos que, aun así, y en comparación con los acuerdos que se firmarían en los años posteriores, son un hito en la *inclusión* de las mujeres en los procesos de paz.

En materia de representación, las mujeres entrevistadas recuerdan esta etapa como un momento de “participaciones muy fluctuantes” (Tobón, 2016), pues afirman que “ahí hubo muchas mujeres que estuvieron, pero no propiamente en el acuerdo” (Tobón, 2016). Las feministas plantearon sus reclamos y comenzaron a formar agendas para incidir en las negociaciones y, aunque estas iniciativas no se vieron concretadas en los acuerdos, en esta época empiezan a movilizarse los recursos y las estrategias que las organizaciones feministas desarrollarán en el futuro.

Olga Amparo Sánchez, por ejemplo, señala que desde la recién fundada Casa de la Mujer, se creó el Colectivo de Mujeres por Bogotá, que organizó comisiones de mujeres para incidir en el proceso de paz. Quienes participaron en esta iniciativa concentraron sus reclamos principalmente en la crítica y oposición al Estatuto de Seguridad de Turbay, en resaltar la importancia de la paz en un contexto como el colombiano y, después de la toma y retoma del Palacio de Justicia, en exigir públicamente un juicio de responsabilidades que considerara las actuaciones tanto del ejército como del M-19 en los hechos (Sánchez, 2016). Estos reclamos de paz estaban acompañados de exigencias para mejorar

TABLA 2
Firmantes, hombres y mujeres, de los acuerdos de paz entre el Gobierno de Belisario Betancur y los actores armados

Acuerdo	Fecha	Hombres		Mujeres	
		Guerrilla	Gobierno	Guerrilla	Gobierno
Acuerdo de la Uribe, realizado entre la Comisión Nacional de Paz y las FARC	28 de marzo de 1984	5	5	0	1
Acuerdo entre la Comisión de Diálogo y Negociación y el PCC ML, el EPL*	23 de agosto de 1984	7	10	0	1
Acuerdo entre la Comisión de Diálogo y Negociación y el IM-19	24 de agosto de 1984	11	8	1	1
Acuerdo entre la Comisión de Paz y Autodefensa Obrera (ADO)	23 de agosto de 1984	3	3	0	0

* Cabe aclarar que los representantes del Partido Comunista de Colombia (Marxista-Leninista) firmaron en conjunto con el EPL. En esta tabla incluimos a todos los representantes de ambos grupos en la casilla de "guerrilla", pues en el acuerdo no se hace una distinción clara entre los firmantes de ambos grupos.
FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por las fuentes recopiladas en la *Biblioteca de la Paz*, tomo I (Villarraga, 2015).

la calidad de vida de las mujeres, las cuales incluían reflexiones sobre sus condiciones laborales, la dificultad para acceder a servicios de salud, el impacto de la pobreza sobre la vida de las mujeres, entre otras. Olga Amparo Sánchez señala que las reivindicaciones que las feministas del Colectivo de Mujeres planteaban no estaban pensadas propiamente desde un enfoque de género, sino desde la perspectiva de los derechos de las mujeres. Así sería hasta aproximadamente el periodo de César Gaviria con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, cuando el género empieza a aparecer como una categoría clave del discurso y las prácticas feministas.

Los cuatro acuerdos firmados en la época de Betancur se concentran en exigir el cese al fuego de las guerrillas y en promover condiciones para garantizar la paz en las regiones más afectadas por el conflicto; entre estas condiciones se plantea la necesidad de una reforma agraria, de la modernización y el fortalecimiento de las instituciones en el nivel local, y de garantizar la participación política de los combatientes desmovilizados. Los reclamos por mejores condiciones de vida para las mujeres no se consignan de manera explícita. Por estos motivos, podemos pensar el proceso de Betancur como un hito de inclusión sin representación.

Asamblea Nacional Constituyente de 1991: tensiones, posibilidades y estrategias para la incidencia en un nuevo pacto social

El segundo momento que las mujeres entrevistadas identifican en su historia como feministas es la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, llevada a cabo durante el Gobierno de César Gaviria. Llama la atención que el periodo de Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) no es muy recordado en los relatos de las entrevistadas y, cuando lo mencionan, es en directa relación con la Constituyente y con las etapas que la precedieron. ¿Cómo participaron las mujeres en esos momentos previos a la Constituyente? Según Olga Amparo Sánchez, desde la Presidencia de la República se llevó a cabo una metodología que consistía en que diversas organizaciones y sectores de la sociedad civil presentaran propuestas para la reforma a la Constitución de 1886; esas propuestas pasaban a ser evaluadas por una Comisión de la Cámara de Representantes delegada para la recepción de estos documentos. Varias feministas, “a través del Colectivo de Mujeres, creado inicialmente para incidir en las negociaciones de paz de Betancur, presentamos una propuesta a la Cámara de representantes. En la propues-

ta participaron 17 grupos de mujeres, entre los que se encontraban sindicalistas, mujeres de partido y líderes sociales” (Sánchez, 2016).

La experiencia que relatan Beatriz Quintero y Olga Amparo Sánchez no da cuenta de los intereses de las mujeres sindicalistas, de izquierda, de organizaciones campesinas; el relato, más bien, nos habla de las mujeres que se nombraban a sí mismas como feministas y que buscaron diversos mecanismos para impactar en la nueva Carta con una agenda concreta vinculada con derechos sexuales y reproductivos, y con derechos civiles y políticos para las mujeres. A diferencia de lo que sucedió durante las negociaciones de Betancur, en la Constituyente las feministas sí intentaron articular una agenda común no solamente ligada al discurso de los derechos de las mujeres, sino a reivindicaciones de género que llamaban la atención sobre cómo se construye la feminidad y las dinámicas opresivas que descansan detrás de ello. Tanto Olga Amparo Sánchez como Beatriz Quintero cuentan esta historia de las tensiones, los acuerdos y las estrategias de movilización que usaron estas feministas para incorporar en la nueva Constitución los temas que, para ellas, representaban y beneficiaban a las mujeres.

Esta historia se ubica en un contexto intrincado en el que persistían obstáculos de diversa índole para la inclusión y la representación. La propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente surge en un momento bastante tenso: los intentos de Betancur por dialogar y negociar con los actores armados fracasaron porque guerrillas como las FARC y el M-19 declaraban públicamente su voluntad política para negociar con el Gobierno, pero, al mismo tiempo, coordinaban acciones ofensivas contra el Estado y formalizaron en distintas conferencias guerrilleras su intención de expandir y fortalecer sus frentes. La convivencia entre estas dos estrategias, una de paz y otra de guerra, fue una contradicción insuperable que finalmente conduciría a mayor violencia y polarización de la sociedad colombiana. En palabras de González, “como resultado de los contrastes entre acuerdos fallidos de paz y avances guerrilleros, para la mayor parte de la opinión pública se hacía evidente que el proceso de paz de Betancur había sido hábilmente aprovechado por las guerrillas para ampliar sus destacamentos” (2014, p. 390). La toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 y la expansión cada vez más notable de las guerrillas, fueron eventos que impusieron serias dudas frente al tipo de compromiso que estos grupos armados estaban dispuestos a establecer con una negociación de paz.

En este contexto, Virgilio Barco llegó al poder sin romper radicalmente con la voluntad política para la paz, pero con un programa que

buscaba fortalecer la capacidad institucional e infraestructural del Estado para atender los problemas que se consideraban como las fuentes del conflicto en las regiones. Con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), Barco pretendía integrar las regiones periféricas de Colombia a las dinámicas políticas y económicas del Estado y dotar de herramientas a los gobiernos locales para mejorar las condiciones de vida y de integración económica de las comunidades. Sin embargo, como lo señala González, este proceso fue paralelo a olas de violencia expresadas, por ejemplo, en la continuación del genocidio del partido de izquierda Unión Patriótica (UP) por parte de grupos paramilitares y en el mantenimiento de la expansión guerrillera que había iniciado en el periodo presidencial anterior.

Finalmente, Barco llegó a acuerdos concretos con el M-19, grupo que se desmovilizó en este periodo. Para este proceso, se crearon dos comisiones que regulaban los esfuerzos de paz y negociación; estaban compuestas por diez hombres y una mujer, lo que nos dice que aproximadamente el 9,09 % de los participantes eran mujeres, cifra más baja que la de Betancur. De igual manera, se realizaron dos acercamientos con las guerrillas (la Cumbre de Panamá y la Cumbre de Usaquéen) y se firmó un acuerdo de paz con el M-19. En estos procesos participaron 41 hombres y ninguna mujer. Lo mismo pasa con las declaraciones conjuntas firmadas por los negociadores tanto del Gobierno como del M-19, en las cuales se establecían ciertos compromisos concretos para el avance de las negociaciones: en ellas aparecen 29 firmantes hombres y ninguna mujer. Estas cifras claramente representan un gran retroceso con respecto a la inclusión de las mujeres y en relación con el precedente de las negociaciones adelantadas por Betancur. Quizás por ese motivo el periodo de Barco pasa casi que desapercibido por los relatos de las mujeres (tablas 3, 4 y 5).

TABLA 3
Composición por sexo de las Comisiones de Paz
en el Gobierno de Virgilio Barco

Comisiones	Hombres	Mujeres
Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (equipo asesor)	8	1
Consejeros Presidenciales para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación	2	0

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por el documento de la Fundación Ideas para la Paz (2008).

TABLA 4
Firmantes. hombres y mujeres, de los acuerdos de paz
entre el Gobierno de Virgilio Barco y los actores armados

Acuerdo	Fecha	Hombres				Mujeres					
		Guerrilla	Gobierno	Partidos	Testigos	Gremios y otros	Guerrilla	Gobierno	Partidos	Testigos	Gremios y otros
Reunión de Panamá	14 de julio de 1988	4	0	7	4	8	0	0	0	0	0
Cumbre de Usaquéen*	29 de julio de 1988	10	1	-	-	-	0	0	-	-	-
Acuerdo entre el Gobierno, los partidos políticos y el M-19	9 de marzo de 1990	2	3	-	1	1	0	0	-	0	0

* La información sobre participación en la Cumbre de Usaquéen se midió con base en los firmantes de tres documentos de trabajo elaborados por el M-19, el EPL y el entonces ministro de Gobierno César Gaviria.

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por las fuentes recopiladas en la *Biblioteca de la Paz*, tomo II (Villarraga, 2015).

TABLA 5
Declaraciones conjuntas del proceso de paz entre el Gobierno, los partidos y el M-19

Declaración	Fecha	Hombres			Mujeres		
		Guerrilla	Gobierno	Otros	Guerrilla	Gobierno	Otros
Primera declaración conjunta, Gobierno nacional – M-19	19 de enero de 1989	1	1	-	0	0	-
Segunda declaración conjunta, Gobierno nacional – M-19	4 de febrero de 1989	1	1	-	0	0	-
Tercera declaración conjunta, Gobierno nacional – M-19	5 de marzo de 1989	4	1	-	0	0	-
Cuarta declaración conjunta, Gobierno nacional – M-19	17 de marzo de 1989	1	2	1	0	0	0
Declaración conjunta, Gobierno nacional, Compañía “Gloria Amada Rincón” del M-19, Huila	30 de marzo de 1989	1	1	-	0	0	-
Quinta declaración conjunta, Gobierno nacional – M-19	17 de julio de 1989	1	1	-	0	0	-
Sexta declaración conjunta, Gobierno nacional – M-19	26 de septiembre de 1989	2	2	-	0	0	-
Séptima declaración conjunta, Gobierno nacional – M-19	14 de diciembre de 1989	2	2	-	0	0	-
Octava declaración conjunta, Gobierno nacional – M-19	25 de enero de 1990	2	2	-	0	0	-

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por las fuentes recopiladas en la *Biblioteca de la Paz*, tomo II (Villarraga, 2015).

Los acuerdos firmados durante el periodo presidencial de Barco tocaron varios puntos de negociación que pueden ser rastreados, no solo en los documentos finales, sino en las declaraciones conjuntas entre el Gobierno y el M-19. Entre los numerosos temas negociados durante este proceso se encuentran las garantías para la participación política, el fortalecimiento de la presencia del Estado en las regiones, la reforma electoral, el narcotráfico, los asesinatos políticos y las condiciones para la desmovilización. En ninguno de estos asuntos se plantean preocupaciones ligadas al género o a los derechos de las mujeres.

Por ejemplo, como parte de las negociaciones se acordó la creación de unas mesas de análisis y concertación y se hizo un llamado a varios sectores de la sociedad civil para que acudieran a las mesas a discutir, desde distintas perspectivas, los acuerdos. La academia, las asociaciones populares, los militares en retiro, los sindicatos y la Iglesia, fueron los sectores convocados. Las organizaciones feministas no fueron citadas. La única mención que puede considerarse potencial para la representación de las agendas de género es la reforma electoral. En este punto, el M-19 le exige al Gobierno nacional garantías para que las minorías puedan participar. Sin embargo, no hay una propuesta explícita sobre la perspectiva de género o sobre la participación de las mujeres. Las negociaciones de Barco pueden caracterizarse, entonces, por el retroceso en la inclusión y por su nula representación.

Después de estas negociaciones siguieron las promovidas por César Gaviria, recordadas por las entrevistadas de manera tangencial. Como en el caso del periodo presidencial de Barco, quizás ese olvido en la narración se deba a la precaria participación femenina en las mesas de negociación y de toma de decisión de los acuerdos. Gaviria llegó al poder en 1990 y su política se estableció, desde un inicio, como continuidad y fortalecimiento de los esfuerzos de paz adelantados por el Gobierno anterior (Villarraga, 2015). Quizás la característica fundamental de este periodo, además de la Asamblea, es el hecho de que fue la época en la que más acuerdos se firmaron (20 en su totalidad) y en la que seis de ellos pusieron fin al conflicto con el EPL, con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), con la Corriente de Renovación Socialista (CRS), con las Milicias de Medellín y con el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSM). Esto dio sustento a la idea de que la Constituyente era un pacto de paz en el que se propendía por la inclusión de diversos sectores tradicionalmente marginados por la política oficial.

En relación con las FARC, el Gobierno de Gaviria propició algunos acercamientos que fracasaron —los llamados diálogos de Tlaxcala— debido a la falta de voluntad política de ambas partes para la negociación. Según González, “ambos bandos insistían en considerar la vía militar como una estrategia de disuasión frente a su contendiente, y en señalar a la contraparte como carente de voluntad política para negociar” (2014, p. 416). A partir del fracaso de estas negociaciones, la guerrilla comenzó a perder legitimidad política frente a la opinión pública; se le acusaba de haber perdido sus objetivos y horizontes iniciales. Frente a esto, el Gobierno respondió con el ataque por la vía militar.

En materia de inclusión femenina, en los 18 acuerdos que se firmaron durante el Gobierno de Gaviria aparecen como firmantes 205 hombres y 4 mujeres, lo que indica que en promedio el 1,91 % de los pactantes estaba compuesto por mujeres¹. Nuevamente, una cifra muy baja que también representa un retroceso con respecto al periodo de Betancur. De igual manera, el Gobierno Gaviria estableció dos consejerías para el desarrollo de las negociaciones de paz, las cuales se componían de 16 hombres y una mujer, lo que indica que aproximadamente el 5,88 % eran mujeres, cifra que también es baja en comparación con el proceso Betancur e incluso con el de Barco (tablas 6 y 7).

Los acuerdos llevados a cabo con el EPL tocaron temas novedosos con respecto a las negociaciones anteriores. Se discutió la creación de comisiones para identificar los factores de la violencia que propiciaban y reproducían el conflicto, se propuso la articulación de planes socioeconómicos en las regiones para eliminar brechas de desigualdad en zonas de

TABLA 6
Composición por sexo de las Comisiones de Paz en el Gobierno de César Gaviria

Comisiones	Hombres	Mujeres
Consejeros Presidenciales para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación	1	0
Consejeros de Paz	3	0
Consejería de Paz	12	1

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por el documento de Fundación Ideas para la Paz (2008).

¹ En este dato no se incluyen las declaraciones conjuntas firmadas por las partes negociadoras de los acuerdos.

TABLA 7
Firmantes, hombres y mujeres, de los acuerdos de paz entre el Gobierno de César Gaviria y los actores armados

Acuerdo	Fecha	Hombres			Mujeres		
		Guerrilla	Gobierno	Otros	Guerrilla	Gobierno	Otros
Acuerdo Gobierno nacional – Ejército Popular de Liberación (EPL)	26 de agosto de 1990	3	4	-	0	0	-
Acuerdo Gobierno nacional – EPL y PCC-ML	28 de septiembre de 1990	3	6	-	0	0	-
Acuerdo entre el Gobierno nacional y el EPL	15 de febrero de 1991	6	6	-	0	0	-
Acuerdo final entre el Gobierno nacional y el EPL	26 de febrero de 1991	6	7	2	0	0	0
Acuerdo general entre el Gobierno nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	28 de diciembre de 1990	6	7	-	0	0	-
Acuerdo final entre el Gobierno nacional y el PRT	25 de enero de 1991	6	6	-	0	0	-
Acuerdo entre el Gobierno nacional y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)	14 de septiembre de 1990	2	3	-	0	0	-
Acuerdo entre la Consejería de Paz y la Comisión Negociadora del MAQL	2 de marzo de 1991	4	5	-	0	0	-
Acuerdo final entre el Gobierno nacional y el MAQL	27 de mayo de 1991	11	7	3	0	0	0
Acuerdo de Cabo Norte entre el Gobierno nacional y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSM)	17 de mayo de 1991	2	2	10	1	0	1
Declaración del Gobierno y la CGSM con respecto a la primera ronda de conversaciones en Caracas	6 de junio de 1991	10	6	9	1	0	1

Acuerdo	Fecha	Hombres			Mujeres		
		Guerrilla	Gobierno	Otros	Guerrilla	Gobierno	Otros
Acuerdo sobre veedurías, segunda ronda de conversaciones en Caracas entre Gobierno y CGSM	25 de junio de 1991	10	6	4	1	0	0
Declaración conjunta de la Comisión de la Paz y la CGSM en Tlaxcala	18 de marzo de 1992	10	5	-	0	1	-
Acuerdo Gobierno nacional y la Corriente de Renovación Socialista (CRS)	18 de diciembre de 1993	2	2	2	0	0	0
Acuerdo general entre el Gobierno y la CRS	14 de enero de 1994	2	2	1	0	0	0
Acuerdo político final entre el Gobierno nacional y la CRS	9 de abril de 1994	3	3	1	0	0	0
Acuerdo inicial entre el Gobierno nacional y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo y las Milicias Populares Independientes del Valle de Aburrá	15 de febrero de 1994	6	7	3	0	0	0
Acuerdo final para la paz y la convivencia, entre el Gobierno nacional, departamental y municipal y las milicias de Medellín	26 de mayo de 1994	6	6	4	0	0	0
Acuerdo entre los comandos Ernesto Rojas del EPL y el Gobierno nacional	29 de marzo de 1992	4	4	3	0	0	0
Acuerdo político final entre el Gobierno nacional y el Frente Francisco Garnica de la CGSB	30 de junio de 1994	3	3	1	1	0	0

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por las fuentes recopiladas en la *Biblioteca de la Paz*, tomo III (Villarraga, 2015).

histórica presencia del EPL, se promovió la creación de unas casas de la democracia destinadas a aumentar la participación de la sociedad civil, se pensaron estrategias para el apoyo a las víctimas del conflicto y se diseñaron mecanismos de transición para los excombatientes que se incorporaban a la vida civil. En ninguno de estos proyectos y acuerdos se mencionó la perspectiva de género; aunque se puede pensar que en los diferentes espacios, como las casas de la democracia o la Comisión de Superación de la Violencia se propiciaba el diálogo con las organizaciones feministas, los acuerdos y las negociaciones carecen de un compromiso explícito con ello. De igual manera, los acuerdos con el PRT, el MAQL, la CGSM, la CRS y las Milicias Populares hacen un énfasis especial en el tema de los derechos humanos y en las garantías para los procesos de reincorporación a la vida civil y la atención a las víctimas del conflicto. Pero en ninguno de estos casos se plantean asuntos relacionados con el género. Así que en términos de los acuerdos, el Gobierno de Gaviria tiene un perfil similar al de Barco: retrocesos en inclusión y nula representación.

Por otra parte, como lo menciona María Emma Wills en su libro, durante el periodo de Gaviria, “Ana Milena Muñoz, primera dama de la República, lideró la conformación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (CPJMF)” (2007, p. 225). Como su nombre lo indica, esta Consejería tenía el objetivo de orientar, coordinar y supervisar los programas y las políticas que tuvieran que ver con las mujeres, los jóvenes y la familia. En principio, como lo señala Wills, la Consejería intentó articular un Conpes con una política pública para el tema de las mujeres, en el que se partía de la idea de que la discriminación hacia las mujeres encontraba su causa en desigualdades estructurales de nuestras sociedades. Sin embargo, por una parte, esta política no tuvo impactos concretos sobre los acuerdos de paz del periodo y, por otra, el Conpes no se construyó desde la interlocución con las organizaciones feministas. La Consejería y los grupos feministas iban por vías diferentes y el diálogo entre ambas partes era nulo: “por un lado, la Red Nacional de Mujeres producía una agenda que se proponía la consecución de ciertas metas durante los próximos años, y por otro camino la Consejería formulaba una serie de propósitos” (p. 226).

Un hecho sobre el que hay que llamar la atención es que el Gobierno de Gaviria fue una de las etapas presidenciales con más movimiento en materia de acuerdos de paz con los actores armados y, a pesar de contar con una institución que tenía como objetivo abordar las discriminaciones históricas de las mujeres en Colombia, la representación del enfoque de

género en los acuerdos fue nula. Una de las razones que explica esto es la debilidad institucional con la que contaba la Consejería y la poca importancia que las agendas gubernamentales le asignaban a los temas de género (Wills, 2007, p. 226). Quizás por estas razones, la Consejería promovida durante la presidencia de Gaviria pasa casi desapercibida en los relatos de las feministas; su impacto fue muy reducido y no generó herramientas para garantizar la representación en las negociaciones con las guerrillas.

Lo que no pasa desapercibido de esa época es la organización del movimiento feminista para incidir en el llamado “pacto de paz” que proponía la Asamblea Nacional Constituyente. La Constituyente es descrita por las entrevistadas como un hito, porque es un momento clave en el que las mujeres se organizan con el propósito de crear una agenda común y buscar estrategias concretas para que esta tenga eco en la nueva Constitución. ¿Había movimiento feminista en la Constitución del 91? Gloria Tobón nos contestó:

...superimportante. Posterior al activismo de los colectivos por la inclusión de derechos de las mujeres en la Constitución, nació la Red Nacional de Mujeres, que para mí es la madre de las redes, pues fue el primer movimiento que articuló organizaciones que no eran grupos feministas fuertes en una opción política de ciudadanía para las mujeres, y efectivamente se lograron cosas que quedaron en la nueva Constitución. (Tobón, 2016)

Según el libro de María Emma Wills, la preparación para la Constituyente pasó por la elaboración de textos por parte de varias organizaciones feministas en los que se reclamaban avances en determinados temas y la idea era, a partir de todos estos insumos, presentar una agenda a las instancias del Gobierno para que la incluyeran en los pactos de la nueva Constitución. Por ejemplo, “el texto preparado por la Red de Mujeres y Constituyente defendió la implementación de un lenguaje genéricamente incluyente donde se mencionaran ciudadanos y ciudadanas, y buscó la prohibición de la discriminación basada en la

...situación económica, social y cultural, étnica o de género, opción religiosa, política o sexual” de las personas. Además, definió la reproducción humana como un derecho y una responsabilidad y no como un acto biológico regulado por dogmas religiosos. (2007, p. 219)

También, en el “Encuentro Nacional de Mujeres. Un abrazo amoroso por la vida”, llevado a cabo en Bogotá en 1990, se presentaron diversas

ponencias que tocaban temas que cubrían desde la economía y su relación con las mujeres, la construcción de democracia desde la perspectiva feminista, la ética del amor y los cambios necesarios en las relaciones políticas y patriarcales existentes (Wills, 2007, p. 220). Todos estos temas reunían una agenda que le apostaba a cambios estructurales en la sociedad tendientes a lograr la equidad de género. El problema, en este caso, fue la discusión sobre cuáles estrategias de incidencia resultaban más efectivas para posicionar estos temas en la Constitución.

A la pregunta: ¿hubo mujeres presentes en la Constituyente?, María Emma Wills (2016) responde: “sí, claro. Lo que pasa es que no eran feministas, entonces había que convencerlas tanto como a los otros”. ¿Qué pasó entonces con las propuestas y los debates que se dieron en las organizaciones? ¿Por qué no tuvieron presencia en la Constituyente? ¿Por qué no tuvieron representación? Olga Amparo Sánchez da una explicación: el Encuentro

...fue una reunión nacional de feministas donde se debatió la agenda de las mujeres de cara a la Constituyente, la propuesta de la reforma a la Constitución presentada por las 17 organizaciones a la Cámara de Representantes, y la estrategia para llegar como mujeres a la Asamblea Nacional Constituyente. En ese contexto, uno de los puntos centrales del Encuentro fue si se iba con listas propias o en una lista concertada con partidos u organizaciones de izquierda. (Sánchez, 2016)

Para Sánchez, al igual que para otras feministas entrevistadas, las divisiones internas que se generaron debido a las disputas sobre si participar o no con los partidos políticos produjeron tensiones, en ocasiones, infranqueables dentro del movimiento. El asunto aquí se definía porque “mientras unas feministas abogaban por la participación en las elecciones a la Asamblea Constituyente con listas propias, otras por el contrario defenderían la estrategia de irse con los partidos” (Wills, 2007, p. 221).

Esta tensión va a ser una tendencia en las organizaciones feministas de esta época y se va a expresar no solo en la Constituyente, sino en otras coyunturas en las que se debe tomar la decisión de vincularse a las redes y sistemas estatales para promover agendas o, más bien, mantener la autonomía e incidir a través de otros mecanismos. Gran parte de las reivindicaciones de las organizaciones feministas de los años ochenta en adelante promueven agendas que buscan generar cambios estructurales en la sociedad y, para algunas, ello suponía oponerse y enfrentarse a esce-

narios que tradicionalmente se han caracterizado por reproducir dinámicas de opresión y discriminación hacia las mujeres, como la academia y el Estado (Luna y Villarreal, 1994, p. 174). Por eso, unas feministas deciden declararse como autónomas, dando a entender que no dialogan ni participan con partidos políticos; su forma de incidencia es otra: en la calle, en las mesas de las organizaciones, en las regiones. Para otras, en cambio, sí había que incidir en el Estado, y era preciso establecer alianzas estratégicas con miembros de partidos políticos que mostraran disposición para incluir las agendas feministas en la Constituyente. Ese es el dilema de la “doble militancia” de las feministas de finales del siglo XX.

Olga Amparo Sánchez, sin embargo, establece matices en este dilema: ella afirma que no todas las feministas eran absolutamente autónomas o estaban completamente convencidas de establecer alianzas con los partidos y las maquinarias del Estado. Desde la Casa de la Mujer, por ejemplo, se impulsó la iniciativa de impactar en la Constituyente con listas de candidatas propias, por lo que, a pesar de no establecer alianzas con partidos, estas mujeres sí decidieron involucrarse en el proceso. De igual manera, una vez constituida la Asamblea, establecieron alianzas con la Red Mujer y Constituyente para promover las agendas que se habían discutido. Es por esto que Olga Amparo Sánchez (2016) concluye que “ninguno de los grupos que impulsamos listas propias nos marginamos de la incidencia en la Asamblea Nacional Constituyente”.

A pesar de esta salvedad, para Beatriz Quintero, el dilema de la doble militancia sí tuvo impacto sobre la baja inclusión de las mujeres feministas en la Asamblea. En un documento balance del proceso constituyente y participación femenina, Quintero explica que:

...aunque no se logró un acuerdo para que el movimiento de mujeres participara conjuntamente con una candidata, pues se presentó la discusión sobre la doble militancia y muchas mujeres del movimiento escogieron apoyar a los candidatos de sus partidos o movimientos, se postularon como candidatas del movimiento de mujeres Rosa María Turizo y Norma Villareal. (2005, p. 6)

La incidencia también tuvo un foco importante en establecer alianzas estratégicas con miembros de partidos que participaron en la Asamblea; según Beatriz Quintero, “entre los constituyentes que más respondieron a nuestras invitaciones estuvieron: María Teresa Garcés, Iván Marulanda, Eduardo Verano, Otty Patiño, Marcos Chalita, Germán Rojas

y Angelino Garzón” (2005, p. 7). Estas alianzas estratégicas llevaron a que, finalmente, algunos de los temas que estaban en la agenda feminista de ese momento entraran a la Constitución del 91.

En la Constituyente, las feministas perdieron dos de los puntos de su propuesta: el concerniente a derechos sexuales y reproductivos y el que se refería a la libre opción de la maternidad y a nuevas formas de pensar en las familias. Pero “lograron un éxito rotundo frente a los derechos políticos, al conquistar la garantía a la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública. Además, otros artículos recogieron la mayoría de las propuestas que llevó la Red Nacional de Mujeres y Constituyente” (Wills, 2007, pp. 222-223). El balance que hacen las feministas de esta incidencia en la Asamblea es positivo, pues, con todas las tensiones y conflictos alrededor de la construcción de las agendas, las feministas sí lograron que algunos de sus intereses fueran representados en la Constitución. Sin embargo, el hecho de que temas estructurales como los relacionados con la familia, la maternidad y los derechos sexuales y reproductivos no pasaran a la Asamblea es dicente de la dificultad para que agendas que buscan romper con el *statu quo* entren a las instituciones. Esta tendencia se verá con mayor claridad en los años posteriores.

El balance que se puede hacer de este periodo plantea una paradoja fundamental: es revelador el hecho de que la época de la Constituyente, un periodo que se piensa como un gran momento de inclusión política de sectores tradicionalmente marginados de la sociedad colombiana, haya tenido índices tan bajos de inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz, y la institución creada con el propósito de atacar la discriminación histórica contra las mujeres haya pasado desapercibida en las políticas públicas y en los escenarios de decisión.

Por otra parte, este periodo también muestra cómo por primera vez desde el Gobierno de Betancur las feministas se reúnen con el fin de plantear una agenda política común. La carencia de representación en las negociaciones de paz puede explicarse, en parte, porque es posible pensar que, más que en los acuerdos, las feministas estaban más interesadas en impactar con su agenda en la Constituyente y fue allí donde concentraron gran parte de sus esfuerzos. Justamente, aunque, en principio, la presencia de las feministas no estuvo en las negociaciones con las guerrillas, este periodo de la Constituyente se caracterizó por una tendencia de movilización que va a adquirir mucha fuerza en los procesos posteriores y que,

en palabras de Mauricio Archila (2006), puede denominarse como una movilización “desde abajo”, en la que, a través de diferentes mecanismos y estrategias, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil buscan la manera para que sus voces y reclamos sean escuchados por las instancias de toma de decisión gubernamentales, aun cuando en las esferas de poder del Estado no se encuentren *incluidos*.

La Constituyente pone en evidencia cómo la representación no es un proceso homogéneo, y no necesariamente funciona de manera unidireccional, pues no siempre son los gobiernos los que abren el espacio para que las agendas de los actores sociales se incorporen en sus políticas, sino que estos actores también se apropian de herramientas que ejercen presión sobre las élites para modificar sus arreglos institucionales. La creación de la Red Nacional de Mujeres es un ejemplo que, para las entrevistadas, marca un hito en su historia porque desde allí se puede ver el esfuerzo por reunir a organizaciones feministas ya existentes para articularlas en el propósito de creación de una agenda común y en la búsqueda de estrategias para obtener representación en la nueva Constitución. El cabildeo y la alianza con actores estratégicos de los partidos políticos fueron los mecanismos más usados y cuestionados por algunas feministas.

Se puede decir, entonces, que la Constituyente revela una tensión que se mantendrá durante los años posteriores y que muestra, no solo los conflictos internos de las organizaciones feministas, sino también —y sobre todo— las tensiones y barreras entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil. De un lado, el conflicto alrededor de la “doble militancia” será una tendencia que caracterizará las próximas intervenciones de las feministas en los procesos del Estado y, en particular, en las negociaciones de paz. De otro lado, esto quizás se debe a la poca receptividad de las instituciones a agendas que se perciben como subversivas o desestabilizadoras del estado de cosas existente. Por este motivo, sectores feministas valoran tanto su autonomía con respecto al Estado, pues desde “los márgenes” pueden promover sus agendas, hacer incidencia en las regiones y posicionar sus temas e intereses sin verse obligadas a negociar bajo los tiempos, parámetros y criterios que establecen las instituciones.

Justamente, el siguiente hito identificado por las feministas entrevistadas va a mostrar que esta tensión entre institucionalidad y movimiento social no es tan fácil de saldar. Como bien lo indica Mauricio Archila, “las relaciones entre movimientos sociales y Estado en América Latina han oscilado entre el antagonismo y la subordinación” (2006, p.

12). El feminismo colombiano no es la excepción. Pero más que subordinación, el feminismo ha encontrado espacios de negociación importantes en las instituciones colombianas y, aun así, no ha perdido su posición profundamente crítica del estado de cosas existente y de los arreglos y pactos sociales desiguales que se construyen desde el Estado. El proceso Samper es un ejemplo de apertura y cierre aleatorio del diálogo con el movimiento social y de cómo este no subordinó su agenda a los arreglos institucionales.

La época de Samper (1994-1998) y la institucionalidad para la equidad de género: tensiones, avances y diálogo con el movimiento feminista

Beatriz Quintero (2016) afirma que la Asamblea Nacional Constituyente marcó un cambio fundamental en la manera como las feministas entendían el orden social y la relación de su movimiento con el Estado: “antes de la constituyente nosotras las feministas no mirábamos al Estado. Entonces después el Estado con todas sus cortes se empieza a mirar. Empezamos a ver un actor con el que hay que interlocutar”. En esta misma vía señala que:

...yo creo que Colombia cambió hasta su lenguaje antes y después del 91. La palabra derechos apareció. Antes no existía. Pues la gente era ciudadana pero el discurso no estaba instalado en la gente y se instaló. Eso es muy bonito. Se instaló el discurso en el cuerpo de las personas y eso se lo debemos a la Constituyente. En eso sí creo que hubo una consolidación de la paz, pues se consolidó con los derechos. (2016)

Es gracias a este cambio fundamental en el lenguaje que las feministas entrevistadas recuerdan al Gobierno de Samper como una etapa en la que las reclamaciones y demandas de las feministas comenzaron a resonar en la institucionalidad colombiana y se abrieron canales de comunicación entre el movimiento y el Estado, los cuales a pesar de estar cargados de tensiones, fueron un precedente para las formas que adoptaría la incidencia del movimiento en los procesos de paz y las rutas que tomaría el Estado en esta materia.

El Gobierno de Samper es recordado por las entrevistadas por la creación de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres (Di-

nem), institución que sirvió como reemplazo a la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia. La Dinem se creó en 1995 en virtud de una alianza estratégica que se entabló entre la entonces senadora Piedad Córdoba y las organizaciones feministas. Olga Amparo Sánchez afirma que, en esta época, el Consejo Nacional de Planeación (CNP) contaba con dos representantes del movimiento feminista y de mujeres, quienes estaban allí con el propósito de que en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyera la creación de una institución con rango ministerial que promoviera la articulación de políticas públicas para las mujeres. Esta propuesta pasó a manos de Piedad Córdoba —senadora y ponente del Plan Nacional de Desarrollo— quien, como bien lo indica María Emma Wills, “logró, gracias a su destreza para manejar el Congreso y el apoyo de una bancada de mujeres parlamentarias, la inclusión de una entidad encargada de coordinar las políticas de género: la Dinem” (2007, p. 232). En el decreto de su fundación, la Dinem se presentaba como una institución con autonomía administrativa y con la asignación estable de presupuesto (p. 232), lo que, en principio, significaba la posibilidad de desarrollar proyectos de larga duración y con las garantías para que no se acabaran por cuenta de voluntades políticas particulares.

Además de esto, la característica fundamental de la Dinem, que marcaría la creación de esta institución como un momento de grandes expectativas y tensiones, fue el nombramiento de Olga Amparo Sánchez como directora, mujer que tenía una trayectoria de cabildeo en organizaciones de mujeres y feministas y que, además, era una de las impulsoras de la Casa de la Mujer, organización feminista que centra su quehacer político en develar y remover las situaciones de opresión, subordinación e injusticia que viven las mujeres y en la defensa de sus derechos humanos. En su entrevista, Olga Amparo Sánchez relata esta historia desde 1994, momento en el que se empezó a discutir la importancia de una institucionalidad fuerte en materia de derechos de las mujeres:

...en 1994 se crea el Consejo Nacional de Planeación con el Gobierno de Samper. Y yo llego a ese Consejo en representación de organizaciones de mujeres y ahí en ese primer Plan Nacional había un tema que era la deuda pendiente con las mujeres. En el Plan Nacional de Desarrollo nos planteamos la necesidad de una institucionalidad porque lo que había era un Consejería de la Juventud, la Mujer y la Familia. Lo que planteamos ahí era que se hiciera una institucionalidad fuerte. (2016)

Esta propuesta fue acogida por la senadora Piedad Córdoba y, gracias a esa alianza estratégica, se creó finalmente la Dirección. ¿Cómo llega una feminista a la dirección de la Dinem?

Yo llego ahí porque Samper le pregunta al Partido Liberal “quién es la idónea”, Piedad le dice al partido “yo no creo que esto deba ser una mujer de partido, tiene que ser una mujer que conozca lo de las mujeres, que tenga legitimidad”, y me propone a mí. Yo estuve ahí tres años. (Sánchez, 2016)

La propuesta de la Dinem en materia de política pública para las mujeres fue presentada al Comité Asesor de la Política, compuesto por la ministra responsable de la política, la directora de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, un representante de la Consejería para la Política Social y representantes de organizaciones feministas y de mujeres. Los ejes centrales de la política pública definida aquí fueron principalmente cuatro: i) derechos políticos; ii) derechos económicos, sociales y culturales; iii) derechos sexuales y reproductivos y iv) un plan nacional para la erradicación de las violencias contra las mujeres (Sánchez, 2016). Para consolidar estos temas, se llevaron a cabo tres estrategias: i) la organización de “cursos de capacitación a funcionarios(as) públicos(as) y asesorías a congresistas para impulsar proyectos de ley que beneficiaran a las mujeres”; ii) la incorporación de “una perspectiva de género aplicable a planes de desarrollo” y iii) la construcción de una línea de acción concentrada en “apoyar y empoderar organizaciones sociales con la realización de eventos, publicaciones y capacitación” (Wills, 2007, pp. 232-233). Esta última línea tuvo un impacto particular en lo que respecta a procesos de paz y conflicto armado, pues, desde esta institución, se apoyó la creación de la Ruta Pacífica, organización feminista que, para María Emma Wills (2016), “es el primer movimiento que hace visible la violencia sexual como arma de guerra”, y que realiza un trabajo de acompañamiento de mujeres en las regiones, posicionando agendas contra la violencia y empoderando a las mujeres.

También, desde la Dirección se promovieron y apoyaron económicamente eventos no solo de la Ruta, sino de diferentes organizaciones feministas y de mujeres para incidir en las regiones. Había allí una apuesta por establecer canales de comunicación y —sobre todo— de acción con las organizaciones, desde los cuales se pudiera contar con el apoyo de la institucionalidad para impulsar las agendas que las feministas venían cons-

truyendo “desde abajo”. Olga Amparo Sánchez concluye que, finalmente, la Dirección “era una entidad autónoma, entonces teníamos presupuesto y autonomía administrativa. Fue una experiencia muy importante porque lo que uno puede hacer en el Estado con presupuesto es más de lo que uno puede hacer en las organizaciones” (Sánchez, 2016).

Esta apertura del Gobierno de Samper a las agendas relacionadas con el fin del conflicto y con el apoyo a las mujeres en las regiones quizás responde a la coyuntura concreta en la que él llega al poder. La política de paz de Samper se propuso desde la atención a cuatro frentes de acción: “el llamado ‘salto social’, el ‘compromiso con los derechos humanos’, el ‘mejoramiento de la administración de justicia’, y el ‘diálogo útil con la guerrilla” (Villarraga, 2015, p. 102). De todos estos puntos, el compromiso con los derechos humanos es un asunto que cada vez adquiriría más relevancia en las políticas estatales en esta época, dados los compromisos internacionales que, desde finales de los años setenta, el Estado colombiano adoptó en materia de derechos de las mujeres.² Esto se consolidaría con mayor impulso con el proceso del Caguán, pero desde Samper, y sobre todo, con el apoyo de la Dinem, los temas de la lucha contra la guerra y de los efectos del conflicto sobre las vidas de las mujeres comienzan a sonar como elementos fundamentales para pensar en una agenda de paz. A pesar de que esta agenda no tuvo una representación concreta en los acuerdos firmados por Samper, el hecho de que la Ruta Pacífica y otras organizaciones

2 La ONU declaró el periodo de 1975 a 1985 como la Década Internacional de la Mujer, posicionando así el problema de la equidad de género en el centro de las políticas públicas y de las preocupaciones para lograr el desarrollo de los países. En este escenario, en 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw), tratado internacional que compromete a los Estados miembros a emprender programas, políticas y legislaciones que contribuyan a disminuir la discriminación y la desigualdad entre hombres y mujeres. Colombia se vinculó como Estado parte de la Cedaw por medio de la Ley 051 de 1981. En este mismo sentido, a través de la Ley 248 de 1995, el país se unió a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belém do Pará”. A lo largo de la década de la mujer, también se realizaron cuatro conferencias internacionales con delegados de diversas regiones en las que el objetivo central era realizar un diagnóstico de cómo estaban los países en materia de equidad de género y cuáles eran los mecanismos más adecuados para solucionar los problemas en ese ámbito. La Conferencia de Beijing, llevada a cabo en 1995, sintetizó todas estas preocupaciones en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, a la cual se adscribieron 189 países, entre ellos Colombia.

feministas que estaban haciendo una lectura del conflicto armado desde los derechos de las mujeres contarán con apoyo y recursos institucionales, puede considerarse un cierto avance en materia de representación.

En los acuerdos negociados durante este periodo se percibe mayor énfasis por parte del Gobierno en el tema de los derechos humanos y en la participación de la sociedad civil en las negociaciones. Aunque estos dos asuntos pueden considerarse como provechosos para la participación del movimiento feminista y el posicionamiento de sus reclamos, no hay ningún compromiso explícito con esto. Sin embargo, en los acuerdos firmados es difícil rastrear posturas concretas por parte del Gobierno, pues algunos —como el acuerdo de Remolinos del Caguán— intentan solucionar situaciones muy puntuales que no representan mayores compromisos institucionales con un proceso de paz. Como bien lo señala González, la presidencia de Samper se caracterizó por la falta de legitimidad política, dados los vínculos comprobados entre su campaña presidencial y los dineros del narcotráfico —este episodio de la historia colombiana se denomina usualmente “proceso 8000”—. En este contexto, “durante el Gobierno Samper no se realizaron prácticamente acciones relacionadas con la paz, por el escaso margen de maniobra de su Gobierno, severamente afectado por la crisis de gobernabilidad desatada por el llamado proceso 8000” (2014, p. 421). Por eso, aunque se puede decir que en los acuerdos firmados durante el Gobierno de Samper no hubo representación, también hay que reconocer que aquí no hubo una negociación de paz clara, con continuidad y compromiso por parte del Gobierno.

En esta época convivieron, entonces, dos instancias de representación: de un lado, la fundación de la Dinem marca un cambio y establece un compromiso de las instituciones con los problemas de género y con la interlocución con las organizaciones feministas. Pero, de otro lado, en las negociaciones que se llevaron a cabo con los actores armados no hay representación. Institucionalidad de género y negociaciones con guerrillas son dos procesos que, en este momento, van por caminos separados.

En lo que respecta a la inclusión, es posible decir que hubo un esfuerzo por aumentar las cifras de participación en las mesas de negociación, en relación con las administraciones anteriores. Samper decretó la creación del cargo de un alto comisionado para la paz, y la entidad encargada de regular el desarrollo de las negociaciones y los acuerdos era la Consejería para la Paz; esta institución estuvo compuesta por trece hombres y dos mujeres, lo que indica que aproximadamente el 13,33 % de los integrantes

eran mujeres, promedio que representa un aumento frente a los dos gobiernos anteriores e, incluso, un aumento con respecto a las negociaciones de Betancur. A su vez, en los cuatro acuerdos y dos preacuerdos que se firmaron en este periodo con el ELN, el movimiento Jaime Bateman Cayón y el Movimiento Armado Independiente Revolucionario-Comandos (MIR-COAR), aparecen como pactantes 75 hombres y 7 mujeres, es decir que, en promedio, el 8,54 % de las personas que firmaron los acuerdos fueron mujeres, lo que, nuevamente, constituye un avance con respecto a los procesos anteriores (tablas 8 y 9).

TABLA 8
Composición por sexo de las Comisiones de Paz
en el Gobierno de Ernesto Samper

Comisiones	Hombres	Mujeres
Alto comisionado en la Consejería para la Paz	1	0
Consejería para la Paz	13	2

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por el documento de Fundación Ideas para la Paz titulado (2008).

Lo que es paradójico de estos números es el hecho de que un Gobierno como el de Samper, que se caracterizó por los débiles esfuerzos de paz, haya tenido índices más altos de inclusión y de representación —si consideramos la creación de la Dinem— que un Gobierno como el de Gaviria, caracterizado por un ambiente político favorable hacia la paz y por el movimiento de esfuerzos para corregir las discriminaciones históricas de la sociedad a través de una nueva Constitución. En este sentido, el Gobierno de Samper sí se mostró como prometedor en términos de inclusión y representación para las mujeres.

Sin embargo, esto no deja de estar cargado de tensiones. La primera tensión identificada por las entrevistadas responde al hecho de que, aunque la creación de la Dinem significó avances positivos, la falta de legitimidad política del Gobierno los afectó negativamente. A este respecto, Cecilia Barraza relata esta historia y afirma que la Dinem era una institución con muchas posibilidades para tener impacto, no solo porque el Estado le asignó recursos y le otorgó una cierta autonomía administrativa, sino, sobre todo, ...porque habían además en el Estado mujeres en las que este tema sí era importante, tenías a Cecilia López de ministra de Agricultura, tenías a Piedad Córdoba como senadora impulsan-

TABLA 9
Firmantes, hombres y mujeres, de los acuerdos de paz entre el Gobierno de Ernesto Samper y los actores armados

Acuerdo	Fecha	Hombres			Mujeres		
		Guerrilla	Gobierno	Otros	Guerrilla	Gobierno	Otros
Primer acuerdo entre el Gobierno nacional y el movimiento Jaime Bateman Cayón	8 de febrero de 1996	2	3	2	0	0	1
Acuerdo de Remolinos del Caguán (para la liberación de 60 soldados y 10 infantes de marina)	3 de junio de 1997	2	2	1	0	0	0
Preacuerdo: declaración de Viana entre el Gobierno nacional y el ELN	9 de febrero de 1998	2	2	3	0	0	1
Acuerdo de la Puerta del Cielo, entre el ELN, el Comité Nacional de Paz y la sociedad civil*	15 de julio de 1998	-	-	35	-	-	4
Preacuerdo entre el Gobierno nacional y la milicia Movimiento Armado Independiente Revolucionario-Comandos (MIR-COAR) en Medellín	21 de enero de 1997	4	3	-	0	0	-
Acuerdo final entre el Gobierno nacional, la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y MIR-COAR	29 de julio de 1998	4	8	2	0	1	0

* Los firmantes de este acuerdo no aparecen discriminados por Gobierno, guerrilla, testigos internacionales o partidos, por lo que decidimos ubicarlos a todos en la categoría "otros".

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por las fuentes recopiladas en la Biblioteca de la Paz, tomo IV (Villarraga, 2015).

do estos temas y quien sacó adelante que se creara la Dirección, pero tenías un Gobierno con cero credibilidad, por lo tanto no era posible tener impacto. (2016)

Tal y como lo dice Olga Amparo Sánchez, “para algunas feministas, yo estaba vendiendo las banderas del feminismo a un Gobierno corrupto y narcotraficante” (Sánchez, 2016).

Este problema de legitimidad del Gobierno se agudizaría aún más con la segunda tensión. Olga Amparo Sánchez cuenta una anécdota que muestra la tendencia del Estado a rechazar las agendas del feminismo que son vistas como “subversivas” o contrarias al *status quo*:

...hubo un debate muy recalcitrante en el Congreso sobre aborto, en la Cámara de Representantes, todo estaba repleto de gente del Opus Dei, del derecho a nacer y entonces cuando yo entré me gritaban las muchachas “asesina”. [...] [En este encuentro] estaba la ministra de Salud, el consejero para la política social y los representantes. Cuando yo hablé se paró un hombre de la organización por el derecho a nacer y dice “nosotros hemos investigado sus posturas y ahora usted es una feminista avergonzante”. Y entonces se para una mujer y me dice, “doctora, usted y yo nos vamos a encontrar en la vida porque usted está peleando por los derechos de las mujeres y yo estoy peleando por los derechos de los no nacidos”. Finalmente, las personas de la organización por el derecho a nacer estaban repartiendo pines con forma de feto y “entonces yo salgo de la curul, y todo estaba en directo, yo me paré y me iban a poner el pin y yo lo recibí en la mano. Fui me senté y ahí se quedó el pin. Y pues claro, eso fue muy fuerte, al Gobierno le pareció horrible y para las feministas yo debí salir a decir “sí al aborto”. Luego de eso me pidieron la renuncia, alegando que no tenía puesta la camiseta del Gobierno. (Sánchez, 2016)

Beatriz Quintero sostiene:

...el tema del aborto es muy difícil y en el movimiento feminista es un tema marginal debido a que la prioridad ha sido el conflicto armado y la lucha por la paz. Además, es un tema que implica discutir con más personas que trabajan en derechos humanos o son del movimiento social de mujeres. Y es distinto cuando tú dices “yo creo que las mujeres pueden abortar”, te miran feo. Pero sí tú dices que las mujeres tengamos igualdad de derechos ahí sí qué lindo. Lo otro es qué monstruo. (Quintero, 2016)

Ese “monstruo” del aborto es una de las agendas del feminismo que choca con la institucionalidad y la posición de Olga Amparo Sánchez en la Dinem reveló, justamente, los límites del diálogo entre el Estado y el movimiento social. La experiencia en la Dinem la llevó a concluir que el movimiento debe ser autónomo de la institucionalidad, pues “hay un orden institucional y normativo que te impide cambiar el mundo, no es un asunto de voluntades” (Sánchez, 2016). A pesar de que alrededor de la creación de la Dirección había una serie de expectativas, en tanto que se trataba de una instancia con autonomía, con presupuesto y con representación de las demandas de las organizaciones feministas, esta experiencia mostró, para las entrevistadas, que finalmente la institucionalidad tiene unos límites muy claros sobre qué tipo de agendas moviliza y cuáles censura. Nuevamente, aparece aquí el debate de fondo sobre la “doble militancia”: ¿autonomía o incidencia desde el Estado? Este conflicto emergerá otra vez en el marco de las negociaciones de paz del Caguán, momento que, para las entrevistadas, es uno de los hitos más importantes de participación femenina en los procesos de paz en Colombia.

El Caguán: el gran hito de participación femenina

En materia de participación femenina, el periodo presidencial de Andrés Pastrana (1998-2002) se caracteriza por albergar dos momentos que, en la memoria de las entrevistadas, aparecen como paradójicos, ya que, por un lado, esta época es recordada por la gran movilización de mujeres y de feministas para incidir en las negociaciones de paz que se llevaron a cabo, pero, por otro, también se rememora el cierre de la Dinem y la creación de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, institución con menos autonomía, y, sobre todo, con un presupuesto bastante reducido. Parecería, entonces, que en este momento la institucionalidad va por una vía y las mujeres y feministas, desde sus organizaciones y con su participación política “desde abajo” en los procesos de paz, van por otro camino.

Andrés Pastrana llegó al poder con la prioridad de la “búsqueda de la paz en la agenda pública, pero de forma que se viabilizara de inmediato a través de hechos decisivos” (Villarraga, 2015, p. 139). De ahí, quizás, que se presentaran muchas improvisaciones y paradojas a lo largo de todo el proceso de negociación con las FARC (Villarraga, 2015), pues en aras de mostrar resultados inmediatos, se tomaron decisiones y acciones que no

respondían a un proceso de planeación cuidadosa. Como parte de su propuesta de paz, el Gobierno de Pastrana decretó la creación de una zona de distensión ubicada entre los departamentos del Meta y el Caquetá. Conocida como “el Caguán” (por su ubicación en el municipio de San Vicente del Caguán), esta zona de distensión fungía como el espacio para llevar a cabo las negociaciones entre el Gobierno y las FARC.

Sin embargo, el Caguán fue un ejemplo más de la convivencia entre una política de paz y una de guerra. Así lo expresa González: “el problema de fondo de las negociaciones era más profundo: una vez más ambos actores desplegaban simultáneamente una lógica política y una lógica militar como forma de hacer la guerra en medio de la paz” (2014, p. 431). Por el lado de las FARC, este momento se caracterizó por la expansión de sus frentes y de sus corredores estratégicos para la producción y el transporte de coca. Esto era un proceso paralelo a la expansión de los grupos paramilitares en varias regiones del país y a la radicalización de su accionar como oposición a los diálogos con la guerrilla. Por el lado del Gobierno, aunque Pastrana llegó al poder con una política de paz, al mismo tiempo desarrolló un proceso de fortalecimiento de las Fuerzas Militares, con la ayuda de Estados Unidos; esto se condensó en el llamado “Plan Colombia” (p. 430). Así, ambos actores, al mismo tiempo que se comprometían con la paz, encabezaban acciones ofensivas de guerra.

A pesar de estas paradojas, Gloria Tobón (2016) afirma, con seguridad, que el proceso de paz de Pastrana fue “un ejercicio de participación, fue como una gran muestra de que las mujeres sí podíamos ser más que monotonera, podíamos pensar y podíamos aportar, que las mujeres podíamos escribir documentos y podíamos decir cosas importantes”. Para ella, este es un hito en la participación porque por primera vez los temas de género son puestos sobre la mesa de negociación como una parte fundamental de la agenda, sin la cual no era posible hablar de paz. Y el posicionamiento de esta perspectiva se dio gracias a las diferentes organizaciones feministas y de mujeres que se movilizaron. Esto tiene unos antecedentes concretos: Gloria recuerda que la Red Nacional de Mujeres comenzó a promover unas figuras de participación llamadas “consultas de mujeres”, las cuales eran “movimientos regionales que hacíamos para consultar a las mujeres cuáles eran los temas de la agenda para el proceso de paz”, y con esto

...se fue conformando una especie de alianza de organizaciones, estaban las indígenas, las sindicalistas, estaban campesinas, ha-

bían mujeres de ONG. Esto movió un montón de gente y se fueron armando unas reuniones cada semana o cada quince días y a esas reuniones iban un montón de mujeres a hablar del proceso de paz. (Tobón, 2016)

En el Caguán se mantuvieron las tensiones entre las feministas autónomas y las que consideraban importante incidir en el Estado: “en ese momento la división era muy fuerte, sobre todo porque ir al Caguán significaba sentarse con los hombres armados y un poco la gran pregunta era si una feminista debía ir a sentarse al lado de un actor armado” (Tobón, 2016). Finalmente, varias organizaciones se pusieron de acuerdo para movilizarse con una agenda para incidir en el proceso de paz. Aquí fue clave la experiencia ganada previamente con los intentos de incidencia en las negociaciones anteriores y, en particular, los insumos proveídos por las consultas de mujeres permitieron llegar al proceso con unos reclamos precisos. Toda esa trayectoria se concretó en un escenario: las audiencias públicas organizadas por el Gobierno y las FARC para negociar los puntos de la agenda de paz.

Los acuerdos de este periodo plantearon una variedad muy amplia de temas de negociación vinculados con cambios estructurales en la sociedad colombiana. No solo hablaban de derechos humanos, condiciones para la reincorporación de los combatientes a la vida civil y cese al fuego, sino que plantearon temas como el del narcotráfico, la garantía de derechos económicos, sociales y culturales para las personas afectadas por el conflicto, reforma agraria, explotación y conservación de recursos naturales, reformas a la justicia y reforma al modelo de desarrollo económico como garantía para una sociedad con justicia social. Para la discusión de todos estos asuntos, las audiencias públicas eran el mecanismo para que la sociedad civil fungiera como juez y parte de lo acordado. Allí se reunían participantes del Gobierno, de las FARC y de organizaciones de la sociedad civil, privilegiando propuestas y voces de los grupos sociales más discriminados.

En estas audiencias participaron las organizaciones feministas, como lo relata Gloria Tobón, y para cada uno de los temas tenían propuestas concretas relacionadas con el enfoque de género. Por ejemplo, “para el primer tema económico logramos incidir de una manera tan intensa en esa mesa con el Gobierno, que nos aceptaron que abrieran una mesa de mujeres, una audiencia, entonces por ese tema económico se abrió un proceso lo más de chévere, lo más bonito, con todo el movimiento de mujeres que estaba participando que era muy amplio”. ¿Cuántas mujeres participaron? ¿Cómo participaban?:

...yo te puedo decir había más de 80 organizaciones de mujeres y más, todo el país se estaba moviendo alrededor de eso, nosotras hacíamos las consultas de mujeres, recogíamos memorias, pero al mismo tiempo hacíamos las reuniones quincenales discutiendo los documentos, una discusión de un documento para llevar una ponencia sobre mujeres y economía al Caguán de consenso, eso fue un trabajo muy juicioso, muy interesante. (Tobón, 2016)

¿El Gobierno tomó en cuenta esas ponencias? “Sí, en todos los documentos se empezó a incorporar [el enfoque de género], eso ya no volvió a desaparecer en la agenda, nada se hacía sin que estuvieran las mujeres y nosotras estábamos ahí pendientes de eso” (Tobón, 2016).

La otra estrategia de incidencia en la que las organizaciones de mujeres y feministas movilizaron sus recursos fue en enviar representantes al Caguán. Gloria recuerda que “nos tocaba conseguir dinero con todo el mundo para poder llevar a las mujeres al Caguán para que no fuera una cosa de tres mujeres, entonces llegaron como 700 mujeres al Caguán y eso fue todo un acontecimiento” (Tobón, 2016). El Gobierno nombró a una delegada que funcionaba como intermediaria entre la sociedad civil y las mesas de negociación:

Ana Teresa era el vehículo para promover la agenda ciudadana, era una de las agentes más visibles en ese momento; y por el lado de las FARC en el Caguán nombran a Mariana Páez. El tema de género en la guerrilla era como hablar de la cosa más rara del mundo entero, no había conciencia, entonces hacer ese trabajo era muy pesado; pero bueno, tener a Ana Teresa era importantísimo en esa comisión. (Tobón, 2016)

¿Y Ana Teresa representaba las agendas feministas?

Es que es muy difícil hablar de representación porque ella fue nombrada por el Gobierno, lo que hacía Ana Teresa era estar en las mesas, era poder llevar lo que se discutía en las mesas temáticamente, o sea, es importante el comité temático, pero es que no estar en la mesa en donde se iba a discutir lo grueso, lo clave, está uno por fuera, o sea, todo eso es muy importante, pero eso no es tan importante como tomar decisiones, ahí no estaba la sociedad civil. (Tobón, 2016)

Las mujeres feministas de las organizaciones no se sentían, entonces, representadas directamente en las mesas de negociación y en las esferas de

poder y decisión del proceso. De hecho, ninguna de las propuestas para incorporar el enfoque de género quedó finalmente en los documentos oficiales. Estos insisten en la necesidad de darle voz y participación a las poblaciones históricamente discriminadas, pero no hay una mención explícita al género o a los reclamos del feminismo. Gloria afirma que, por ejemplo, una de las propuestas más fuertes de las feministas estaba vinculada con el modelo de desarrollo económico y las cargas diferenciadas de este sobre las mujeres, pero en el acuerdo sobre este punto no hay referencia alguna a este asunto. A pesar de esta falta de representación en los acuerdos, la presión ejercida desde abajo, con la organización del movimiento, la creación de redes y la producción de conocimiento sobre cómo afecta el conflicto armado a las mujeres, sí marca un hito en la participación, pues los procesos de paz, de aquí en adelante, tendrían que responder por la incorporación de la perspectiva de género en los acuerdos y las negociaciones.

En esta época se firmaron 18 acuerdos y una declaración conjunta entre las FARC y el Gobierno para instalar oficialmente la mesa de negociación. En esos acuerdos aparecen como firmantes 149 hombres y 3 mujeres, lo que indica que en promedio el 1,97% de las personas que firmaron eran mujeres. Esta cifra ratifica lo dicho por Gloria Tobón: las mujeres no estaban incluidas en los escenarios de toma de decisión. Sin embargo, los datos sobre los participantes en las comisiones de paz reguladas y coordinadas por la Consejería para la Paz, sí muestran un avance significativo en la inclusión: por primera vez, las mujeres constituían más de la mitad de los integrantes. De los 27 miembros de esta entidad, 17 eran mujeres, es decir, aproximadamente un 62,92% (tablas 10 y 11).

Estos avances en representación e inclusión se vieron contrastados por la poca atención que prestó el Gobierno Pastrana a la institucionalidad de género y a abrir espacios desde el Estado para incorporar las agendas feministas en sus procesos. Cecilia Barraza recuerda que la decisión de

TABLA 10
Composición por sexo de las Comisiones de Paz
en el Gobierno de Andrés Pastrana

Comisiones	Hombres	Mujeres
Alto Comisionado en la Consejería para la Paz	4	0
Consejería para la Paz	10	17

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por el documento de Fundación Ideas para la Paz (2008).

TABLA 11
Firmantes, hombres y mujeres, de los acuerdos de paz entre el Gobierno de Andrés Pastrana y los actores armados

Acuerdo	Fecha	Hombres			Mujeres		
		Guerrilla	Gobierno	Otros	Guerrilla	Gobierno	Otros
Acuerdo de conformación del Frente Común por la Paz y Contra la Violencia*	22 de noviembre de 2000	-	2	6	-	0	0
Acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP para la instalación de la mesa de diálogo	7 de enero de 1999	3	1	-	0	0	-
Acuerdo entre partidos, Congreso, Gobierno y FARC	28 de abril de 1999	4	2	4	0	0	1
Acuerdo de Caquetania entre el presidente de la república y el comandante de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez	2 de mayo de 1999	1	1	-	-	-	-
Acuerdo de "Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia", entre el Gobierno nacional y las FARC-EP	6 de mayo de 1999	3	4	-	0	1	-
Acuerdo sobre Mesa Nacional de Negociación y Comité Temático Nacional	6 de mayo de 1999	3	4	-	0	1	-
Acuerdo sobre comunicados conjuntos, mesa de negociación y comité temático, Gobierno nacional y FARC-EP	25 de octubre de 1999	3	4	-	0	0	-
Acuerdo sobre metodología, entre la mesa de negociación del Gobierno y las FARC-EP	2 de noviembre de 1999	4	7	-	0	0	-
Acuerdo sobre las audiencias públicas	5 de noviembre de 1999	10	13	-	0	0	-
Acuerdo sobre la discusión del modelo de desarrollo económico y social	10 de marzo de 2000	3	6	-	0	0	-
Acuerdo de los Pozos, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP (presidente de la república y Manuel Marulanda Vélez)	9 de febrero de 2001	1	1	-	-	-	-
Acuerdo humanitario, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP	2 de junio de 2001	2	1	-	0	0	-
Acuerdo sobre el reglamento de la comisión facilitadora internacional	5 de abril de 2001	4	6	-	0	0	-
Acuerdo de San Francisco de la Sombra, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP	5 de octubre de 2001	8	2	-	0	0	-
Acuerdo sobre metodología de trabajo, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP	23 de enero de 2002	4	5	-	0	0	-
Acuerdo sobre acompañamiento nacional e internacional a la mesa	7 de febrero de 2002	5	5	-	0	0	-
Acuerdo: reunión preparatoria para la convención nacional, entre el Gobierno nacional y el ELN	8 de octubre de 1998	2	1	7	0	0	0
Acuerdo entre el Gobierno nacional y el ELN	30 de octubre de 2000	1	1	-	0	0	-
Acuerdo por Colombia, entre el Gobierno nacional y el ELN	24 de noviembre de 2001	3	2	-	0	0	-

* Este fue un acuerdo celebrado entre el Gobierno nacional y los partidos políticos.

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por las fuentes recopiladas en la *Biblioteca de la Paz*, tomo V (Villarraga, 2015).

Pastrana de cerrar la Dinem y reemplazarla por una Alta Consejería para la Equidad de la Mujer fue en detrimento del impacto —aunque con dificultades y a paso lento— que estaba logrando la Dirección a nivel regional: “durante la época de Pastrana esto fue terrible porque acabó con lo que se creía que había y siempre se le acusaba como el Gobierno responsable de acabar con la Dirección y crear esta figura un poco extraña que se llama Consejería” (Barraza, 2016). María Emma Wills relata cómo “a un año de ser electo, Andrés Pastrana, en junio de 1999, transformó la Dinem en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, a través del Decreto 1182. Este cambio implicaba pérdida de estatus institucional y conllevaba recortes en la autonomía administrativa y financiera” (2007, pp. 242-243).

Claudia Ramírez narra su experiencia cuando trabajaba en la Consejería como representante del movimiento feminista:

...yo creo que esa época fue producto de un retroceso, por lo que te digo que bajaron de categoría [a la Dinem], entonces es un panorama adverso. También desde el punto de vista de recursos, [la Consejería] tenía muy poquitos, de todas maneras era una iniciativa muy naciente y era una época en la que al tema de mujeres la gente no le daba ninguna importancia, decía que para qué, todo es igual para todo el mundo y estaba muy arraigado el criterio de que cuando se pedían cosas o se hablaba de reivindicaciones de mujeres se estaba atentando contra el derecho de igualdad. (Ramírez, 2016)

¿Y el movimiento feminista qué papel jugaba en esa Consejería?

El movimiento de mujeres buscaba incidir, en ese momento, en la cuota de Pastrana, tenía mucha cercanía con la Consejería, de hecho, todas las que estábamos ahí hacíamos parte del movimiento y había como circulación de información y había posibilidad de posicionar las reivindicaciones, las opiniones, las miradas de las mujeres ahí en la Consejería, sí hubo digamos esa postura y esa cercanía, que después con el cambio de consejera cambió todo, ella ya no quiso tener ninguna relación con mujeres del movimiento. (Ramírez, 2016)

La primera consejera para la Equidad de la Mujer que tuvo el Gobierno de Pastrana fue Elsa Gladys Cifuentes, una mujer que, como bien lo anota Claudia Ramírez (2016), “no tenía nada que ver con el movimiento, pero fue muy receptiva por el hecho de que contó con un equipo que era traído de las organizaciones de mujeres”. Durante el tiempo que Claudia

Ramírez estuvo en la Consejería, el trabajo se concentró en la elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres, el cual se pensaba como una política pública nacional de largo alcance para fomentar la equidad de género. Claudia cuenta que este trabajo estaba absolutamente desvinculado de las negociaciones de paz del Caguán; se trataba de dos agendas diferentes. Cecilia Barraza atribuye esta disociación de agendas a la decepción del movimiento social ante el cierre de la Dinem:

...cuando se crea la Consejería y desaparece la Dirección se produce como un cierto rompimiento, si se puede decir, entre la Consejería y el movimiento social, porque es como la gran decepción, estábamos apostándole todo acá y usted me la cierra. Luego, la sociedad civil se centra en trabajar el tema para los diálogos del Caguán. (Barraza, 2016)

El balance que es posible hacer del periodo de Pastrana en relación con la participación política de las mujeres es que, de un lado, esta época es señalada como un hito de participación por las feministas entrevistadas, porque los diálogos del Caguán se caracterizaron por una movilización del feminismo y de sus redes de participación en aras de incidir en los temas claves de la agenda de paz; las feministas, nuevamente, movilizaron sus esfuerzos “desde abajo”. Como bien lo señalaron las entrevistadas, el enfoque de género ya estaba en el radar. Gloria Tobón relata, por ejemplo, cómo a Mariana Páez, guerrillera de las FARC designada para participar en las comisiones de paz, “esas conversaciones con nosotras la cambiaron mucho, la sensibilizaron mucho, ese contacto es muy importante, ese contacto fue clave con muchos personajes de allá. Joaquín, por ejemplo, se dejó también permear muchísimo” (Tobón, 2016). En términos de inclusión, el hecho de que las comisiones de paz estuvieran compuestas por más mujeres que hombres marca un precedente importante. No obstante, en las esferas de decisión de los acuerdos las mujeres están prácticamente ausentes, lo que muestra la persistencia de barreras para la participación de las mujeres en estos escenarios en condiciones de paridad.

De otro lado, el cierre de la Dinem presionó a las organizaciones feministas a continuar el fortalecimiento de canales diferentes de incidencia en el Estado y en el proceso de paz, pero, al mismo tiempo, fue una decepción, pues la reducción significativa del presupuesto y la pérdida de la autonomía administrativa fueron hechos que evidenciaban el precario compromiso del Estado con la institucionalidad de género. La creación de la Consejería también pone de presente una tendencia que caracteriza

a la institucionalidad de género en Colombia y que es problemática en materia de representación: la incorporación de las agendas de género en el Estado ha dependido de voluntades políticas particulares y no de un compromiso estructural de las instituciones con pensar al Estado desde la perspectiva de género.

Estas voluntades políticas particulares, en ocasiones, pueden servir como impulsos claves para posicionar las agendas de género y lograr avances significativos en la representación en el Estado; así lo mostró, por ejemplo, la presión política ejercida por Piedad Córdoba para crear la Dirección. Sin embargo, apoyar la representación de las mujeres en estas voluntades particulares es problemático porque así como pueden ser impulsoras, también pueden ser limitantes. Tal fue el caso de la consejera que llegó con el Gobierno de Álvaro Uribe. Claudia Ramírez cuenta, con decepción, cómo el Plan de Igualdad de Oportunidades, sobre el que recaía la expectativa de que se convirtiera en la política pública nacional para la equidad de las mujeres, “se escribió y quedó entre un escritorio” (Ramírez, 2016), porque la nueva consejera nombrada por el Gobierno de Uribe no tenía interés en establecer vínculos con el movimiento feminista y cerró toda posibilidad de comunicación y de acción conjunta. Esto revela, entonces, los problemas de sostener la incorporación del enfoque de género en el Estado, en voluntades particulares. El periodo presidencial de Uribe pone de presente, justamente, la precariedad de la institucionalidad de género en Colombia: fue un Gobierno en el que se cerró todo diálogo con el movimiento feminista y la institucionalidad se quedó quieta en la movilización de las agendas de género. Pero las feministas no se inmovilizaron: la protesta en las calles, la incidencia en escenarios internacionales, el fortalecimiento de las redes y el trabajo en las regiones fueron algunas de las estrategias adoptadas para movilizar sus agendas e incidir en las conversaciones adelantadas con los paramilitares.

El Gobierno de Uribe (2002-2010): cierre del diálogo con el movimiento social y las luchas por la representación

Cecilia Barraza (2016) afirma “que la llegada del Gobierno Uribe rompe esa pequeña señal de que a lo mejor se podía construir la paz”. Álvaro Uribe llega al poder después del fracaso de los diálogos del Caguán, con un discurso guerrerrista que “cerró la posibilidad de establecer una política de negociación entre la insurgencia y el Gobierno” (Villarraga, 2015,

p. 185). A pesar de que los diálogos realizados durante el Gobierno de Pastrana prometían una agenda estructural fundamentada en la justicia social, el hecho de que tanto el Estado como las FARC simultáneamente mantuvieran políticas de paz y de guerra llevó al fracaso de los diálogos, pues el mantenimiento de las ofensivas militares, de los secuestros y demás estrategias de guerra agotó la legitimidad del proceso que se rompió, finalmente, con el secuestro por parte de las FARC del congresista Jorge Eduardo Gechen.

Ante esto, los dos gobiernos de Uribe se sustentaron sobre la política de Seguridad Democrática, cuyo objetivo era derrotar militarmente a los grupos armados. Este periodo genera, entonces, una ruptura frente a los gobiernos anteriores, los cuales sí se comprometieron, a través de diferentes estrategias y discursos, con propuestas de solución negociada al conflicto armado. Bajo el gobierno de Uribe, esta línea de acción no se adoptó por dos razones principales: en primer lugar, Uribe deslegitimó los esfuerzos de paz de las administraciones anteriores, alegando la ineficiencia de sentarse a negociar con hombres armados de la guerrilla; por este motivo, su estrategia fue puramente ofensiva y militarista. En segundo lugar, el gobierno de Uribe defendió el discurso de que en Colombia no existía conflicto armado (Villaraga Sarmiento, 2015), postura que obstaculizó el reconocimiento de violaciones a derechos humanos como parte de las dinámicas del conflicto.

Al tiempo que las políticas oficiales desconocían la existencia de un conflicto armado y de víctimas, y cerraban la posibilidad de adelantar negociaciones de paz con los actores armados, la sociedad civil puso en marcha estrategias de movilización que tenían como objetivo generar un contrapeso a la postura uribista y reivindicar a la paz como una posibilidad necesaria y urgente. Como bien lo anota Mauricio Romero, el periodo de finales del siglo XX y comienzos del XXI se caracteriza por el “incremento de la acción colectiva por la paz” (2001, p. 407). El movimiento feminista no fue ajeno a esta movilización. Cecilia Barraza relata la historia de lo que, para ella y para las mujeres del movimiento, es un hito de cómo el movimiento feminista se apropió del discurso de paz: “en el año 2002, en el momento de tránsito entre el que Pastrana se iba y entraba Uribe, se hace la primera marcha de mujeres por la paz”. Algunas dicen que ese día se movilizaron ochenta mil mujeres, otras dicen que cincuenta mil y otras que diez mil. Más allá del número exacto, para Cecilia, la marcha “es la primera vez que IMP, Ruta Pacífica, Red Nacional de Mujeres, la Orga-

nización Femenina Popular, todas se juntan y hacen un grupo para hacer esa marcha”. Para estas organizaciones, la marcha “era como una respuesta: fracasó lo del Caguán y nosotras no le comemos el cuento a la guerra” (Barraza, 2016).

En esa época, el movimiento feminista construyó su propia agenda de paz de manera independiente y autónoma con respecto al Estado. La consejera presidencial para la equidad de la mujer nombrada bajo el Gobierno de Uribe cerró todo diálogo con las organizaciones feministas y esto obligó a buscar otras vías de participación. Cecilia explica que “lo que hizo Marta Lucía Vásquez cuando se unió a la Consejería fue prácticamente bloquear la puerta a las organizaciones de mujeres y crea los consejos consultivos de mujeres que eran una iniciativa de reunión propiciada por las primeras damas de los departamentos y municipios” (Barraza, 2016). Frente a este bloqueo, una estrategia adoptada por las feministas fue la participación en audiencias, eventos y demás espacios internacionales.

Esta estrategia se enmarca en una agenda de incidencia mucho más amplia que no tiene que ver exclusivamente con las organizaciones feministas, sino con diversas reivindicaciones a favor de los derechos humanos por parte de diferentes sectores de la sociedad civil. Romero afirma que una de las características centrales de la movilización por la paz en este periodo es “la mayor ‘visibilidad’ del conflicto armado colombiano dentro de los organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales de derechos humanos [...] lo mismo que dentro de los gobiernos de la región y de la comunidad europea e internacional” (2001, p. 407).

¿Cuáles eran los temas centrales de esa agenda de paz feminista? Cecilia afirma que “venían distintas organizaciones trabajando el tema del desplazamiento y empezaron a salir los primeros informes del efecto desproporcionado del conflicto armado y a desarrollar cada vez más conceptualizaciones de lo que significa el desplazamiento para las mujeres” (Barraza, 2016). Esta agenda representaba una clara oposición a las políticas del Gobierno de Uribe, pues si el discurso oficial indicaba la inexistencia de conflicto armado en el país, los reclamos para reconocer los impactos desproporcionados que el conflicto armado tenía sobre las vidas y los cuerpos de las mujeres no correspondían y, de hecho, se oponían a la política oficial. El panorama era muy adverso:

...la situación para hablar y para plantear el tema del conflicto era tan difícil que para las organizaciones de derechos humanos, el hecho de que las mujeres mostráramos por ejemplo el tema de la

violencia sexual y lo lleváramos a escenarios internacionales, era una forma de incidencia y de evidenciar una existencia de conflicto armado en el país, porque las organizaciones de derechos humanos estaban completamente estigmatizadas por el Gobierno de Uribe. (Ramírez, 2016)

El movimiento feminista comenzó, entonces, a entablar alianzas estratégicas con las organizaciones de derechos humanos, con el fin de ejercer presión para que el discurso oficial del Gobierno se pusiera en cuestión. Claudia Ramírez hace un balance de esta incidencia y sostiene que “en esa época de Uribe las organizaciones de mujeres jugamos un papel importante en hacer visible a nivel nacional e internacional la existencia y la gravedad del conflicto, y las consecuencias de las víctimas, mostrando que hay mujeres violadas”. Sin embargo, esto puso en la mira de la estigmatización y la persecución a las organizaciones feministas:

...nos vieron como peligrosas y hubo muchas amenazas. Fue otra época para las organizaciones de mujeres cuando empezaron a mandar pasquines y a decir que éramos un objetivo militar, las mujeres en situación de desplazamiento amenazadas y empezamos a ser vistas como un peligro y a estar en la mira también, como lo habían estado siempre las organizaciones de derechos humanos. (Ramírez, 2016)

Una de las características de este momento de tensión, que va a convertirse en una herramienta clave de empoderamiento de las feministas, es la manera en que ellas comienzan a apropiarse y apersonarse de los instrumentos internacionales para posicionar sus agendas y presionar al Estado en el cumplimiento de sus compromisos con el enfoque de género. Un ejemplo de esto es la expedición de la Resolución 1325 en el 2000, por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta Resolución es particularmente importante por considerar dentro de su propósito general que las mujeres logren una participación paritaria y representativa en la prevención y solución de los conflictos, y la consolidación y el mantenimiento de la paz. Las organizaciones feministas crearon redes y mesas de trabajo para hacerle seguimiento a la aplicación de la Resolución en los procesos de paz colombianos.

Gloria Tobón resalta la importancia de estas herramientas internacionales para la incidencia del movimiento. Para ella, con estos mecanismos

...puedes hacer seguimiento desde un instrumento internacional a cosas que no está pensando el Estado colombiano y que pode-

mos ir a decirle a todo el mundo ‘es que no están cumpliendo’. Son herramientas que contribuyen a potenciar a las mujeres en el proceso de paz, nos tenemos que apropiarnos de herramientas para poder hacer incidencia, no hay otra posibilidad. (Tobón, 2016)

La participación en escenarios internacionales y la apropiación de las resoluciones y los compromisos del Estado colombiano en materia de equidad de género y de no violencia contra las mujeres fue un espacio central para la incidencia y el fortalecimiento del movimiento. Esta forma de cabildeo será central en el proceso de paz actual y constituye un mecanismo de empoderamiento del movimiento social, que fue particularmente importante en una época en la que el Estado no era receptivo con los reclamos de las organizaciones feministas.

En materia de inclusión, durante el Gobierno de Uribe se adelantaron conversaciones con los paramilitares y con el ELN. La estrategia principal en este caso fue “el tratamiento militar del conflicto armado, con el presupuesto de conseguir la derrota de la insurgencia y a partir de allí considerar la eventualidad de una negociación en condiciones de sometimiento de los rebeldes al Gobierno Nacional” (Villarraga, 2015, p. 185). Llama la atención el alto número de mujeres participantes en la Consejería de Paz. De los 26 integrantes de esta instancia, 10 fueron mujeres, es decir, aproximadamente un 38,46 % (tabla 12). No obstante, en lo que respecta a los acuerdos concretos, no hay ninguna mujer entre los firmantes (tabla 13). Esto representa un claro retroceso frente a los gobiernos y acuerdos anteriores.

Los acuerdos firmados con las AUC durante el Gobierno de Uribe se preocupan por devolverle legitimidad al Estado en las zonas ocupadas por estos actores armados, además de garantizar condiciones de cese al fuego y de eliminación del narcotráfico. La perspectiva de género no aparece

TABLA 12
Composición por sexo de las Comisiones de Paz en el Gobierno de Álvaro Uribe

Comisiones	Hombres	Mujeres
Alto comisionado en la Consejería para la Paz	1	0
Consejería para la Paz	16	10

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por el documento de Fundación Ideas para la Paz (2008).

TABLA 13
Firmantes, hombres y mujeres, de los acuerdos de paz entre el Gobierno de Álvaro Uribe y los actores armados

Acuerdo	Fecha	Hombres			Mujeres		
		Grupo armado	Gobierno	Otros	Grupo armado	Gobierno	Otros
Acuerdo de Santa Fe de Ralito, entre las AUC y el Gobierno nacional	15 de julio de 2003	9	1	9	0	0	0
Acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y los reincorporados del bloque Cacique Nutibara de las AUC	10 de diciembre de 2003	2	1	3	0	0	0
Acuerdo del sur del Casanare por la paz de Colombia, Gobierno nacional-Autodefensas Campesinas del Casanare	29 de enero de 2004	2	1	2	0	0	0
Acuerdo entre el Gobierno nacional y las AUC	13 de mayo de 2004	10	1	2	0	0	0
Comunicado conjunto del Gobierno nacional y el ELN	5 de diciembre de 2005	1	1	-	0	0	-
Comunicado conjunto del Gobierno nacional y el ELN	21 de diciembre de 2005	1	1	-	0	0	-
Comunicado conjunto del Gobierno nacional y el ELN	11 de enero de 2006	1	1	-	0	0	-
Comunicado conjunto del Gobierno colombiano y el ELN	24 de febrero de 2006	1	1	4	0	0	0
Comunicado conjunto del Gobierno nacional y el ELN	27 de febrero de 2006	1	1	-	0	0	-
Comunicado conjunto entre el Gobierno nacional y el ELN	26 de octubre de 2006	1	1	-	0	0	-
Acuerdo de constitución del fondo para la financiación de la mesa de diálogo entre el Gobierno nacional y el ELN	24 de noviembre de 2006	1	1	3	0	0	0

FUENTE: elaborada con base en la información proporcionada por las fuentes recopiladas en la *Biblioteca de la Paz*, tomo VII (Villarraga, 2015).

como un tema de las negociaciones. Por su parte, los acercamientos entre el Gobierno y el ELN son rastreables solo a través de los comunicados conjuntos, pues no se concretaron acciones más allá de ellos; estos comunicados se concentran en establecer condiciones logísticas y políticas para comenzar las negociaciones formales, por lo que aquí es difícil hacerle seguimiento a la representación.

Las negociaciones entre el Gobierno de Uribe y las AUC fueron controvertidas sobre todo en materia de justicia, pues las organizaciones de la sociedad civil y los entes internacionales calificaron a este proceso como débil en el juzgamiento de los crímenes y, en particular, en otorgar garantías de verdad, justicia y reparación para las víctimas del paramilitarismo. Ante esta presión, la Corte Constitucional de Colombia exigió el fortalecimiento de los mecanismos de justicia, con el fin de que se posibilitaran las garantías mínimas para las víctimas.³ Detrás de esta exigencia están las presiones y los reclamos que las organizaciones de la sociedad civil —incluyendo las organizaciones feministas— postularon desde su activismo “desde abajo”, en medio de un contexto que bloqueaba el diálogo con los movimientos sociales. Por esta razón, esta época se caracterizó por las luchas por la representación de abajo hacia arriba. Esto creó las condiciones para que, con la llegada de Juan Manuel Santos al poder, los temas postulados por las feministas no se perdieran del radar y ellas tuvieran herramientas para exigirle al Estado garantías y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en materia de equidad de género.

El proceso de paz en el Gobierno Santos (2010-2016): expectativas, temores y retos

El proceso de paz encabezado por el Gobierno de Santos genera expectativas y temores. ¿Somos optimistas frente al futuro? Claudia Ramírez dice (2016): “en lo que tiene que ver con el conflicto a mí me parece que se ha avanzado mucho y lo que me parece muy bonito es la forma como nos hemos podido parar en los pasos de otras, o sea, en los escalones que otras han ido haciendo”. Todos los mecanismos de participación “desde abajo” que las feministas han construido y fortalecido para incidir en las negociaciones de paz han tenido impactos concretos sobre cómo se piensa hoy en día el movimiento y sobre cuáles son los mínimos —e incluso los máxi-

3 La sentencia C-370 de 2006 es el principal pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a la Ley de Justicia y Paz.

mos— que las feministas le exigen al Estado en materia de incorporación de su enfoque. Hoy, una mujer afrocaucana como Francia Márquez, le dice directamente al presidente que no está cumpliendo sus promesas y lo interpela a ver el conflicto armado como producto del racismo y las desigualdades estructurales desde las que se han construido nuestras relaciones sociales (“Hablamos con Francia Márquez, la lideresa negra que puso contra la pared al presidente Santos”, s. f.).

Por estos y otros casos similares, Claudia Ramírez concluye:

...yo soy optimista en el sentido en que antes una víctima de violencia sexual no la escuchaba nadie, se quedaba encerrada en su dolor y en la estigmatización, yo creo que en este momento se ha avanzado en dignificar a esas víctimas de violencia sexual y que las que han puesto la cara son un estímulo para otras mujeres que también han vivido eso, ahora ellas dicen “mire, a nosotras nos pasó esto y esto no es culpa de nosotras y tiene que haber una reparación” [...] yo creo que también las mujeres tienen mucha responsabilidad en este proceso de que las víctimas estén en el centro y creo que eso fue valorado muy positivamente. Esto fue muy real cuando se empezó a discutir el punto de víctimas y hubo la presencia de muchas mujeres víctimas y hubo espacios específicos para hablar de mujeres, entonces a mí esas cosas me ponen muy optimista. (Ramírez, 2016)

María Emma Wills comparte una opinión similar. Para ella, el contacto que los delegados de las mesas de negociación han tenido con las mujeres víctimas y con las organizaciones de mujeres y feministas que han hecho presencia en La Habana ha sido fundamental para sensibilizar el proceso a favor de la perspectiva de género. Ella relata, por ejemplo, cómo se reunieron las mujeres de las FARC con una exguerrillera que “les habló de cómo les había ido de mal con sus compañeras en la transición a la política, mejor dicho, prepárense porque ustedes que son mujeres militantes, comandantes, ustedes no saben lo que les espera”. También hablaron las víctimas de violencia sexual provenientes de diversas regiones; al respecto Wills (2016) afirma que “oír a esas víctimas, mujeres violadas por todos los actores, fue una experiencia transformadora”.

Sin embargo, aún persisten muchos temores y prevenciones. Cecilia Barraza señala que, en efecto, “ha habido cambios sustanciales. Si tú miras el vaso a como estaba en el año noventa, ahora está súper lleno”, pero continúa existiendo un problema fundamental y es que:

...a pesar de todo sigue siendo una realidad que no se ha movido ni en la sociedad civil, ni en el Gobierno, ni en las FARC, y es la relación desigual de poder que existe entre las organizaciones que reivindican los derechos de las mujeres y el resto de la sociedad, estos temas siguen siendo vacuos o de segundo plano para el resto de la sociedad, o sea, mientras la agenda pública no haga suyos estos temas es imposible. (Barraza, 2016)

María Emma Wills se queja de la poca inclusión de mujeres en las mesas de negociación. Claudia Ramírez teme que a la hora de implementar los acuerdos la perspectiva de género se quede en el papel y Gloria habla de una mentalidad patriarcal fuerte que todavía está arraigada en la sociedad colombiana y que es el mayor reto del movimiento feminista y de los posacuerdos. ¿Cuál es entonces el balance del proceso de paz actual? ¿Cuáles sus potencialidades y limitaciones?

Juan Manuel Santos llegó al poder con un discurso que marcaba oposición con las políticas de la administración anterior. El Gobierno Santos “aunque mantiene la ofensiva militar, optó por intentar de nuevo la solución política negociada con la insurgencia” (Villarraga, 2015, p. 211). Durante su primer mandato, Santos partió del reconocimiento de la existencia del conflicto armado y comenzó a entablar acercamientos con las FARC, para examinar posibilidades para negociar. La bandera de su reelección fue, justamente, la paz: después de revelar al país en agosto de 2012 que seis meses atrás había iniciado conversaciones secretas con la guerrilla de las FARC, tendientes a construir un acuerdo que acabara con el conflicto armado, las negociaciones de paz comenzaron a marchar y la reelección se presentaba como una oportunidad para darle continuidad al proceso que ya se había iniciado y sobre el que recaían múltiples expectativas. Este proceso ha contado con testigos internacionales, representantes del Gobierno, de las FARC, de las víctimas del conflicto y con expertos que han seguido de cerca todas las etapas de las negociaciones.

Con respecto a la participación de las mujeres, el recuento que hace el portal Verdad Abierta del inicio de los diálogos de paz anota que “las conversaciones de La Habana empezaron sin mujeres. A un lado y otro de la mesa había hombres hablando de terminar la guerra; y tras ellos, unas cuantas mujeres haciendo labores de apoyo técnico como Elena Ambrosi, por el lado del Gobierno (Verdad Abierta, 2015). Este panorama no se quedó así: la presión de las organizaciones feministas y de los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de equidad de gé-

nero y no violencia contra las mujeres llevó a que, finalmente, en el 2013, el Gobierno nombrara a dos mujeres plenipotenciarias: Nigeria Rentería, quien en ese momento ocupaba el cargo de Alta Consejera para la Equidad de la Mujer, y María Paulina Riveros, directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (Ramírez, 2015). Nigeria Rentería renunció a su cargo para presentarse como candidata a la gobernación del Chocó y fue reemplazada meses después por la Canciller. Por parte de las FARC es difícil tener una cifra exacta del equipo negociador pues no diferenciaron bien entre negociadores y asesores. Lo cierto es que había una mesa de diez personas (que no siempre eran las mismas) y de las que se puede decir que solo había una mujer nombrada como negociadora: Tanja Nijmeijer. Con estos nombramientos, la mesa de negociaciones quedó finalmente compuesta por tres mujeres y diecisiete hombres, lo que indica que el 15 % de los integrantes de esta instancia eran mujeres.

Paralelo al establecimiento de la mesa de negociación, se creó la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, la cual tuvo doce integrantes, de los cuales solo uno era una mujer, María Emma Wills. Frente a esta Comisión y sus productos,

...23 organizaciones feministas y de mujeres enviaron una comunicación en la que consideran que si bien en algunos de los documentos se hace mención a la situación de las mujeres y se nombran algunos de los delitos de los que fueron víctimas, ninguno de ellos recogió la complejidad de lo vivido por las mujeres. (Ramírez, 2015)

De ahí que —también por presión de las organizaciones feministas y de mujeres— se decidiera la creación de la Subcomisión de Género de La Habana, que tendría a su cargo la incorporación del enfoque de género en el proceso de paz, en todas sus etapas y en todos los acuerdos.

Para ello, ha sido central la participación de las mujeres víctimas, pues su perspectiva muestra la importancia de pensar el conflicto desde los impactos diferentes que genera en hombres y mujeres y, sobre todo, lo fundamental que es realizar pactos de paz que den cuenta de esa diferencia. Para la discusión del punto de víctimas de la negociación (punto 5) asistieron 60 víctimas; de ellas, 36 fueron mujeres (Ramírez, 2015). Esta es una cifra importante, ya que el 60 % de las voces a partir de las que se construyó el acuerdo representaba la voz de las mujeres víctimas. Frente a esto, el informe de seguimiento a la aplicación de la Resolución 1325 en Colombia afirma que:

...hay que resaltar la numerosa presencia de mujeres en los Grupos Temáticos del Gobierno en los cuales, la coordinación y subcoordinación está representada por mujeres. En cuatro de los cinco Grupos de Apoyo (participación, jurídica, comunicaciones, estratégica y justicia transicional) la dirección está en cabeza de mujeres, en total hay 25 mujeres y 13 hombres en todos los grupos. (Coalición 1325, 2014, p. 22)

Bajo el proceso de paz encabezado por el Gobierno de Santos se firmaron oficialmente siete acuerdos con las FARC, en los que aparecen como firmantes 43 hombres y 8 mujeres, es decir que las mujeres representaron aproximadamente un 15,69% del total de los signatarios. Por esta razón, el balance general en términos de inclusión es, por un lado, positivo, pues en algunas de las comisiones de apoyo al proceso y, en particular, en la comisión de víctimas, la inclusión de las mujeres supera el 50%. Sin embargo, por otro lado, los escenarios de toma de decisión en la negociación aún están ocupados por una mayoría masculina (tablas 14 y 15).

De igual manera, más de 18 organizaciones de mujeres y feministas han hecho acompañamiento y presencia en el proceso de paz, exigiendo mínimos y máximos en justicia; exigen la incorporación de la perspectiva de género en todas las negociaciones y acuerdos, y la prevalencia del enfoque diferenciado como garantía de justicia para las poblaciones históricamente discriminadas y azotadas por el conflicto armado. Como parte de esto han elaborado diversos documentos de recomendaciones que envían a La Habana por medio de sus representantes, en los cuales plantean los puntos básicos que debe tener en cuenta la mesa negociadora en la redacción de los acuerdos y en el establecimiento de compromisos concretos. Los temas que las organizaciones de mujeres y feministas movilizan, a tra-

TABLA 14
Composición de las instancias de negociación
del proceso de paz entre las FARC y el Gobierno Nacional

Composición Mesa de Negociación	Hombres	Mujeres
Plenipotenciarios(as)	17	3
Suplentes	8	2
Mesas de Apoyo a la Mesa de Negociación	13	25

FUENTE: elaborada con base en el IV Informe de Monitoreo a la aplicación de la Resolución 1325 en Colombia (Coalición 1325, 2014).

TABLA 15
Firmantes, hombres y mujeres, de los acuerdos de paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC

Acuerdo	Fecha	Hombres			Mujeres		
		Guerrilla	Gobierno	Otros	Guerrilla	Gobierno	Otros
Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	26 de agosto de 2012	5	5	4	1	2	0
Acuerdo sobre la tramitación del Acto Legislativo N° 04/2015 Senado, 150/2015 Cámara	11 de mayo de 2016	1	1	1	0	0	1
Acuerdo especial sobre Ley de amnistías, indultos y tratamientos penales especiales	19 de agosto de 2016	1	1	1	0	0	1
Acuerdo especial de ejecución para seleccionar al secretario ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz	19 de agosto de 2016	1	1	1	0	0	1
Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas	20 de agosto de 2016	1	1	-	0	0	-
Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	28 de agosto de 2016	7	7	2	1	1	0
Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	24 de noviembre de 2016	1	1	-	0	0	-

*Los acuerdos contenidos en esta tabla son los que están oficialmente consignados en el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”

vés de la Subcomisión de Género, ejercen presión para que el proceso represente estos intereses, y el hecho de que exista una Subcomisión y que el diálogo con el movimiento social permita abrir espacios para incorporar el enfoque de género en las negociaciones indica un avance importante en materia de representación.

En este proceso, la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, por ejemplo, reunió a la Casa de la Mujer, Ruta Pacífica, Red Nacional de Mujeres, Mujeres por la Paz, Colectivo de pensamiento y acción mujeres, paz y seguridad, Grupo de seguimiento a la Resolución 1325, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Iniciativa de Mujeres por la Paz y Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia, para concentrar esfuerzos y armar una agenda propia que regulara la adopción del enfoque de género en la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos de paz.

Todos estos esfuerzos se vieron concretados en los acuerdos oficiales. En primer lugar, el pacto sobre la Reforma Rural Integral (RRI) promueve el acceso y la formalización de la permanencia en la tierra, a través de principios como la equidad, la restitución y la prestación efectiva de bienes y servicios básicos para una vida digna. El énfasis aquí es en las poblaciones vulnerables con una especial mención a las mujeres cabeza de hogar y a que se creen programas de capacitación a mujeres en profesiones no tradicionales para ellas. También ordena la creación de once planes nacionales que establecen ciertos principios dirigidos a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres durante la implementación, entendiendo con esto que la RRI no puede reducirse al acceso a la tierra, sino a promover equidad y transformaciones puntuales hacia las mujeres. En segundo lugar, el acuerdo sobre participación política tiene como fundamento la idea de fortalecer a las organizaciones y movimientos sociales, por medio de la apertura de espacios de participación e interlocución. El acuerdo señala la importancia de empoderar a las mujeres para ejercer la política y la centralidad de integrar a los sectores tradicionalmente marginados de los escenarios de poder, lo que se traduce en el compromiso explícito de fortalecer y promover las organizaciones feministas y de mujeres, y en el reconocimiento de la importancia de la voz de las mujeres en la construcción de la esfera pública. En tercer lugar, el acuerdo sobre drogas ilícitas tiene como objetivo articular una política de drogas desde un enfoque de derechos humanos y salud pública. Para ello, hace énfasis en el trato especial hacia los eslabones débiles del mercado de drogas y en la

aplicación de un enfoque diferencial y de género a la hora de concertar las nuevas políticas de drogas ilícitas. El acuerdo sobre víctimas del conflicto reconoce el deber del Estado de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos con un enfoque diferencial y de género. En este marco, establece la importancia de reconocer los efectos diferenciados del conflicto sobre hombres y mujeres, y la necesidad de reparar a las mujeres víctimas.

Finalmente, el acuerdo sobre implementación, verificación y refrendación se compromete a incorporar el enfoque de género, principalmente, a través de la participación activa de las organizaciones de mujeres como veedoras de la implementación del acuerdo de paz; para ello, se establece la creación de una instancia especial compuesta por representantes de seis organizaciones colombianas de mujeres encargadas de hacerle seguimiento a la labor de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. Transversal a todos los acuerdos está el componente de participación de las comunidades, organizaciones y movimientos sociales en la concertación de todos los puntos por discutir. Por primera vez, el enfoque de género es un compromiso explícito en una negociación de paz en Colombia.

¿Qué falta entonces? ¿Cuáles son los retos que se vienen? ¿Cómo ven las feministas el futuro del proceso de paz? María Emma Wills sostiene que hay dos “pilares del silencio frente a lo que les pasa a las mujeres en este país” y que no permiten una incorporación sistemática del enfoque de género en las instituciones y en los procesos de paz. El primero es la academia:

...yo creo que todas estas delegaciones que surgen de una academia absolutamente de espaldas a las discusiones feministas y de género pues son producto de esa enseñanza y de esas miradas del mundo, yo creo que los negociadores han aprendido en la propia negociación cuando se crea la agenda en la mesa de negociaciones sobre mujeres y violencia sexual, porque eso no está en el radar, ni de unos ni de otros de las dos delegaciones. (Wills, 2016)

La academia es un espacio productor de conceptos, de nuevas visiones de mundo, por lo que, afirma María Emma Wills, es muy grave que el género no se haya posicionado como una categoría analítica clave para entender el mundo. Si la academia “sigue de espaldas” al género, es muy difícil pactar cambios sociales de larga duración. Ese es el primer reto que el movimiento feminista identifica para su futuro.

El segundo “pilar del silencio” es explicado por Gloria Tobón; para ella, la incorporación del género en los procesos de paz y, en general, en las instituciones

...es un tema de construcción cultural que no cambias tú de un día para otro, yo creo que a la conciencia de género todavía le falta mucho, es un tema de mentalidad, deconstruir el imaginario patriarcal es cosa seria, es un trabajo duro, transformar la cultura es lento, por eso los pocos logros que hay han costado mucho, pero es la revolución silenciosa que hacemos las mujeres. (Tobón, 2016)

Para Gloria Tobón, si la “mentalidad patriarcal” persiste es muy poco en lo que se puede avanzar para que la incorporación del enfoque de género en las instituciones sea un compromiso auténtico, es decir, un compromiso adoptado con la convicción de que sin esta perspectiva es imposible hablar de paz. Más que cumplir una cuota o un tratado internacional, el enfoque de género debe estar interiorizado por las instituciones, debe ser un supuesto básico de todos sus procesos. Este es el segundo reto que las mujeres entrevistadas identifican para el futuro del movimiento feminista y que, actualmente, se encuentra agudizado por los ataques que realizan los sectores que acusan al enfoque de género de ser una “ideología” corruptora de los valores tradicionales.

Shirin M. Rai, en su estudio teórico sobre la incorporación del enfoque de género en el Estado, afirma que “los momentos de transición pueden ser también momentos de oportunidad para que las maquinarias nacionales fortalezcan su posición” (traducción propia) (2003, p. 28), a favor de la incorporación de la perspectiva de género en el aparato institucional. Según esta autora, en periodos de transición y resolución de conflictos los gobiernos tienen mayor tendencia y disposición a ratificar y comprometerse con perspectivas que contribuyan a eliminar las inequidades y violencias en todos sus frentes. Por esta razón, tal y como lo indica el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Guzmán y Montaña, 2001, p. 20), las coyunturas de transición pueden llegar a ser “ventanas políticas”, es decir, coyunturas propicias para que la agenda de género encuentre espacios de visibilización e implementación en todas las instancias del Estado. Las feministas entrevistadas coinciden en que el proceso de paz actual es una ventana política que hay que aprovechar para que el enfoque de género finalmente adquiera resonancia y estatus en el debate público, y para que el Estado lo adopte como

regulador de todos sus procesos. Sin embargo, el reto de la “ideología de género” exige articular nuevas estrategias de pedagogía e incidencia para que no haya retrocesos en los avances logrados ni se desvirtúe al feminismo como una perspectiva clave para el entendimiento de la desigualdad y su vínculo con las guerras y los procesos de justicia transicional. Por esta razón, las mujeres entrevistadas, desde su propia cronología y desde la construcción de su historia, marcan un hito en el proceso de paz adelantado durante el Gobierno de Santos; un hito caracterizado por las expectativas, los temores, pero, sobre todo, por las reflexiones e incertidumbres sobre el futuro y sobre las estrategias que va a asumir el movimiento para hacerle frente.

II. **LOS DESAFÍOS: ¿CÓMO GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL ACTUAL PROCESO DE PAZ?**

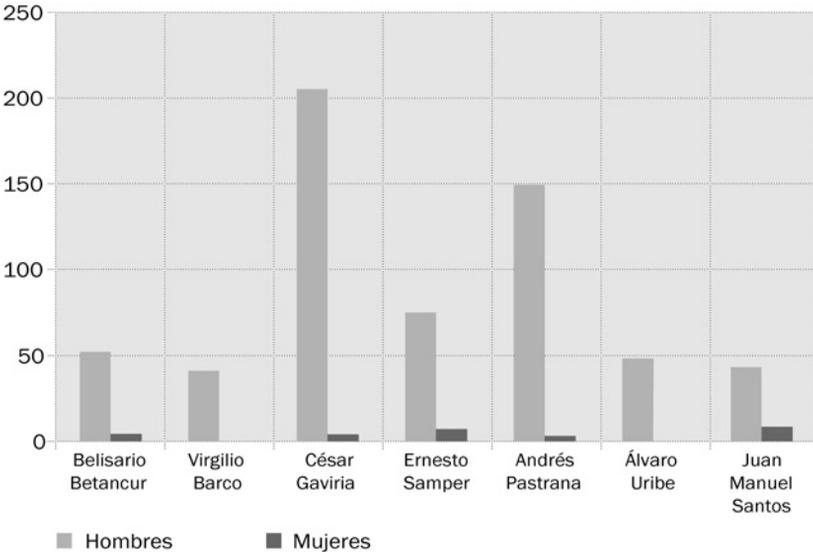
El panorama histórico reconstruido en la sección anterior evidencia que la participación política de las mujeres en las negociaciones con los actores armados se ha caracterizado por su carácter fluctuante e intermitente. Por una parte, en materia de inclusión, el Gobierno de Belisario Betancur marcó un hito para las mujeres porque, por primera vez, la presencia física femenina fue importante en las negociaciones; sin embargo, cuando se tenían expectativas de que de ahí en adelante no existirían retrocesos, en el Gobierno siguiente las mujeres se perdieron del panorama de las negociaciones. Avances y retrocesos han convivido durante estos 34 años de acercamientos para negociar con los actores armados.

En general, puede decirse que las mujeres siguen prácticamente ausentes de las esferas de toma de decisión, pues en la firma de los acuerdos su presencia nunca ha superado el 15 %, siendo esta la cifra más alta durante el Gobierno de Santos; el siguiente promedio más alto fue en el Gobierno de Samper, con un 8,53 % de mujeres en la firma de los acuerdos. Todo esto para un total de participación del 4,08 %. (Tabla 16 y gráfica 1). En cambio, en lo que se refiere a las Comisiones de Paz o a los organismos encargados de regular las etapas de las negociaciones, los números de mujeres han sido más altos: en el Gobierno de Pastrana, las mujeres componían un 62,92 % de los integrantes de las Comisiones de Paz, y en el proceso de paz de Santos, representan un 65,78 % de las Mesas de Apoyo a la Negociación. Esto muestra que las mujeres han aumentado significativamente su presencia en los escenarios de trabajo y apoyo a los procesos de paz, pero no en las esferas de decisión política (Tabla 17 y gráfica 2).

TABLA 16
Porcentaje de hombres y mujeres en las esferas de negociación de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y los actores armados

Presencia de hombres y mujeres en acuerdos de paz	Hombres (%)	No.	Mujeres (%)	No.
Belisario Betancur	92,86	52	7,14	4
Virgilio Barco	100,00	41	0,00	0
César Gaviria	98,09	205	1,91	4
Ernesto Samper	91,46	75	8,54	7
Andrés Pastrana	98,03	149	1,97	3
Álvaro Uribe	100,00	48	0,00	0
Juan Manuel Santos	84,31	43	15,69	8

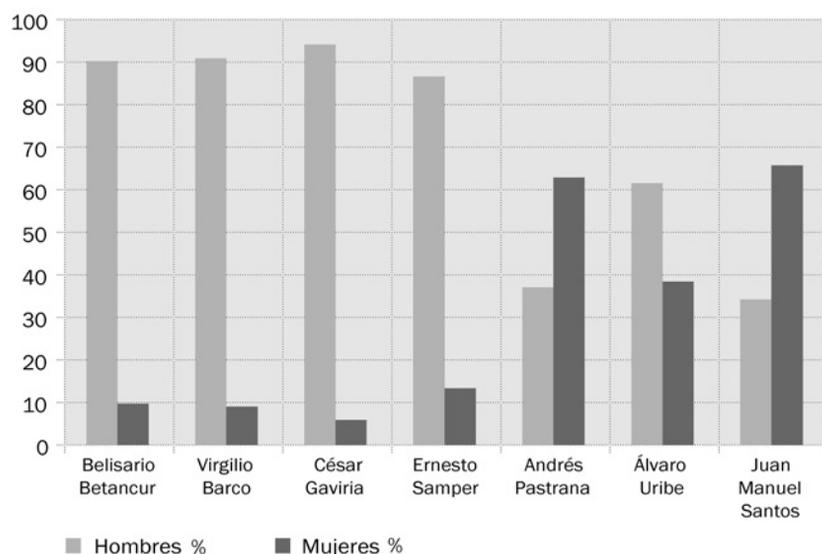
GRÁFICA 1
Porcentaje de inclusión de mujeres como negociadoras en procesos de paz en Colombia (1982-2016)



Por otra parte, con respecto a la representación, las experiencias de las entrevistadas muestran cómo las agendas que plasman los intereses de “las mujeres” han cambiado en el tiempo en diferentes coyunturas: mientras en el proceso de Betancur las organizaciones feministas concentraron sus esfuerzos en rechazar la guerra e impulsar los esfuerzos de paz, en los

TABLA 17**Presencia de hombres y mujeres en las comisiones de apoyo a las negociaciones**

	Hombres (%)	Mujeres (%)
Belisario Betancur	90,29	9,71
Virgilio Barco	90,91	9,09
César Gaviria	94,12	5,88
Ernesto Samper	86,67	13,33
Andrés Pastrana	37,08	62,92
Álvaro Uribe	61,54	38,46
Juan Manuel Santos	34,22	65,78

GRÁFICA 2**Porcentaje de inclusión de mujeres como integrantes de las comisiones de apoyo a las negociaciones de paz en Colombia (1982-2016)**

siguientes periodos se advierte que las preocupaciones del movimiento cambian hacia temas como el impacto diferenciado por género del conflicto armado, la violencia sexual, la desigualdad de las estructuras de género, el sistema económico y sus impactos sobre la guerra y las mujeres, entre otros. Las feministas han adoptado diversas estrategias para que estas agendas tengan impacto en el Estado y se vean reflejadas en los acuer-

dos con los actores armados. Sin embargo, todo este proceso se enmarca en un contexto más amplio de relaciones y tensiones entre el movimiento social y el Estado. Este último ha abierto y cerrado espacios de participación en diferentes coyunturas y sus compromisos con la participación de las mujeres no han sido estables.

Mauricio Archila, en su estudio sobre la historia de los movimientos sociales en Colombia, afirma que la relación entre el Estado y los movimientos sociales ha tendido a ser tensa, pues, de un lado, el Estado, en muchas ocasiones, pide subordinación a los movimientos sociales, y de otro, ante esto, los movimientos sociales se convierten en opositores al Estado. Por esto, Archila concluye que “entre esos extremos aparece la necesidad de una autonomía por parte de los actores sociales que no significa plegarse al Estado, pero tampoco retirarse del escenario de conflicto social por un antagonismo intransigente” (2006, p. 12). Justamente, la intermitencia de las relaciones entre el Estado y el movimiento feminista ha llevado a que los mecanismos de participación “desde abajo” se fortalezcan y hayan sido la tendencia predominante al momento de incidir en las negociaciones del Gobierno con los actores armados.

Principalmente, han sido dos las tensiones que han impedido o cerrado las puertas al diálogo entre el movimiento y el Estado: en primer lugar, en varias coyunturas, la incorporación de las agendas feministas en las instituciones ha dependido del impulso de voluntades políticas particulares, pero no de un compromiso estructural del Estado colombiano con la representación de las mujeres. Los momentos en que las instituciones se han fortalecido en dirección a incorporar la perspectiva de género en sus lineamientos son producto de alianzas estratégicas entre personas que están presentes en las esferas de poder y que son receptivas frente a las demandas de las organizaciones feministas. Tal fue el caso de la presión ejercida por Piedad Córdoba para crear la Dinem o de la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer durante el Gobierno de Pastrana, quien se apoyó en las mujeres del movimiento para la construcción de un Plan de Igualdad de Oportunidades.

Sin embargo, así como estas voluntades particulares han impulsado las agendas feministas en las esferas de toma de decisión del Estado, también —y sobre todo— las han restringido, como pasó durante el Gobierno de Uribe. De ahí que sea problemático apoyar la tarea de la representación en personas concretas, pues así como pueden ser impulsoras, también pueden fungir como limitantes, y esta inestabilidad no permite pensar en

proyectos de larga duración. Esto ha tenido impactos concretos sobre las negociaciones con los actores armados, pues si no hay un compromiso estructural del Estado con la representación de las mujeres, estos temas y perspectivas no aparecen como parte integral de las negociaciones. Por eso, los esfuerzos del movimiento feminista para incidir en estos espacios “desde abajo” han sido tan importantes: como lo dicen las feministas entrevistadas, el proceso de paz actual evidencia que el tema de género ya está en el radar. La presión que ha ejercido el movimiento ha logrado posicionar a la perspectiva de género en las negociaciones y los acuerdos de paz. El reto ahora es dotar a esto de continuidad en el largo plazo.

En segundo lugar, la otra tensión que ha caracterizado la relación entre el Estado y el movimiento feminista es el hecho de que el Estado tiende a cortar relaciones con el movimiento cuando las agendas que este promueve se perciben como “subversivas” o peligrosas para el mantenimiento del *status quo*. Así se advirtió en la Asamblea Nacional Constituyente y en el proceso que tuvo Olga Amparo Sánchez en la Dinem. Esto ha presionado al movimiento a buscar estrategias de participación autónomas y a pensar que el Estado no es la vía para “cambiar el mundo”.

A pesar de esto, las feministas no han tomado distancia absoluta del Estado; aunque persiste el conflicto entre quienes buscan autonomía de las instituciones y quienes consideran que el Estado es una entidad clave sobre la que hay que incidir, el movimiento feminista ha articulado diversas estrategias para impactar en las instituciones y en los procesos de paz, y el Estado ha abierto y cerrado puertas para promover este contacto. Estas “luchas por la representación”, llevadas a cabo “desde abajo” para presionar y exigir al Estado cumplimiento en participación, han sido también una tendencia del movimiento feminista a adaptarse a las circunstancias que las instituciones plantean y a buscar y construir espacios de participación, incluso —y sobre todo— en momentos en los que no están oficialmente abiertos. Las negociaciones con los actores armados han sido escenarios claves de incidencia del movimiento porque, como las mismas entrevistadas lo expresan, estos son espacios en los que se están discutiendo pactos sociales de largo alcance, que no se reducen a acabar la guerra, sino que promueven cuestionamientos sobre nuestro estado de cosas y persiguen objetivos transformadores. Para las feministas, es importante posicionar sus reclamos allí, pues los acuerdos referidos al cambio social y a los cuestionamientos del estado de cosas deben pasar por el tamiz del género; para ellas, es imposible hablar de paz, sin incluir las voces de las mujeres.

Dado este panorama, el principal desafío que enfrentamos en materia de participación política de las mujeres es garantizar la inclusión y la representación de manera estable y no intermitente en los procesos que siguen a las actuales negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC. Para ello, consideramos unos mínimos básicos y unos mínimos justos que debería cumplir el Estado en las etapas de posacuerdo. Uno de los mínimos básicos en relación con la inclusión es que no haya más retrocesos en las cifras más altas de presencia femenina alcanzadas. El mínimo justo en este aspecto es la paridad. Los acuerdos entre el Gobierno y las FARC en cada una de las áreas temáticas establecen la creación de una serie de instituciones destinadas a regular los procesos que se llevarán a cabo.¹ La presencia femenina en términos de paridad debe estar garantizada en estas instancias y se debe procurar que las mujeres ocupen cargos de poder y dirección en ellas.

En materia de representación, consideramos que el mínimo básico es no cerrar los espacios de participación ya existentes; la interlocución que se ha ganado entre el Gobierno y el movimiento feminista no puede perderse. Por eso, la nueva coyuntura que se evidenció tras el plebiscito, en la que diferentes sectores se oponen a la incorporación del enfoque de género en el proceso de paz, por percibirlo como un ataque al orden tradicional, debe ser un llamado de alerta para que el movimiento feminista desarrolle estrategias que no permitan retrocesos en los mínimos básicos de participación.

Young explica que la sociedad civil y el Estado son dos esferas diferentes en virtud de las prácticas que cada una promueve. La sociedad civil tiende a ser pensada desde la filosofía política como garante de la democracia, en tanto que uno de sus roles centrales radica en cuestionar y

1 Para el acuerdo de Reforma Rural Integral (RRI) se creará un Fondo de Tierras y se promoverán Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); en el acuerdo de participación política se establece la creación de un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, de una Comisión de Diálogo, de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y del fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación; el acuerdo sobre drogas ilícitas postula la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; finalmente, en el acuerdo de víctimas se crearán la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz.

exigirle al Estado cumplimiento en equidad social, en derechos, en libertades, etc. Es por esto que

...algunos teóricos y comentaristas políticos sugieren que la sociedad civil está mejor equipada que el Estado para dar cuenta de las necesidades, la provisión de servicios y el fomento de la solidaridad social. Desde esta perspectiva, las instituciones del Estado deberían restringirse para permitir el florecimiento de la vida asociativa y del ejercicio de todas sus bondades (traducción propia). (Young, 2000, p. 155)

Así, en principio, podría pensarse que es necesario que el movimiento feminista mantenga su autonomía con respecto al Estado. Una de las tendencias del feminismo en la historia de las negociaciones de paz en Colombia ha sido la constante crítica al estado de cosas existente; las feministas han defendido sus agendas, incluso cuando la institucionalidad les cierra las puertas. El movimiento no debería perder esa autonomía y ese carácter crítico del estado de cosas y del Estado; si esto desaparece, la fuerza de la sociedad civil para construir democracia se debilitaría.

Pero, por otra parte, Young afirma que “a pesar del rol vital que ocupa la sociedad civil en la promoción de inclusión, expresión y crítica, me opongo a quienes sugieren que la sociedad civil sirve hoy como alternativa preponderante frente al Estado para promover democracia y justicia social” (traducción propia) (2000, p. 156). Esto, en razón de que “las instituciones del Estado tienen capacidades únicas y de largo alcance para coordinar, regular y administrar, sin las cuales una democracia no puede funcionar” (traducción propia) (p. 156). En este sentido, la sociedad civil no debe plantearse de manera autónoma e independiente al Estado, pues el aparato institucional de este último provee condiciones y herramientas indispensables para definir agendas de larga duración y de amplio alcance. Las mismas feministas entrevistadas reconocen esto y afirman que, en efecto, el Estado es un interlocutor del movimiento sobre el que hay que incidir. Desde esta perspectiva, la tensión entre movimiento y Estado no es necesariamente perversa; también puede ser provechosa. La capacidad crítica y la presión que el movimiento feminista ha ejercido sobre el Estado pueden ser insumos aprovechados por las instituciones para promover el cambio social, en particular, en momentos coyunturales como los procesos de paz.

El principal reto radica, justamente, en lograr que Estado y movimiento social logren establecer canales de comunicación que no redun-

den en la pérdida de autonomía y que garanticen la apertura a espacios de participación política para las mujeres. El actual proceso de paz cuenta con varios escenarios propicios para esto: la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) se sostiene sobre la participación activa de las comunidades en los procesos que las afectan; lo mismo pasa con el acuerdo de drogas ilícitas, el cual se apoya en la participación en la RRI y en la concertación con las comunidades a través de mecanismos como las asambleas comunitarias para definir los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En estos dos acuerdos, el compromiso explícito con la participación de las organizaciones feministas y de mujeres está presente. De igual manera, el acuerdo de víctimas también resalta la importancia de la participación de las organizaciones —en especial las de las víctimas— a la hora de diseñar e implementar políticas de reparación y de verdad.

El acuerdo de participación política es el que más compromisos establece para fortalecer los espacios de participación de las organizaciones y los movimientos sociales y para incluir en el escenario político a los sectores tradicionalmente excluidos. De manera explícita, el acuerdo afirma que la participación de las mujeres es central en los consejos territoriales y en la construcción de las agendas de trabajo en las regiones. También resalta la importancia de empoderar a las mujeres en el ejercicio de la política. El cumplimiento de todos estos compromisos es el mínimo básico para garantizar la representación de las mujeres en los posacuerdos. Tal y como lo señala Young, la representación es un proceso que implica discusión constante en espacios donde representantes y representados lleguen a consensos sobre cuál es la agenda que se va a promover en determinada coyuntura. Los acuerdos promueven este tipo de políticas y su cumplimiento efectivo garantizaría que los espacios ganados por el movimiento feminista y de mujeres no se cierren y, de hecho, se fortalezcan.

Por su parte, el mínimo justo en materia de representación es la transversalización del enfoque de género en el Estado. Si queremos que los compromisos adquiridos por el Estado en los acuerdos de paz con las FARC se mantengan en el largo plazo, sean transformadores y tiendan a generar unos arreglos sociales más equitativos y justos, es preciso construir una institucionalidad fuerte que tenga como supuesto básico el enfoque de género en todos sus procesos.

La perspectiva de la transversalización de género parte de una premisa: las políticas públicas tienen efectos diferenciados sobre hombres y mujeres, independientemente de si quienes las diseñan defienden o no un

enfoque sensible al género (Staudt, 2003, p. 51).² Esta transversalización toma como punto de partida el reconocimiento de que el género es una experiencia fundamental en la constitución de nuestro mundo social y, en virtud de esto, las políticas públicas no tienen impactos neutrales sobre la vida de mujeres y hombres; todo lo contrario: muchos de los efectos de las políticas públicas tienden a generar o reproducir inequidades entre géneros que perpetúan o aumentan las condiciones de vulnerabilidad de ciertos actores sociales. En este contexto, el enfoque de la transversalización, además de partir del reconocimiento de la no neutralidad de las políticas públicas en materia de género, también —y sobre todo— tiene como base un compromiso con una mejor sociedad: propende por eliminar las inequidades de género que se forjan y reproducen desde el diseño e implementación de las políticas públicas y, para ello, ubica al Estado como el agente clave en la búsqueda de ese objetivo.

De acuerdo con el informe de la Cepal titulado “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina”, los procesos de incorporar al género como un enfoque primordial en el diseño e implementación de políticas públicas “incluyen la incorporación de nuevas concepciones de género en el quehacer del Estado y el establecimiento de la igualdad de género como propósito de las políticas públicas” (Guzmán y Montaña, 2001, p. 5). Esta relación que se entabla aquí entre Estado y género tiene como principales fines cuestionar “el papel del Estado en la reproducción del orden de género” existente (p. 5) y comprometer a las instituciones públicas a adoptar el enfoque de la transversalización con el objetivo de que el diseño y la implementación de las políticas públicas tiendan a eliminar la desigualdad y no a reproducirla. La exigencia básica del enfoque de la transversalización es, en últimas, el reconocimiento de que el problema de la inequidad de género es un asunto público “que puede ser abordado por la institucionalidad y concordado con los marcos jurídicos constitucionales” (p. 19).

2 En un comienzo, la perspectiva de la transversalización estaba pensada para centrarse meramente en los asuntos de inequidad de las mujeres. Sin embargo, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer llevada a cabo en Beijing en 1995, cambió el foco al introducir la noción de igualdad de género (Rai, 2003, p. 2). Aun así, la perspectiva de la equidad de la mujer sigue operando en el lenguaje de la transversalización de género y, a veces, “inequidad de género” e “inequidad de la mujer” son expresiones usadas indistintamente. Esto tendría que ser un asunto para discutir, pues puede tener impacto en la definición de las agendas de la transversalización.

Incorporar la transversalización de género en el Estado implica, como algunas autoras lo han señalado, introducir al género en las “maquinarias nacionales” (*national machineries*). Según Shirin M. Rai, estas se definen “como mecanismos institucionales apropiados para asegurar que las agendas de la transversalización de género sean implementadas y que la igualdad de género permanezca en el centro de la política pública” (traducción propia) (2003, p. 15). La transversalización de género exige que, a través de planes de acción que incluyen leyes, políticas o programas, la maquinaria nacional se ponga en movimiento de cara a hacer del Estado un ente sensible al género. En este sentido, planteamos a la transversalización como un mínimo justo de representación de las mujeres porque, si se logra, la perspectiva de género se incorporaría estructuralmente al Estado y, con ello, se darían las condiciones para desafiar los arreglos de género tradicionales y promover pactos sociales más justos y equitativos que sean estables en el tiempo.

¿Cómo lograr el cumplimiento de estos mínimos básicos y mínimos justos de la participación política en las etapas del posacuerdo? ¿Cuáles estrategias se deben adoptar? En la siguiente parte de este documento plantaremos recomendaciones tendientes a responder estas preguntas. En general, formularemos recomendaciones en tres niveles temporales: a corto, mediano y largo plazo. En cada una de estas etapas identificamos rutas de acción y de buenas prácticas que deberían adoptarse para lograr los mínimos básicos y justos de participación política. Todas las propuestas que plantaremos están encaminadas, en términos de Young (2000), a hacer de la participación una práctica inclusiva a través de la cual se fortalezca la democracia y se corrijan opresiones y exclusiones históricas.

III. **RECOMENDACIONES: ¿CÓMO GARANTIZAR UNOS MÍNIMOS BÁSICOS Y UNOS MÍNIMOS JUSTOS EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES?**

Recomendaciones para el corto plazo: una pedagogía de género

Las feministas entrevistadas identificaron dos grandes obstáculos que restringen los espacios de representación y que no permiten que el enfoque de género y de derechos de las mujeres sea apropiado de manera estructural en las instituciones. Para ellas, la academia y la cultura son dos pilares del silencio en los que se siguen reproduciendo relaciones sociales opresivas que impiden que las voces de las mujeres entren a la esfera pública en igualdad de condiciones y que limitan significativamente las posibilidades para que los reclamos feministas tengan eco en el Estado. Inevitablemente, las instituciones se encuentran atravesadas por estos dos obstáculos, pues ni el Estado ni sus funcionarios son entes aislados de la sociedad, y es posible que las instituciones postulen su compromiso con el enfoque de género y los derechos de las mujeres, pero en el quehacer cotidiano sus funcionarios revictimicen o reproduzcan violencias y opresiones.¹ Esta

1 Un ejemplo de esto es la manera como la Secretaría de Gobierno de Bogotá, en el 2016, respondió a la demanda que la familia de Rosa Elvira Cely, una víctima de violencia sexual, entabló en contra del Estado. El 24 de mayo de 2012, Rosa Elvira, una madre cabeza de hogar, fue violada por un compañero del instituto en el cual validaba su bachillerato. En el 2014, la familia de Rosa Elvira demandó a la Policía, la Fiscalía y las secretarías de Gobierno y de Salud de Bogotá por negligencia. La demanda afirma que, en primer lugar, a pesar de tener una orden de arresto, el

brecha entre el discurso y la práctica cotidiana revela la falta de capacitación y educación de los funcionarios del Estado en el enfoque de género; no es una perspectiva clave en su formación como profesionales ni en su trabajo cotidiano. Sin atacar esta brecha, las garantías para la participación de las mujeres seguirán siendo precarias, pues el compromiso estatal no será a largo plazo y así como unos funcionarios pueden practicar el enfoque de género otros pueden no hacerlo y, con ello, caer en la revictimización, en el silenciamiento y en la reproducción de opresiones históricas.

El proceso de paz actual es un hito de la participación porque no solo aumentaron los índices de inclusión, sino que, además, los acuerdos establecen compromisos explícitos con las organizaciones feministas y de mujeres con respecto a la aplicación del enfoque de género en varios de sus procesos. Sin embargo, esto se puede quedar en el papel si no hay un proceso de capacitación y pedagogía transversal a los funcionarios y las instituciones que operarán en los posacuerdos. El hecho de que el enfoque de género esté acordado no significa que las políticas que se adopten efectivamente tengan incorporada esta perspectiva. Sin funcionarios capacitados, los pilares del silencio tenderán a mantenerse intactos y lo acordado tendrá condiciones muy precarias para su aplicación. Por esta razón, la recomendación que hacemos para el corto plazo es la de una pedagogía de género que tenga como función básica incorporar la perspectiva de género a las prácticas cotidianas e institucionales.

agresor de Rosa Elvira no fue capturado y otras demandas en su contra no fueron procesadas a tiempo y, en segundo lugar, la atención en salud que Rosa Elvira solicitó después de su agresión no llegó oportunamente. Según la demanda, estos dos hechos generaron las condiciones para la agresión y para la posterior muerte de Rosa Elvira. Todas las entidades demandadas rechazaron las razones expuestas por la demanda, pero el pronunciamiento de la Secretaría de Gobierno revela cómo los dos pilares del silencio identificados por las entrevistadas en este documento operan en el quehacer de los funcionarios del Estado. La Secretaría postuló que la culpa exclusiva de la violación sexual recaía en Rosa Elvira, pues “de todos en el establecimiento educativo era de conocimiento la clase de personas que eran tanto Javier Velasco [el agresor] como el otro compañero con los cuales salió Rosa Elvira Cely, todos sabían que tenían comportamientos raros y los tildaban de malos”. Además, el comunicado de la Secretaría señala que la zona por la que Rosa Elvira y su agresor transitaban era insegura, lo que, para la entidad, era la prueba de que Rosa Elvira se puso en una situación de riesgo que finalmente concluyó con su violación (*El Espectador*, 2016). El absurdo de este concepto es sintomático de cómo el Estado y sus funcionarios reproducen opresiones de género que revictimizan y justifican la violencia contra las mujeres.

Esta pedagogía deberá cumplir mínimo con tres condiciones. Primero, debe estar dirigida a romper mitos y estereotipos sobre el género y los derechos de las mujeres. Como parte de esto, uno de los supuestos que se debe cuestionar es el que define a la perspectiva de género meramente como “asuntos de mujeres”. Como bien lo indica Joan Scott, una de las reivindicaciones centrales del feminismo de los años ochenta en adelante ha sido la que señala la importancia de empoderar a las mujeres, al reivindicar y revalorizar su experiencia en espacios donde ha sido históricamente menospreciada (como la política). Pero este foco exclusivo en la experiencia de las mujeres ha ido cambiando, en particular, cuando la categoría de género empieza a tomar fuerza en la discusión feminista: según Scott, “quienes se preocupaban porque los estudios sobre las mujeres se basaban de forma demasiado restringida e independiente en las mujeres, emplearon el término género para introducir una idea relacional en nuestro vocabulario analítico” (2008, p. 49). La perspectiva de género apunta a pensar en feminidad y masculinidad como dos experiencias que se conforman conjuntamente en medio de relaciones sociales precisas. Por lo que aquí el foco no está solo en entender, cuestionar o repensar la experiencia de la feminidad, sino también la de la masculinidad, con el fin de entender y criticar el funcionamiento de nuestro sistema de género existente y, al mismo tiempo, pensar en nuevas feminidades y masculinidades que construyan experiencias de género más equitativas y justas.

Con base en esto, la pedagogía de género debe concentrarse en ambos puntos: en dotar de herramientas a las mujeres para que se empoderen en espacios en los que sus perspectivas, visiones del mundo y experiencias han sido denigradas, al romper estereotipos y mitos sobre lo que supuestamente las mujeres pueden o no hacer o lo que deberían o no deberían ser. Pero, por otro lado, la pedagogía tiene la tarea central de apropiarse del enfoque de género, educando a hombres y mujeres sobre cómo funcionan sus experiencias de género, fomentando el cuestionamiento y la crítica sobre esto y promoviendo nuevas maneras de pensar en la feminidad y la masculinidad. Por esta razón, es importante romper con el mito de que el género se restringe solo a los “asuntos de mujeres”: una pedagogía de género involucra el compromiso tanto de los hombres como de las mujeres con examinar, criticar y cuestionar sus experiencias de género.

En esta misma vía, la segunda condición de la pedagogía de género en la etapa de los posacuerdos de paz se refiere al reconocimiento de que la guerra y la paz son procesos que se construyen y están atravesados por

significados de género, y a que esto es central para construir nuevos pactos sociales más equitativos y de largo alcance. Por una parte, una de las luchas más características del movimiento feminista en Colombia en lo que respecta a sus agendas de paz ha sido la visibilización de los impactos diferenciados del conflicto sobre hombres y mujeres.² Y, por otra parte, como Kimberly Theidon (2009) lo ha mostrado, la guerra y, en específico, el conflicto armado colombiano, se definen y estructuran desde significados y prácticas de género que establecen códigos, formas de ser y de deber ser, y regulaciones sobre cómo se comportan hombres y mujeres en las guerras.³ Por tal motivo, los procesos de transición hacia la paz deben reconocer y examinar estas prácticas y fomentar nuevas masculinidades y feminidades que se construyan desde la paz. Estos dos elementos deben ser capturados por el proceso de pedagogía de género, con el fin de que el Estado y sus funcionarios puedan hacerle frente a los retos y complejidades que impone el género en contextos de transición.

Finalmente, el cumplimiento de estas dos condiciones se sustenta sobre un tercer requerimiento fundamental: debe garantizarse la participación de las organizaciones feministas y de mujeres en el diseño e implementación del proyecto de pedagogía. Como se mostró en la primera sección de este texto, la experiencia y trayectoria que las organizaciones feministas han ganado en materia de incidencia, cabildeo y

-
- 2 Frente a este punto, el tema de la violencia sexual que recae mayoritariamente sobre las mujeres en el conflicto armado colombiano ha sido un asunto central de la agenda de las organizaciones feministas y de mujeres. Un ejemplo de cómo este tema está impactando en los actuales acuerdos de paz es el documento “Cinco claves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos sobre los derechos de las víctimas en el proceso de paz”, producido por el esfuerzo conjunto de la Red Nacional de Mujeres, Sisma Mujer, Corporación Humanas y la campaña liderada por Jineth Bedoya “No es hora de callar”. Esta alianza, y el documento que la condensa, tienen por objetivo establecer unos mínimos que deben cumplir los acuerdos de justicia transicional en el proceso de paz con las FARC, para el juzgamiento y el tratamiento de los casos de violencia sexual como parte del conflicto armado.
 - 3 En su artículo “Reconstructing Masculinities: the Disarmament, Demobilization and Reintegration of Former Combatants in Colombia” (2009), Theidon muestra el estrecho vínculo que se entabla en la guerra colombiana entre las armas, la violencia y la masculinidad del guerrero. Para ella, uno de los retos más complejos que enfrentan los procesos de reintegración de los excombatientes en Colombia es la ruptura con esa masculinidad guerrera, la cual, en últimas, es un elemento constitutivo de cómo se forma y reproduce la guerra.

trabajo en las regiones, hace que su conocimiento sobre el conflicto armado colombiano, con sus impactos, significados y prácticas de género, sea fundamental para el diseño y puesta en práctica de la pedagogía. Sin la participación de las organizaciones feministas, no solo se estaría invisibilizando su experiencia e historia, sino que se reproduciría la lógica de exclusión que ha aparecido en diversos espacios de construcción de paz en Colombia y esto representaría un retroceso en lo acordado en el proceso de paz actual.

El papel de la academia en el cumplimiento de estos tres requisitos mínimos es fundamental: las instituciones educativas colombianas deben adquirir un compromiso sistemático con la educación en el enfoque de género, con el fin de que esta perspectiva sea familiar a todos los ciudadanos y se incorpore como parte fundamental de su formación. La academia, como espacio generador de nuevas visiones de mundo, cuestionador del *statu quo* y fuente de discusión constante, es un escenario clave para cuestionar estereotipos y eliminar brechas de género que impiden a las mujeres desarrollar sus capacidades, ingresar a la esfera pública en igualdad de condiciones y posicionar su voz en los escenarios políticos. Esta labor se hace aún más urgente teniendo en cuenta los ataques que recientemente ha recibido el enfoque de género por parte de los sectores que lo califican como una “ideología”. Una labor de pedagogía como la propuesta aquí también tendría como una de sus funciones centrales minar las ideas falsas sobre el género y mostrar la importancia, en términos de justicia y de equidad, de cuestionar los arreglos de género existentes.

Recomendaciones para el mediano plazo: cómo llevar a la práctica una justicia transicional desde abajo

Tal como lo mencionamos en la primera parte de este documento, existen dos tensiones que han impedido o cerrado las puertas del diálogo entre el movimiento feminista y el Estado. En primera medida, la incorporación de las agendas feministas a los programas estatales ha dependido de voluntades políticas individuales y no de un compromiso del Estado con la superación de injusticias provenientes de los roles socialmente atribuidos a hombres y mujeres. En segunda medida, la relación entre el Estado y el movimiento feminista se ha caracterizado por el hecho de que el Estado tiende a cortar relaciones con este movimiento cuando percibe que las agendas pueden ser transgresoras del *status quo*.

Estas tensiones tienden a reproducirse en procesos de justicia transicional cuando el Estado, a pesar de que aplica en términos generales los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación a víctimas, centraliza y universaliza los procesos dejando de lado las experiencias de las personas que sufrieron la guerra de forma directa. Mientras las estrategias por medio de las cuales se implementan los procesos de justicia transicional mantengan los mismos patrones excluyentes, la articulación entre Estado y movimientos seguirá siendo inocua. Tal como lo afirman Rodrigo Uprimny y Diana Guzmán, aunque los procesos de justicia transicional invocan y reivindican los derechos de las víctimas desde el ámbito normativo, en la práctica mantienen mecanismos decisorios con dinámicas verticales, que terminan por excluir a las víctimas de la construcción del nuevo régimen (s. f., p. 14).

Lo anterior puede incluso ser más problemático para las víctimas que presentan condiciones de vulnerabilidad social como las mujeres. Si los procesos de justicia transicional no toman en cuenta sus experiencias concretas pueden, en lugar de satisfacer sus derechos, contribuir a generar nuevas victimizaciones. En ese sentido, es necesario que las políticas estén permeadas por enfoques como el de género, que renuncian a las políticas neutrales que se encuentran lejos de contribuir a superar las diversas formas de discriminación —como, por ejemplo, los efectos diferenciados y desproporcionados que se vivencian en un escenario del conflicto armado en razón al género— y, al contrario, tienden a reproducirlas e invisibilizarlas.

Abrir esta puerta de diálogo equivale a superar dichas tensiones por medio de un cambio de estrategia que indique cómo abordar los procesos de implementación de la justicia transicional que revistan al proceso de legitimidad y efectividad. En este documento consideramos que la denominada “justicia transicional desde abajo”, con miras a aumentar la inclusión y representación de las mujeres en los escenarios de paz, puede ser la fórmula adecuada para superar las dificultades que hemos descrito en párrafos anteriores. De un lado, la experiencia muestra que a mayor inclusión y representación de mujeres en distintos niveles de los procesos de justicia transicional, las agendas políticas se diversifican y tiende a haber más estabilidad en la inclusión del enfoque de género (ONU Mujeres, 2010). De otro lado, fortalecer los espacios de deliberación en los que participan mujeres en igual medida que los hombres permitiría al Estado comprender las agendas feministas en sus reclamos y necesidades; más

que como agendas que subvierten el orden constitucional, este cambio en la manera de pensar en la justicia transicional posibilitaría percibirlos como reclamos legítimos que merecen ser escuchados y dialogados legítimamente en la esfera de lo público.

La justicia transicional desde abajo se trata entonces de una apuesta por entender “los procesos transicionales desde las personas involucradas en los conflictos o dictaduras, y no exclusivamente —como tiende a hacerse— desde quienes dominan los debates políticos y jurídicos, o desde quienes tienen el poder” (Uprimny y Guzmán, s. f., p. 20). En suma, se trata de buscar mecanismos para alcanzar la transición y la transformación democrática desde las voces de las víctimas y los esfuerzos locales de paz y reconciliación. Esta apuesta ofrece varias ventajas: i) permite tomar en consideración las voces de las personas directamente afectadas, así como de aquellas personas que trabajan en terreno; ii) da la posibilidad de construir un proceso más incluyente; iii) visibiliza aportes de quienes no participan en el proceso decisorio; iv) permite marcos flexibles para incorporar las experiencias locales; v) impulsa el desarrollo del proceso de paz por vías más democráticas (p. 21).

El actual proceso de paz definió en su punto 5 la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (en adelante SIVJRNR). Este puede resumirse como un sistema que contempla una serie de mecanismos judiciales y extrajudiciales que tienen como fin principal lograr la mayor satisfacción posible en los derechos de las víctimas. Adicionalmente, se encuentra compuesto por cinco instituciones que, en pocas palabras, serán las encargadas de implementar los acuerdos de paz, estas son: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz; las garantías de no repetición.

¿Cómo hacer para que estas nuevas instituciones operen a partir del enfoque de una justicia transicional desde abajo? En otras palabras ¿es posible que la implementación de estas instituciones incluya un diálogo reflexivo con el movimiento feminista mediante políticas de inclusión y representación de mujeres en diversos escenarios de deliberación? Estas preguntas prácticas tienen respuestas prácticas. La implementación de los acuerdos debe hacerse sobre la base de los estándares internacionales en materia de víctimas, el marco jurídico nacional y, principalmente, sobre

los mismos acuerdos de paz, que en términos generales promueven una justicia transicional desde abajo y con enfoque de género.

En efecto, a nivel internacional existe un marco amplio donde el Estado colombiano ha adquirido una serie de compromisos internacionales tendientes a combatir la impunidad y a garantizar la materialización del derecho a la justicia, con especial atención al derecho a la participación de las víctimas en los procesos que las afectan. Dichos compromisos se han traducido en la observación de instrumentos emitidos dentro de los sistemas universal e interamericano como, por ejemplo, en el “Informe sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)” y el “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”. En ambos estándares se recalca la importancia de que los Estados garanticen la amplia participación de todas las partes perjudicadas y de toda persona u organización no gubernamental que tenga un interés legítimo en el proceso. Así mismo, en la Convención Americana de Derechos Humanos, el sistema interamericano incluye como derecho y deber de los Estados parte las garantías con las que deben contar las víctimas y los inculpados en los procesos judiciales dentro de las cuales resalta en su artículo 8 y 25 el derecho a la participación de las mismas. Estos mismos parámetros son seguidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como en el caso *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz* en donde se señaló que el artículo 25 implica no solo la existencia formal de recursos a los que las víctimas puedan acceder, sino que estos deben ser efectivos y adecuados para remediar la situación jurídica infringida.

Por su parte, a nivel nacional, la Constitución Política reconoce en su artículo 229 el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia. El seguimiento a esta garantía constitucional y a los lineamientos internacionales mencionados anteriormente ha impactado la regulación de la participación de las víctimas en los procesos penales, tanto en contextos ordinarios como transicionales. Así por ejemplo, el Código de Procedimiento Penal establece en sus artículos 11 y 137 disposiciones para garantizar a las víctimas el mencionado acceso a la justicia y su efectiva intervención en la acción penal.

En el mismo sentido, la participación de las víctimas en procesos transicionales se ha llenado de contenido a través de distintos precedentes jurisprudenciales tales como las sentencias T-1267 de 2001, C-228 de 2002, C-004 y T-249 de 2003, C-370 de 2006, C-209 de 2007 y C-579 de

2013, los cuales demarcan los estándares básicos que deben cumplirse en esta materia sobre participación. Así por ejemplo, en la sentencia C-209 de 2007, la Corte Constitucional señaló que la intervención de las víctimas a lo largo del proceso penal ordinario se veía traducida en su participación en distintas fases del proceso penal como las de investigación, imputación, adopción de medidas de aseguramiento y protección, aplicación del principio de oportunidad, preclusión de la acción penal y etapa de acusación.

Adicionalmente, el punto 5 del acuerdo, sobre víctimas, en distintos apartes considera como uno de sus principios directrices la participación de las víctimas y la transversalización del enfoque de género como eje de todas las etapas del proceso. De forma general, en este punto el acuerdo reconoce el derecho a la participación de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y el DIH con ocasión al conflicto armado, como uno de los principios que debe irradiar todo el proceso (para profundizar ver anexo 3). Es por esto que vale la pena recordar que la discusión de los acuerdos contó con el análisis de las recomendaciones de más de 3.000 víctimas que participaron en foros, 60 testimonios aportados directamente en La Habana y más de 17.000 propuestas remitidas a la Mesa de Conversaciones por las diferentes organizaciones de víctimas del conflicto. En este contexto, algunos de estos acuerdos fueron discutidos en la Subcomisión de Género, espacio que se instaló desde el año 2014 como un importante hito histórico en el marco de los procesos de paz mundiales, pues por primera vez en el marco de unas negociaciones de paz se incluyó el enfoque de género a los acuerdos y se reconoció la necesidad de escuchar la voz de las mujeres en atención a la discriminación y violencia diferencial de las que han sido víctimas.

Con respecto al SIVJRNR, este señala de forma general que el sistema cuenta con un enfoque diferencial y de género que responde a las características particulares de cada población y territorio, en especial las necesidades de mujeres, niños y niñas. De esta forma, el acuerdo deja en claro que la creación de cada una de las instituciones parte del sistema deberá orientarse por principios como el de la participación de las víctimas y deberá estar articulada por enfoques diferenciales como el de género (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Así, el Acuerdo reconoce que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición tiene como uno de sus criterios orientadores la participación de las víctimas a través de mecanismos amplios, pluralistas y equilibrados que permitan escuchar las diferentes

voces y visiones y que garanticen un enfoque diferencial y de género. De igual forma, señala que esta comisión, entre otras funciones, tiene el deber de: i) contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y en especial de sus aspectos menos conocidos tales como el impacto sobre la violencia basada en género; ii) asegurar que las metodologías de investigación y las formas de recolección y análisis de la información necesaria cuenten con un enfoque de género; iii) garantizar, con la creación de un grupo de trabajo de género, que exista una real transversalidad del enfoque de género en todo el ámbito de trabajo de la Comisión incluyendo la revisión de metodologías de todos los documentos y la coordinación con organizaciones de mujeres; iv) propender por la creación de escenarios donde se consoliden, entre otros aspectos, la equidad de género y una cultura democrática y de tolerancia (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

En el mismo sentido, el acuerdo señala que la Comisión estará conformada por once comisionados y comisionadas y que su proceso de postulación deberá ser amplio y pluralista. Para tales efectos, distintos sectores de la sociedad, incluyendo las organizaciones de víctimas, puedan postular candidatos, que serán elegidos teniendo en cuenta criterios colectivos como la equidad de género, el pluralismo, la interdisciplinariedad y la representación regional (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Por su parte, aunque la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto no cuenta con menciones específicas sobre el enfoque de género, señala que la puesta en marcha de esta unidad contará con la participación de organizaciones de víctimas y de organizaciones defensoras de derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

En cuanto a la Jurisdicción Especial para la Paz, el Acuerdo entiende que todo acuerdo de paz debe adoptar una perspectiva de género y reconocer en las medidas de reparación y restauración el sufrimiento especial de las mujeres y la importancia de su participación activa y equitativa en el componente de justicia del SIVJRNR. Así mismo, señala expresamente que los órganos que conforman esta jurisdicción como el Tribunal para la Paz, la sala de Amnistía o indulto, la Sala de definición de situaciones jurídicas diferentes u otros supuestos no previstos y la Unidad de Investigación y acusación, deberán ser conformados con criterios de equidad de género y respeto a la diversidad étnica y cultural. Adicional a esto, la JEP contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Con respecto a las medidas de reparación integral para la construcción de paz, el acuerdo señala que los planes de reparación colectiva tendrán un enfoque de género y en su creación se deberá garantizar la participación de las mujeres. Así mismo, el Gobierno se comprometió a elevar la cobertura y calidad de las estrategias de rehabilitación y de reconstrucción del tejido social, y a elaborar programas de reubicación y retorno con un enfoque diferencial y de género. Finalmente, el Acuerdo señala que el Gobierno pondrá en marcha un proceso efectivo y amplio de participación de víctimas y sus organizaciones, con el fin de discutir sus propuestas con las autoridades competentes. Este proceso se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

De lo anterior es posible inferir que los estándares internacionales y nacionales en materia de víctimas, como el mismo acuerdo firmado entre las FARC y el Gobierno colombiano,⁴ contienen el marco jurídico necesario para que los acuerdos sean construidos desde una justicia transicional desde abajo, se aumente la baja cifra del 4,07 % y se garantice la representación. Como ya lo explicamos, esta fórmula no solo genera que el proceso de paz se cubra de legitimidad y eficacia, sino que además ayuda a liberar las tensiones existentes entre el Gobierno y movimientos sociales como el feminista.

Así las cosas, pareciera que las dificultades que pueden surgir no vienen del ámbito jurídico sino más bien del práctico. Por tanto, consideramos que más que generar marcos normativos adicionales y procedimientos robustos de reglas y subreglas, en el mediano plazo el Gobierno debe concentrarse en tratar de cumplir los estándares ya existentes. Estos estándares podrían concretarse en el cumplimiento de al menos dos puntos: primero, si se quiere realmente lograr un mínimo de participación justa para mujeres, el Gobierno debe garantizar que exista paridad en cada una de las instituciones del SIVJRNR, es decir, deberán tener en cada uno de estos órganos en sus niveles decisorios y técnicos 50 % mujeres y 50 % hombres elegidos de forma democrática. Tal como lo desarrollamos en la introducción de este documento, la paridad, más que asegurar agendas

4 En el anexo 3 se encuentra un esquema de los compromisos establecidos en los acuerdos de justicia transicional con el enfoque de género.

con enfoque de género, es un compromiso clave para la superación de la exclusión histórica y sistemática de las mujeres en los escenarios de poder. Segundo, el Gobierno debe crear espacios de participación que cumplan con los principios procesales de celeridad y eficacia, pero con la garantía de que organizaciones sociales como las feministas tengan la posibilidad de tener un margen de deliberación en cada una de las etapas del proceso de paz.

Por ejemplo, las experiencias de diferentes comisiones de la verdad en el mundo muestran los problemas que se pueden derivar de no promover espacios de participación para las mujeres. Como bien lo indican Cristine Bell y Catherine O'Rourke en su artículo "Does Feminism Need a Transitional Justice?", las comisiones de la verdad se perciben como espacios propicios para darle voz a las experiencias de las mujeres en los espacios donde se busca hacerle frente a un pasado de guerra y conflicto, y a todas las complejidades que ello implica (2007, p. 33). Sin embargo, el diseño y la estructura de las comisiones, en ocasiones, pueden redundar en revictimizaciones y silenciamientos en los casos en que no se aplica el enfoque de género de manera adecuada. Bell y O'Rourke explican que, en algunos casos, la experiencia de las mujeres ha sido reducida a la de la violencia sexual en el marco del conflicto, y todos los cuestionarios y esquemas de los espacios dedicados a escuchar a las mujeres se estructuran alrededor de esta única experiencia. Esto resulta problemático por dos razones principales: primero, porque la experiencia de las mujeres en el conflicto no se agota en la violencia sexual y oscurecer esas otras perspectivas y formas de vivir y pensar el conflicto por parte de las mujeres no permite entender los matices y diferentes capas de experiencias que conviven en un conflicto armado (p. 34). Segundo, porque reducir la experiencia de las mujeres a la violencia sexual es simplificar las múltiples experiencias de género en el conflicto, incluidas, por ejemplo, las experiencias de los hombres.⁵

5 A este respecto, Kimberly Theidon, en su texto "Género en transición: sentido común, mujeres y guerra" (2007), relata la experiencia de las mujeres en las comisiones de la verdad en Perú. Theidon argumenta que en los procesos en los que se tomaban testimonios de mujeres y hombres víctimas del conflicto armado, las mujeres tendían a mantenerse calladas. Para los funcionarios de las comisiones, esto era signo de que las mujeres no tenían nada para decir. Sin embargo, al indagar al respecto, Theidon se da cuenta que en realidad el silencio era una forma de resistencia y de lenguaje con el que las mujeres peruanas expresaban sus frustraciones, sufrimientos y experiencias durante la guerra. Este caso muestra la impor-

Por este motivo, la participación de las organizaciones de mujeres, de víctimas y feministas en todas las etapas e instituciones de justicia transicional es central para evitar la reproducción de estereotipos, lugares comunes o violencias. El diseño e implementación de todos esos procesos debe pasar por la evaluación de las organizaciones feministas y de mujeres, las cuales tienen una trayectoria consolidada de trabajo con las mujeres víctimas del conflicto.⁶ En últimas, garantizar esta participación es una forma de comprometerse con la no revictimización y con procesos más sensibles ante las diferentes experiencias y complejidades del conflicto armado y de los arreglos de género presentes en él.

Recomendaciones para el largo plazo: la transversalización del enfoque de género

Una de las tensiones más fuertes que identificamos en el recorrido histórico de la primera parte del documento es aquella que se refiere a la intermitencia de los canales de comunicación entre el movimiento feminista y el Estado. Por un lado, el Estado ha abierto y cerrado puertas al movimiento social de manera aleatoria e, incluso, en varias ocasiones, en razón de su desacuerdo con las agendas promovidas por las feministas. Por otro lado, el movimiento ha adoptado en diversos momentos la estrategia de participar “desde abajo”, con el fin de abrir espacios para que sus reclamos sean escuchados, incluso cuando las puertas de la institucionalidad están cerradas. Esta tendencia no contribuye ni al fortalecimiento de la democracia, ni a fomentar una sociedad que corrija exclusiones y opresiones históricas, pues las mujeres siguen por fuera de los escenarios de toma de decisión y no hay un compromiso claro por parte del Estado con sus derechos ni con reflexionar, criticar o desafiar las estructuras de género existentes.

Garantizar un mínimo justo que permita superar esta tensión no significa que Estado y movimiento social deben ser absolutamente compatibles en su trabajo o en sus posturas. Por el contrario, y como lo reconoce Young, la democracia se construye desde el disenso, y la participación

tancia de articular instituciones que logren captar las particularidades de las experiencias de género en los conflictos, las cuales no son iguales en todos los contextos.

- 6 La organización feminista Ruta Pacífica, por ejemplo, realizó un documento en el que se propone un modelo de comisión de la verdad para las mujeres víctimas del conflicto en Colombia. Ver <http://www.rutapacifico.org.co/publicaciones/198-la-verdad-de-las-mujeres-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia-informe-de-comision-de-verdad-y-memoria>.

política está lejos de ser un proceso armónico o uniforme. Pero los espacios de participación no son negociables; deben existir y fortalecer al Estado y a la democracia, generando críticas y reflexiones, y —lo que es más importante— dotando de voz y voto a los grupos sociales tradicionalmente silenciados y excluidos. Las políticas de las instituciones no se pueden seguir construyendo sin la participación de los sectores sociales a los que impactan; esto solo redundaría en la reproducción de la opresión y el silenciamiento.

Los compromisos que ha establecido el actual proceso de paz con las organizaciones feministas y de mujeres, y con el enfoque de género, son el primer paso de un proceso de larga duración para lograr la participación política de las mujeres con todas las condiciones de justicia y con la garantía de que el pacto de paz que se está estableciendo en este momento tenga largo alcance y sea sostenible en el tiempo. El mínimo justo que proponemos en este sentido es la transversalización del enfoque de género en el Estado. Esta estrategia permitiría hacer de la tensión entre movimiento social y Estado un espacio provechoso para la participación, a fin de corregir injusticias y opresiones históricas y generar condiciones adecuadas que garanticen el pleno cumplimiento y la estabilidad de los acuerdos de paz, no solo en tiempos de transición, sino también de normalidad. Sin embargo, para que esto se dé es preciso que las políticas de transversalización cumplan con unos requisitos mínimos, los cuales han sido identificados por varias teóricas expertas en el tema.

En primer lugar, y esta es una de las condiciones más fundamentales, la igualdad de género no puede ser un asunto periférico: “la igualdad de género debe ser ubicada en el centro del presupuesto y de las políticas y agencias institucionales” (Staudt, 2003, p. 41). En este sentido, independientemente de si se crean oficinas de la mujer o la equidad de género anexas a los ministerios ya existentes, o si se conforma un ministerio, el Estado debe garantizar la permanencia y continuidad de las agendas de género en la maquinaria nacional. Esto implica la asignación de presupuestos estables que permitan la implementación continua de políticas públicas, el desarrollo de programas y proyectos, además de la contratación y capacitación de funcionarios especializados para estas labores (Kardam y Acuner, 2003, p. 97).

Una de las críticas más generalizadas a algunos de los casos en los que se implementaron mecanismos para incorporar el enfoque de género en las instituciones señala que, en muchos países, el apoyo institucional ha-

cia la transversalización depende de la buena voluntad de los gobernantes de turno. Esto es problemático porque no hay garantías de permanencia ni de continuidad en la implementación de las políticas y, por esta razón, la transversalización exige la puesta en marcha de mecanismos para que, desde la maquinaria institucional, se garantice un presupuesto constante que posibilite la estabilidad de la transversalización.

En segundo lugar, el enfoque de la transversalización también implica que los asuntos de género no sean tratados como problemas aislados de otros fenómenos sociales. Kathleen Staudt afirma que la transversalización supone ubicar a “las relaciones entre hombres y mujeres en el contexto de otras desigualdades como las derivadas de la clase y la raza” (traducción propia) (2003, p. 52). Introducir la perspectiva de género en las instituciones y políticas públicas requiere, entonces, vincular las agendas de equidad de género con las otras agendas que tienen por objetivo reducir las desigualdades, promover el desarrollo, mitigar las violencias, reducir la pobreza, mejorar la educación, pensar el Estado desde un enfoque de derechos, etc. La maquinaria nacional debe estar articulada de tal forma que permita una interacción constante entre estas diversas agendas y que, adicional a esto, dote al género de un papel fundamental en esa articulación.

En tercer lugar, la transversalización debe contar con herramientas que posibiliten los vínculos, las interacciones y los intercambios de las experiencias que se dan en el nivel institucional nacional con las que se dan en los ámbitos regionales e internacionales (Rai, 2003, p. 3). Sin esta interacción, es difícil que las agendas mantengan la continuidad y estabilidad requeridas. Además, la atención a los tres niveles de experiencias permite caracterizar de manera completa y compleja cuáles son los problemas de inequidad en materia de género, cuáles sus particularidades nacionales y regionales y, con base en ello, formular e implementar políticas públicas que puedan dar cuenta de los fenómenos en su complejidad. De igual manera, el cruce entre experiencias nacionales, regionales e internacionales también permite que el objetivo de vincular las agendas de género con problemas referidos a otras desigualdades pueda llevarse a cabo, pues ubica a los asuntos de género en panoramas más complejos desde los cuales no es posible desvincularlos de las otras formas de desigualdad.

En cuarto lugar, la formación de instituciones sensibles al género supone el establecimiento de canales de comunicación entre las organizaciones que trabajan a favor de los derechos de las mujeres y de la equi-

dad de género y el Estado. De acuerdo con Nuket Karam y Selma Acuner, en general, las relaciones que se entablan entre estas organizaciones y el Estado tienden a caracterizarse por las tensiones y la falta de acuerdos comunes (2003, p. 103). Sin embargo, el trabajo de las organizaciones es fundamental en al menos dos sentidos: por un lado, el hecho de que su actividad se defina por el trabajo directo con las comunidades proporciona un conocimiento central para abordar los problemas de género, con sus múltiples particularidades y complejidades. En relación con esto, este trabajo directo también abre la posibilidad de articular canales de comunicación entre el Estado y las comunidades y, en virtud de esto, el diseño y la implementación de las políticas públicas pueden alimentarse de insumos claves para dar respuesta a las necesidades concretas de los grupos sociales. Por otro lado, la función que históricamente han cumplido las organizaciones es vital en la aplicación de la transversalización, pues estas organizaciones pueden funcionar como motores para la implementación de las políticas, al igual que servir como entes críticos y reguladores de las instituciones y de sus agendas (p. 103).

Finalmente, y en relación con esto último, el enfoque de la transversalización requiere la presencia de un organismo encargado de hacerle seguimiento a las políticas institucionales en materia de género y de llevar a cabo investigaciones constantes sobre cuál es la situación de la equidad de género en las regiones y en el país (Rai, 2003, p. 2). El enfoque de la transversalización debe mantener canales de crítica y regulación que evalúen constantemente cómo se están comportando las instituciones y cuáles deben ser los planes de acción concretos para mejorar su labor. El diseño de los criterios de regulación debe ser concertado por la vigilancia constante del movimiento feminista y de sus agendas.

El cumplimiento de estas cinco condiciones para la transversalización de género garantizaría la participación de las mujeres en condiciones justas y, además, aseguraría el compromiso estructural del Estado con las agendas de derechos de las mujeres y de equidad de género. La perspectiva de género y la visión del mundo que descansa en las reivindicaciones del movimiento feminista no serían ya asuntos aislados o aleatorios de los procesos de las instituciones, sino que se convertirían en temas transversales a la definición del Estado, al planteamiento de sus políticas y de sus criterios regulatorios. Si uno de los objetivos del actual proceso de paz es establecer pactos sociales de largo alcance y generar condiciones para atacar las desigualdades estructurales que han sido reproducidas y produ-

cidas por cuenta del conflicto armado, la estrategia de transversalización posibilitaría disponer de los recursos y el aparato institucional para crear condiciones que permitan compromisos a largo plazo con la equidad de género y con los temas de desigualdad y violencia que afectan a las mujeres colombianas. Esta coyuntura es, entonces, propicia para que los reclamos que históricamente ha hecho el movimiento feminista tengan eco en las instituciones y se conviertan en reivindicaciones centrales para la definición del Estado y de sus procesos.

Actualmente, la institución que tiene la función de transversalizar el enfoque de género en el Estado colombiano es la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. En principio, y de acuerdo con las funciones que tiene asignada esta institución, parecería que las cinco condiciones de la transversalización se cumplen. La Consejería se encarga del “diseño de las políticas gubernamentales destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres”, de “impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales”, de establecer canales de comunicación entre las legislaturas nacionales e internacionales para coordinar las políticas de equidad de género y de fomentar alianzas con ONG y diversos sectores de la sociedad civil con trayectoria en los derechos de las mujeres y en el enfoque de género (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, s. f.). Adicionalmente, la Consejería tiene a su cargo al Observatorio de Asuntos de Género (OAG), cuya función es “identificar y seleccionar un sistema de indicadores de género, categorías de análisis y mecanismos de seguimiento para hacer reflexiones críticas sobre las políticas, los planes, los programas, las normas, la jurisprudencia para el mejoramiento de la situación de las mujeres y de la equidad de género en Colombia” (Ley 1009 de 2006). Los propósitos de la Consejería parecen ser de largo alcance, muestran un compromiso estructural con la equidad de género y se preocupan por establecer alianzas con las organizaciones con trayectoria en los derechos de las mujeres y el género.

A pesar de esto, los puntos 14 y 15 de recomendaciones del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw) al Estado colombiano realizadas en 2007 señalan que, por una parte,

...al Comité la preocupa que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer no tenga capacidad y recursos suficientes para coordinar efectivamente la aplicación de la estrategia de in-

corporación de la perspectiva de género en todos los sectores del Gobierno y, en particular, para coordinar efectivamente la aplicación de las políticas y los programas nacionales en los departamentos y los municipios desde una perspectiva de género. (Cedaw, 2007)

Y, por otra parte, “alienta al Estado parte a que fortalezca el papel de la Consejería en lo que respecta para coordinar la aplicación de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores y niveles del Gobierno” (Cedaw, 2007). Las recomendaciones de la Cedaw en 2013 no cambian mucho el panorama:

...al Comité le preocupa que la capacidad y los recursos de la Alta Consejería Presidencial no se hayan reforzado lo suficiente para asegurar una coordinación eficaz entre las diferentes instituciones de los diversos niveles y promover, vigilar y evaluar eficientemente la aplicación de la legislación y las políticas nacionales sobre la igualdad de género, en particular la Política Pública de Equidad de Género. (Cedaw, 2013)

En efecto, desde su creación en 1999, hasta la actualidad, la Consejería parece no haber cumplido con las condiciones de la transversalización. En primer lugar, hay un problema grave de presupuesto que no permite que la institución tenga un impacto de largo alcance y que, además, no propicia las condiciones para que la perspectiva de género sea central a los procesos del Estado, sino que la ubica, más bien, como un asunto periférico. Durante sus años de existencia, el presupuesto más alto asignado por la Presidencia a la Consejería ha sido de 3.500 millones de pesos en el año 2000. Pero, en los años 2006 y 2007, el presupuesto asignado fue muy bajo con respecto a esto, contando con 450 y 470 millones de pesos en cada uno de esos años respectivamente. En el año 2015, el presupuesto de la Consejería fue de 742 millones y en el 2016 fue de 800 millones (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016).

Si comparamos esto con el presupuesto asignado a algunos Ministerios en el mismo periodo, se puede advertir la diferencia tan significativa entre ambos tipos de asignaciones. La comparación entre la Consejería y los Ministerios resulta iluminadora, en tanto que la función de la Consejería es ser la entidad rectora de la política pública de equidad de género en el país y la encargada de transversalizar este enfoque en el Estado. Los Ministerios sujetos a la comparación que haremos tienen funciones

similares en los temas que trabajan. Así las cosas, al Ministerio de Salud y Protección social, en el año 2015, le fue asignado un presupuesto de COP\$ 483.518.704.833 y en 2014 se asignaron COP\$ 426.072.457.546 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). De igual manera, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones le asignaron, en 2015, COP\$ 56.775.580.000 y, en 2016, COP\$ 49.600.333.000 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2016). Estos datos muestran que el presupuesto del Ministerio de Salud en 2015, por ejemplo, es aproximadamente 138 veces mayor que el más alto alcanzado por la Consejería.

Estas cifras evidencian dos elementos que van en detrimento de la transversalización: por un lado, la diferencia tan significativa entre el presupuesto asignado a la Consejería en comparación con el asignado a entidades públicas como los Ministerios muestra el carácter periférico que ocupa la perspectiva de género en el Estado. Por otro lado, el presupuesto de la Consejería no se ha mantenido estable durante sus años de funcionamiento: en un año como el 2006 puede tener 450 millones de pesos, en el 2008 subir a 1.212 y luego, en el 2011, volver a bajar a 745 millones (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016). Estos dos factores no permiten articular proyectos de larga duración y alto alcance en materia de género en Colombia. La inestabilidad y la reducida capacidad presupuestal de la Consejería, de entrada, la plantean como una institución que no está capacitada estructuralmente para asumir el proyecto de transversalización.⁷ Como bien lo afirma Patricia Londoño, en su análisis

7 Varias organizaciones de mujeres (Limpal-Colombia, Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Red de Educación Popular Entre Mujeres-Repem, Red Nacional de Mujeres, Cladem-Colombia, Salud por Católicas por el Derecho a Decidir-Colombia, Colombia Diversa y Profamilia) elaboraron un documento con sus comentarios frente a las preocupaciones que se evidenciaron por parte del Comité de la Cedaw sobre el papel de la Consejería. A este respecto, afirmaron que la carencia de recursos tiene, al menos, dos consecuencias negativas en lo referente a la aplicación de la transversalización: en primer lugar, la Consejería se convierte más en un ente de coordinación que en una instancia decisiva con peso en la implementación de las políticas públicas (Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, 2007, p. 6). Y, en segundo lugar, la falta de presupuesto también se traduce en el “bajo impacto tanto en la inversión como en el número de beneficiarias” de las políticas públicas de equidad de género, tanto a nivel nacional como —y sobre todo— en el nivel de las regiones (p. 7). Esta percepción no solo es defendida por las organizaciones de mujeres. La Comisión Interamericana de Derechos

sobre la Consejería, a pesar de que las leyes, decretos y Planes de Desarrollo apoyen el diseño e implementación de programas tendientes a hacer del Estado un ente sensible al género, las prácticas concretas de esta institución muestran que este proceso depende más de “de la ‘buena voluntad’ del Gobierno de turno” (2006, p. 87), que de un compromiso estable como el que se requeriría para que la transversalización fuera efectiva.

Por otra parte, además del problema de presupuesto, la Consejería también parece tener falencias en la aplicación del enfoque de género. Tal y como lo defendimos en las recomendaciones a corto plazo, la perspectiva de género no se define meramente como los “asuntos de mujeres”, sino que involucra un cuestionamiento de la manera como se construyen feminidades y masculinidades, y cómo esto genera inequidades, injusticias y violencias. Sin embargo, los proyectos encabezados por la Consejería durante su tiempo de acción han enfatizado solo en las mujeres. En términos generales, la Consejería ha adelantado cuatro proyectos desde 1999 a 2016: el primero se refiere a la asistencia técnica, asesoría y seguimiento para el diseño y la implementación de políticas públicas para las mujeres y el plan de igualdad de oportunidades; el segundo es un programa para el desarrollo de mujeres cabeza de hogar; el tercero es la asistencia técnica, asesoría y seguimiento a la política de equidad y participación de las mujeres y el último tiene que ver con la asistencia técnica para cubrir el fortalecimiento de la perspectiva de género en las instituciones a nivel nacional.⁸

Humanos (CIDH), en un documento de 2006 de recomendaciones para el Estado colombiano, señala que “los mecanismos institucionales que actualmente ejecutan programas destinados a proteger los derechos de las mujeres, carecen de suficiente incidencia, capacidad de articulación, coordinación y recursos para implementar efectivamente las políticas del Estado destinadas a mitigar el impacto del conflicto armado en las mujeres” (CIDH, 2006). De acuerdo con la CIDH, no solo falta voluntad política, sino también presupuesto para llevar a cabo de manera eficiente los programas en materia de género en el país y sobre esto añade que “la Relatora [de la CIDH] tomó conocimiento de la percepción de la comunidad internacional y de entidades no gubernamentales en Colombia, sobre la débil capacidad de la Consejería Presidencial para la Mujer para actuar como ente coordinador de esfuerzos interinstitucionales que atienda las necesidades específicas de las víctimas de discriminación y violencia y de recursos para poder sostener y crear programas” (CIDH, 2006).

- 8** Aunque aquí parece haber una referencia al enfoque de género definido más allá de “asuntos de mujeres”, por una parte, no es claro si en efecto esa es la propuesta y, por otra parte, más adelante afirman que este punto busca fortalecer las capacidades institucionales para atender los asuntos que afectan a las mujeres (Consejería Presidencial para la Equi-

Todos estos proyectos son sumamente importantes para la transversalización del enfoque de género en tanto que promueven el empoderamiento y la protección de los derechos de las mujeres. Sin embargo, el compromiso de una institución como la Consejería debería ir más allá de estas políticas y plantear un cuestionamiento a la manera como funcionan nuestras estructuras de género y cómo hombres y mujeres entran a participar en esas dinámicas.

Finalmente, una de las falencias más graves de la Consejería en este momento tiene que ver con que sus propuestas para enfrentar los retos que se avecinan en la etapa de los posacuerdos son nulas. La Consejería afirma que “en este momento, mediante una consultoría que se está desarrollando con recursos de cooperación internacional de ONU Mujeres, estamos trabajando en el rol de la Consejería frente a un escenario de posconflicto y las articulaciones o acciones que deberán desarrollarse a nivel institucional y territorial” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016). El hecho de que la institución encargada de la transversalización del enfoque de género en Colombia pida una consultoría para determinar cuáles van a ser las políticas en materia de género en el posacuerdo es diciente de la precaria capacidad institucional para atender las demandas que se vienen, pues esta entidad debería contar con los insumos y el presupuesto suficientes para poder hacer el diagnóstico y el diseño de propuestas relativas a los acuerdos de paz. De igual manera, el diálogo con las organizaciones feministas debería ser una estrategia básica para pensar en la función de la Consejería en los posacuerdos. Si de lo que se trata es de establecer pactos de paz de largo alcance y de que la Consejería cumpla la función de transversalizar el enfoque de género, esta institución debería contar con mecanismos fuertes para diseñar e implementar sus políticas y no depender de consultorías o de entidades particulares.⁹

dad de la Mujer, 2016).

- 9 Las críticas que hemos enunciado aquí frente a la Consejería se hicieron, principalmente, con base en la respuesta a un derecho de petición en el que pedíamos información sobre las actividades, el presupuesto, los mecanismos de rendición de cuentas y el vínculo de la Consejería con el proceso de paz actual. Sabemos que faltaría un análisis más detallado de cómo funciona este organismo, y que para esto se necesitarían otras metodologías y fuentes (como etnografías institucionales, entrevistas, lectura de documentos oficiales, etc.), sin embargo, consideramos que esta visión preliminar logra evidenciar algunos de los principales problemas de la Consejería a la hora de transversalizar el enfoque de género.

Por estas razones, consideramos que, tal cual como funciona ahora, la Consejería no es una institución efectivamente transversalizadora del enfoque de género. Para que se cumplan los cinco requisitos planteados arriba es necesario pensar en, o bien en fortalecer la capacidad institucional de la Consejería, o bien crear otra institución que pueda cumplir con todas las condiciones.¹⁰ Esta sería una apuesta en el largo plazo que no solo sería funcional para las etapas de los posacuerdos, sino para asegurar el compromiso de las instituciones con el enfoque de género en el largo plazo. Se trataría de una institución cuyos propósitos rebasarían la temporalidad de la justicia transicional, para asegurar un pacto con la equidad de género en el largo plazo.

10 Las entrevistadas propusieron la creación de un ministerio transversalizador del enfoque de género como reemplazo de la Consejería, y como un compromiso con la deuda histórica del Estado colombiano respecto a la participación de las mujeres.

ANEXO 1

Perfil de las entrevistadas

Olga Amparo Sánchez Gómez

Activista e investigadora feminista. Con estudios de posgrado en demografía y población de la Universidad Javeriana. Exdirectora de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. Columnista de la Silla Llena / Red de Mujeres. Actualmente es integrante del equipo de trabajo de la Casa de la Mujer.

Beatriz Helena Quintero García

Ingeniera, activista feminista, fundadora y actual directora de la Red Nacional de Mujeres. Ha trabajado e investigado en temas de participación política, violencia contra las mujeres y derechos sexuales y reproductivos. Ha participado como ponente en diferentes conferencias nacionales e internacionales. Actualmente hace incidencia para que en los acuerdos de paz que se están negociando en La Habana se dé un tratamiento diferenciado a la violencia sexual contra las mujeres.

Cecilia Barraza Morelle

Nacida en Chile nacionalizada colombiana, es historiadora con máster en Ciencias Políticas. Trabaja desde hace veinte años las temáticas de derechos humanos de las mujeres, acceso a la justicia y políticas públicas. Es autora de diversas investigaciones sobre temáticas de derechos humanos de las mujeres en Colombia y Latinoamérica y ha diseñado políticas públicas a nivel territorial y la actual política de equidad de género que adelanta el Gobierno nacional. Ha sido directora de la Corporación Sisma Mujer y de la Corporación Humanas Colombia. Asesora y Consejera encargada en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Actualmente es asesora de la dirección general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Gloria Tobón Olarte

Feminista y activista. Realizó un importante trabajo desde la sociedad civil y el movimiento de mujeres en el marco de las conversaciones de paz entre el Gobierno y las FARC en 1999 y 2001 para que las mujeres estuvieran en la toma de decisiones de ese proceso. Ha realizado diversas consultorías sobre los derechos de las mujeres con ONU Mujeres, PNUD, distintas ONG y gobiernos regionales, entre otros. En la actualidad es parte de la Coalición 1325 para la aplicación de la Resolución 1325 de la ONU como

un instrumento clave con los compromisos de la paz y las mujeres. Ha participado en la coordinación de los cuatro informes sobre la aplicación de esta resolución en el contexto colombiano.

Claudia Cecilia Ramírez Cardona

Abogada especializada en Derecho Público y Derechos Humanos. Investigadora y docente en las áreas de derechos humanos con énfasis en derechos de las mujeres, políticas públicas para las mujeres, justicia de género y no violencias contra las mujeres, mujer y conflicto armado, derecho internacional humanitario y formación para la participación política y social. Integrante del movimiento social de mujeres. Ha sido servidora pública en el Ministerio de Trabajo, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, entre otras. Fue subdirectora de la Corporación Sisma Mujer, Organización No Gubernamental dedicada a la defensa de los derechos de las mujeres. Actualmente se desempeña como consultora en temas de género.

María Emma Wills Obregón

Politóloga de la Universidad de los Andes, adelantó estudios de maestría en Ciencia Política en la Universidad de Montreal, Quebec, y culminó sus estudios de doctorado en la Universidad de Texas en Austin en el Institute of Latin American Studies. Se desempeñó como investigadora durante varios años en el Centro de Investigaciones y Educación Popular (Cinep), luego en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia. Fue la única mujer integrante de la Comisión Histórica del Conflicto y actualmente es asesora de la Dirección General del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).

ANEXO 2

Organizaciones feministas mencionadas por las entrevistadas

Ruta Pacífica de Mujeres	Es una organización feminista creada en 1996, cuyo objetivo es visibilizar los efectos desproporcionados del conflicto armado sobre las mujeres, defender las salidas negociadas y pacíficas de los conflictos y exigir justicia, verdad y reparación para las víctimas del conflicto, con especial énfasis en las mujeres. Esta organización está compuesta por aproximadamente 300 organizaciones de mujeres de distintos orígenes y focos (campesinas, sindicalistas, estudiantes, mujeres afro, académicas, etc.), en nueve departamentos del país: Antioquia, Bogotá, Bolívar, Cauca, Chocó, Putumayo, Risaralda, Santander y Valle del Cauca. Página web: http://www.rutapacifica.org.co/
Casa de la Mujer	Es una organización feminista creada en 1982, con el fin de proteger, defender y luchar por los derechos de las mujeres en Colombia y, con ello, promover las condiciones para una ciudadanía plena para las mujeres. A través del establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones de mujeres y feministas en diferentes regiones de Colombia, así como a nivel internacional, la Casa ha consolidado sus estrategias de cabildeo e incidencia frente a los temas de coyuntura relacionados con la opresión de género, el conflicto armado y la violencia contra las mujeres. Página web: http://www.casmujer.com/
Red Nacional de Mujeres	Es una organización feminista creada en 1991, con el objetivo de promover la participación política de las mujeres en el marco de la Constitución de 1991. Desde ese momento, la Red ha seguido impulsando este tema y ha concentrado sus esfuerzos en apoyar las iniciativas de paz, y en proteger y ampliar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Actualmente, está compuesta por 63 organizaciones de mujeres y mixtas, distribuidas en 14 regiones del país. Página web: http://rednacionaldemujeres.org/
Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP)	IMP es una organización que surge en el marco de la aplicación en Colombia de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la cual propende por la participación de las mujeres en todos los niveles y etapas de los procesos de paz y por el reconocimiento de los impactos de género de los conflictos armados. En la actualidad, IMP cuenta con la participación de 22 organizaciones de mujeres, feministas, sindicalistas, académicas, campesinas, afrodescendientes, estudiantes, entre otras. Página web: http://www.mujeresporlapaz.org/
Cumbre Nacional de Mujeres y Paz	Esta organización convoca a Red Nacional de Mujeres, Casa de la Mujer, Ruta Pacífica, IMP, Colectivo de pensamiento y acción mujeres, paz y seguridad, Grupo de seguimiento a la Resolución 1325, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas y Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia, con el fin de hacer seguimiento a los procesos de refrendación, implementación y verificación del actual proceso de paz llevado a cabo en La Habana desde la perspectiva de las mujeres y el feminismo.

ANEXO 3

Acuerdos de La Habana en justicia transicional que establecen compromisos explícitos con el enfoque de género

Acuerdo sobre las víctimas del conflicto	
Planteamientos base del acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> El Estado colombiano tiene el deber de promover, proteger, respetar y garantizar, los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con un enfoque diferencial y de género, atendiendo a los principios de igualdad y progresividad, y garantizar el derecho a la paz, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto. (Capítulo: Garantías de no repetición, p. 188).
	<ul style="list-style-type: none"> Se reconoce que el fin del conflicto constituye la mejor oportunidad para materializar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, y en general asegurar la satisfacción plena de los derechos humanos de todos y todas, incluyendo los de las mujeres, los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, de las personas en situación de discapacidad, los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, de las personas en razón de su religión, de sus opiniones o creencias, de las poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, del pueblo Rom, de las personas desplazadas y exiliadas, de la población LGBTI, y los defensores y las defensoras de derechos humanos, de sindicalistas, periodistas, agricultores y agricultoras, ganaderos y ganaderas, empresarios y empresarias, entre otros. (Capítulo: Garantías de no repetición, pp. 131-132).
	<ul style="list-style-type: none"> El punto sobre víctimas se fundamenta y es irradiado por una serie de principios. Entre estos se encuentra el reconocimiento de las víctimas —tanto en su condición de víctimas como de ciudadanos con derechos— y la participación de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y el DIH con ocasión del conflicto armado en la discusión sobre la satisfacción de sus derechos. (Capítulo: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto).

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)	
Planteamientos base del sistema	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Sistema Integral cuenta con un enfoque diferencial y de género, que se ajusta y responde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y, en especial, a las necesidades de las mujeres y de los niños y las niñas. (Capítulo: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, p. 128). ▪ El SIVJRNR reconoce lo ocurrido en el marco del conflicto y del esclarecimiento y rechazo de las graves violaciones de los derechos humanos y de las graves infracciones al derecho internacional humanitario, incluyendo aquellas que han sido históricamente menos visibles como las cometidas contra las mujeres y los niños, las niñas y adolescentes. (Capítulo: Garantías de no repetición, p. 187). ▪ El SIVJRNR tiene como objetivo contribuir al cumplimiento del enfoque territorial, diferencial y de género. Así, el SIVJRNR debe tener en cuenta el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones, con especial atención de las víctimas mujeres, de los niños y las niñas, y de las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, y por tanto más afectadas por el conflicto. (Capítulo: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, p. 128).
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Comisión tiene como propósito contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, en especial de sus aspectos menos conocidos, tales como el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género. (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, p. 131). ▪ La Comisión deberá promover la convivencia en los territorios, entendida como un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia. Para lo anterior, propenderá por la creación de escenarios donde se consoliden el respeto y la confianza ciudadana, la cooperación y la solidaridad, la justicia social, la equidad de género y una cultura democrática y de tolerancia. (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, p. 131). ▪ La gestión de la Comisión estará transversalizada por un adecuado enfoque diferencial y de género que permita evidenciar las formas diferenciales en las que el conflicto afectó a las mujeres, a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, a las personas en situación de discapacidad, a los pueblos indígenas, a las comunidades campesinas, a personas en razón de su religión, de sus opiniones o creencias, a las poblaciones afrocolombianas,

<p>Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición</p>	<p>negras, palenqueras y raizales, al pueblo Rom, a la población LGBTI, a las personas desplazadas y exiliadas, a los defensores y las defensoras de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, agricultores y agricultoras, ganaderos y ganaderas, comerciantes y empresarios y empresarias, entre otros. Esto deberá contribuir además a que la sociedad colombiana haga conciencia sobre las formas específicas en que el conflicto reprodujo mecanismos históricos de discriminación y estereotipos de género, como un primer paso fundamental para tener una sociedad más justa e incluyente. (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, p. 131).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dentro de los criterios orientadores de la Comisión se encuentran la garantía de la participación de las víctimas, su dignificación y la contribución a la satisfacción a sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Así mismo, se basa en un criterio de participación de las víctimas a través de mecanismos amplios, pluralistas y equilibrados que permitan escuchar las diferentes voces y visiones. Igualmente, se dirige a garantizar un enfoque diferencial, de género y territorial, a través del cual la Comisión tenga en cuenta las distintas experiencias, impacto diferencial y condiciones particulares de las personas (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, pp. 132-133).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Comisión tiene como mandato esclarecer y promover el reconocimiento del impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo el impacto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las formas diferenciadas en las que el conflicto afectó a las mujeres, a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, a personas en razón de su religión, opiniones o creencias, a las personas en situación de discapacidad, a los pueblos indígenas, a las comunidades campesinas, a las poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, al pueblo Rom, a la población LGBTI, a las personas desplazadas y exiliadas, a los defensores y las defensoras de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, agricultores y agricultoras, ganaderos y ganaderas, comerciantes y empresarios y empresarias, entre otros. (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, p. 134).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dentro de las funciones de la Comisión está asegurar la transversalidad del enfoque de género en todo el ámbito de trabajo de la Comisión, con la creación de un grupo de trabajo de género que contribuya con tareas específicas de carácter técnico, de investigación, preparación de audiencias de género, entre otras. Aunque este grupo de trabajo no será el único en tratar el tema, sí debe responsabilizarse de

<p>Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición</p>	<p>la revisión de metodologías para que todos los instrumentos de la Comisión tengan un enfoque de género, y de la coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI. (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, p. 137).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Comisión estará conformada por once comisionados y comisionadas. El proceso de postulación de candidatos será amplio y pluralista, asegurando que todos los sectores de la sociedad, incluyendo las organizaciones de víctimas, entre otros, puedan postular candidatos. La selección de los/as comisionados/as también deberá tener en cuenta criterios colectivos como la participación equitativa entre hombres y mujeres, el pluralismo, la interdisciplinariedad y la representación regional. (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, p. 137). ▪ Con el fin de hacerle seguimiento y monitorear la implementación de las recomendaciones de la Comisión, se creará un comité que entrará en funcionamiento una vez se haya publicado el informe final. Este comité tendrá interlocución con entidades y organizaciones de víctimas y derechos humanos y rendirá informes periódicos de monitoreo y seguimiento, los cuales deberán contar con los enfoques territorial, diferencial y de género. (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, p. 139).
<p>Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La puesta en marcha y el desarrollo de las funciones de la Unidad contarán con la participación de organizaciones de víctimas y de organizaciones defensoras de derechos humanos. (Capítulo: Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, p. 139).
<p>Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dentro de los principios básicos del componente de justicia del SIVJRN se incorporó el reconocimiento de que las infracciones al derecho internacional humanitario y las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el conflicto son más graves cuando son cometidas contra mujeres o cuando se trata de víctimas pertenecientes a los grupos más vulnerables, sujetos de especial protección, que merecen una reparación y protección especial, entre ellas, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados, las comunidades religiosas, los campesinos, los más pobres, las personas en condición de discapacidad, las personas desplazadas y refugiadas, las niñas, niños y adolescentes, la población LGBTI y las personas de la tercera edad. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz, p. 144).

<p>Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ A la luz del anterior entendimiento, el componente de justicia dará énfasis a las necesidades de las víctimas mujeres, niñas y niños, quienes sufren de una manera desproporcionada y diferenciada los efectos de las graves infracciones y violaciones cometidas con ocasión del conflicto. Así mismo, entiende que todo acuerdo de paz debe adoptar una perspectiva de género y reconocer en las medidas de reparación y restauración el sufrimiento especial de las mujeres y la importancia de su participación activa y equitativa en el componente de justicia del SIVJNR. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz, p. 144).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dentro de los límites a la concesión de amnistías e indultos en la JEP, se especifica que no serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz, p. 151).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ La JEP estará integrada por los siguientes órganos: a) Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; b) el Tribunal para la Paz; c) Sala de amnistía o indulto; d) Sala de definición de situaciones jurídicas diferentes o en otros supuestos no previstos y e) Unidad de Investigación y Acusación. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se tiene previsto que la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas reciba informes de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos colombianas relativos a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz, p. 154).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ El Tribunal para la Paz estará integrado por magistrados colombianos, altamente calificados, y deberán incluirse expertos en distintas ramas del derecho, con énfasis en conocimiento del DIH, derechos humanos o resolución de conflictos. El Tribunal deberá ser conformado con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y será elegido mediante un proceso de selección que dé confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz, p. 167).
<ul style="list-style-type: none"> ■ Respecto a las Salas de amnistía o indulto y de definición de situaciones jurídicas diferentes o en otros supuestos no previstos, cada Sala estará compuesta por un mínimo de seis magistrados altamente calificados y deberá incluir expertos en distintas ramas del derecho, con énfasis en conocimiento del DIH, derechos humanos o resolución de conflictos. Deberá ser conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y será elegida mediante un proceso de 	

<p>Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)</p>	<p>selección que dé confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz, p. 168).</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La Unidad de Investigación y Acusación será integrada por un número suficiente de profesionales del derecho altamente calificados en materia de investigación y acusación, y deberá incluir expertos en distintas ramas del derecho, con énfasis en conocimiento del derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Será conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y los integrantes serán escogidos mediante un proceso de selección que dé confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz, p. 169). ■ Además, esta Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. Para los hechos de violencia sexual se atenderán las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas en la materia incluidas en el Estatuto de Roma. (Capítulo: Jurisdicción Especial para la Paz, p. 169).
<p>Medidas de reparación integral para la construcción de paz</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ El Gobierno nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará el enfoque reparador de los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET), planes de reparación colectiva con enfoque territorial y planes nacionales de reparación colectiva. (Resumen de la estructura del subcapítulo “Reparación colectiva en el fin del conflicto”, pp. 179-180). ■ El Gobierno nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará el enfoque reparador de los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET), planes de reparación colectiva con enfoque territorial y planes nacionales de reparación colectiva. (Capítulo: Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz, p. 180). ■ Los planes de reparación colectiva con enfoque territorial tienen como base la participación activa de las víctimas y sus organizaciones, para lo cual se crearán espacios de participación para definir las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva, asegurar la participación comunitaria en la implementación de las medidas de reparación y establecer mecanismos de seguimiento y veeduría a los proyectos. Se garantizará la participación de las mujeres en estos espacios. (Capítulo: Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz, p. 180). ■ Por su parte, los planes nacionales de reparación colectiva tendrán un enfoque de género y estarán dirigidos a colectivos constituidos en grupos y organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición, organizaciones del sector religioso, entre otros. Lo

Medidas de reparación integral para la construcción de paz	<p>anterior con el fin de reconocer las especiales características de su victimización, recuperar su identidad y su potencial organizativo, y reconstruir sus capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco de la legalidad. (Capítulo: Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz, p. 181).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ En materia de rehabilitación psicosocial, el Gobierno nacional se comprometió a ampliar la cobertura pública y despliegue territorial y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo al daño específico que hayan padecido, entre ellas las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual. (Capítulo: Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz, p. 181).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Así mismo, el Gobierno se comprometió a aumentar la cobertura y elevar la calidad de las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social, las cuales se implementarán teniendo en cuenta el enfoque diferencial y de género. (Capítulo: Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz, p. 182).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Por otra parte, el Gobierno nacional se comprometió a poner en marcha programas colectivos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento que tengan en cuenta el enfoque territorial y de género. (Capítulo: Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz, p. 182).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Finalmente, como parte del compromiso de fortalecer la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas, el Gobierno pondrá en marcha un proceso efectivo y amplio de participación de víctimas y sus organizaciones, con el fin de discutir sus propuestas con las autoridades competentes. Este proceso se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso. (Capítulo: Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz, pp. 184-185).
Garantías de no repetición	<ul style="list-style-type: none"> ■ El Gobierno nacional reconoce la labor de defensores y defensoras de derechos humanos. Por esto, se compromete a contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de defensa de derechos humanos, en particular las que trabajan en contextos rurales, en relación con sus garantías de seguridad, reconocimiento y no estigmatización, por lo que se adelantará de manera concertada un protocolo para su protección integral. (Capítulo: Garantías de no repetición, p.190).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Así mismo, el Gobierno nacional fortalecerá la coordinación con la Fiscalía General de la Nación para el impulso y seguimiento, caso por caso, a las denuncias e investigaciones por violaciones de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos. (Capítulo: Garantías de no repetición, p. 191).

Referencias

- Archila, M. (2006). Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia. *Controversia (CINEP)*, 186.
- Bell, C. y O'Rourke, C. (2007). Does Feminism Need a Theory of Transitional Justice? *The International Journal of Transitional Justice*, 1, 23-44.
- Cedaw (2007). Recomendaciones del Comité de la Cedaw al Estado colombiano.
- Cedaw (2013). Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. Recuperado de: <http://historico.equidadmujer.gov.co/Documents/Observaciones-CEDAW-VII-VIII-Informe-Colombia.pdf>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2011). *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*. Bogotá: Ediciones Semana; Grupo de Memoria Histórica; Taurus.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *Basta ya: Colombia, memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Coalición 1325 (2014). IV Informe de monitoreo a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas - Colombia. Bogotá.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2006, octubre 18). Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/indicemujeres06sp.htm>
- Confluencia Nacional de Redes de Mujeres (2007). Informe Sombra Colombia al Comité de la Cedaw. Recuperado de: <http://hrlibrary.umn.edu/research/colombia/Informe%20sombra%2028%20Nov2007.pdf>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2016, febrero 7). Respuesta a derecho de petición dirigido a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (s. f.). Recuperado de: <http://www.equidadmujer.gov.co/consejeria/Paginas/Objetivos-Metas-Funciones.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación - Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2014). Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. *Cartilla Conpes 3784*.
- El Espectador* (2016, mayo 14). Secretaría de Gobierno de Bogotá culpa a Rosa Elvira Cely de su propio ataque. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/secretaria-de-gobierno-de-bogota-culpa-rosa-elvira-cely-articulo-632350>

- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- Guzmán, D. E. y Prieto, S. (2011). *Participación política de las mujeres y partidos. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011*. Documentos 14. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2151>
- Guzmán, V. y Montaña, S. (2001). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal.
- Hablamos con Francia Márquez, la lideresa negra que puso contra la pared al presidente Santos. (s. f.). Recuperado de: <http://pacifista.co/hablamos-con-francia-marquez-la-lideresa-negra-que-puso-contra-la-pared-al-presidente-santos/>
- Ideas para la Paz (2008). *Una mirada atrás: dispositivos de negociación del Gobierno colombiano*. Recuperado de: http://archive.ideaspaz.org/images/mirada_atras_web.pdf.
- Kardam, N. y Acuner, S. (2003). National women's machineries: structures and spaces. En S. M. Rai (ed.). *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women* (pp. 96-114). Manchester: United Nations; Manchester University Press.
- Londoño, M. C. (2006). El desafío de la equidad de género en Colombia y la estrategia del Mainstreaming. *La manzana de la discordia*, 1 (2), 79-89.
- Luna, L. y Villareal, N. (1994). *Historia, género y política. Movimiento de mujeres y participación política en Colombia, 1930-1991*. Barcelona: Edición del Seminario Interdisciplinar Mujeres y Sociedad.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2016, febrero 5). Respuesta a derecho de petición dirigido al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016, marzo 2). Respuesta a derecho de petición dirigido al Ministerio de Salud y Protección Social.
- Naciones Unidas (2011). Resolución Aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). Mesa de conversaciones con las FARC-EP. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/ Mesa-de-conversaciones-con-las-farc-ep.aspx>
- ONU Mujeres (2010). *Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia*.

- Quintero, B. (2005). *Las mujeres colombianas y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Participación e impactos*. Cepal.
- Rai, S. M. (2003). Introduction. En S. M. Rai (ed.). *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women* (pp. 1-12). Manchester: United Nations; Manchester University Press.
- Ramírez, C. (2015). ¿Qué palabra te dijera que llegue a tu corazón? Mujeres y proceso de negociación en Colombia. *En otras palabras*, 23, 68-78.
- Romero, M. (2001). Movilizaciones por la paz, cooperación y sociedad civil en Colombia. En M. Archila y M. Pardo (eds.). *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia* (pp. 405-440). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia; Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, O. A. (2008). *Las violencias contra las mujeres en una sociedad en guerra*. Ruta Pacífica de las Mujeres.
- Scott, J. W. (2008). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En *Género e historia* (pp. 48 - 74). México: FCE.
- Sisma Mujer. (2014). *Elecciones Congreso 2014-2018*. Documento de investigación. Disponible en línea: <http://www.sismamujer.org/boletines/boletin-5-2014-representacion-de-mujeres-en-el-congreso-2014-2018-segun-boletines-42.pdf>
- Staudt, K. (2003). Gender mainstreaming: conceptual links to institutional machineries. En S. M. Rai (ed.). *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women* (pp. 40-66). Manchester: United Nations; Manchester University Press.
- Theidon, K. (2007). Género en transición: sentido común, mujeres y guerra. *Revista Memoria*, 1.
- Theidon, K. (2009). Reconstructing Masculinities: The Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Colombia. *Human Rights Quarterly*, 31-1.
- Uprimny, R., y Guzmán, D. E. (s. f.). Justicia transicional desde abajo y con perspectiva de género. Bogotá: Unifem y Embajada de Canadá. Disponible en: <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/774>
- Velásquez Toro, M. (2009). El papel de las mujeres en los procesos de construcción de paz. En Unifem (ed.). *Justicia desigual. Género y derechos de las víctimas en Colombia* (pp. 19-40). Bogotá: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas (Unifem).
- Verdad Abierta* (2015, mayo 8). Si en la Mesa hubiera más mujeres la negociación iría más rápido. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/>

procesos-de-paz/farc/5752-si-en-la-mesa-hubiera-mas-mujeres-
iria-mas-rapido

Villaraga Sarmiento, Á. (ed.) (2015). *Biblioteca de la paz, 1980-2013. Los procesos de paz en Colombia*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.

Viveros, Mara. (2016). Los interrogantes que suscita la construcción de un nuevo enemigo: la “ideología de género”. *El Espectador*. 19 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/los-interrogantes-suscita-construccion-de-un-nuevo-enem-articulo-650104>

Wills Obregón, M. E. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970-2000*. Bogotá: Norma.

Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Entrevistas

Barraza, C. (2016, febrero 3). Entrevista a Cecilia Barraza.

Quintero, B. (2016, marzo 11). Entrevista a Beatriz Quintero.

Ramírez, C. (2016, marzo 9). Entrevista a Claudia Ramírez.

Sánchez, O. A. (2016, febrero). Entrevista a Olga Amparo Sánchez.

Tobón, G. (2016, marzo 11). Entrevista a Gloria Tobón.

Wills, M. E. (2016, febrero 10). Entrevista a María Emma Wills.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA: La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital
Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO: Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C., Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial
y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito,
Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS.
Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO:
una historia por contar**

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital
Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa
Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital
Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa
Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital
Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO
EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS:

***abordaje de la atención en salud
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS:**

justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

Con la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las Farc le da fin a una guerra de 52 años y cierra la etapa de negociación de la paz, estaremos ante los desafíos -aún más complejos- de la construcción de la paz.

Mediante la colección Ideas para construir la paz, Dejusticia busca aportar a esta tarea mediante documentos temáticos que ofrecen diagnósticos y propuestas sobre algunos de los retos institucionales centrales de esta nueva etapa. En este hacemos análisis y recomendaciones con respecto a la participación de las mujeres en los procesos de paz en aras de fortalecer los canales de participación y, con ello, contribuir a que los acuerdos puedan convertirse en pactos sociales de largo plazo, incluyentes y comprometidos con la justicia y la equidad.

La participación de las mujeres en los procesos de paz en Colombia ha sido mínima. Desde la presidencia de Belisario Betancur hasta la del actual presidente Juan Manuel Santos, las mujeres han representado apenas un 4,07% de las negociadoras y firmantes de los acuerdos establecidos entre el Gobierno y los actores armados. Sumado a esto, las mujeres han encontrado numerosos obstáculos en el momento de incidir en el Estado y de posicionar el enfoque de género y de derechos de las mujeres en las instituciones. ¿Por qué la persistencia de estos obstáculos? ¿Cómo se pueden superar? *Negociando desde los márgenes* es una apuesta por recuperar las memorias de las mujeres que, a través de diferentes estrategias y formas de incidencia, han logrado impactar en los procesos de paz. Gracias a la presión ejercida por estas mujeres, el actual proceso de paz cuenta con una Subcomisión de Género e incorporó este enfoque como transversal a los acuerdos. ¿Cómo garantizar que estos avances logrados por las mujeres no se olviden? ¿Cuáles serían los mínimos para que el enfoque de género y de derechos de las mujeres sea central en la implementación de los acuerdos?

978-958-56030-2-8



9 789585 603028