

PATRICIA HERRERA KIT
JORGE IVÁN CUERVO
CLAUDIA LUGO UPEGUI
(EDITORES)

**El referencial
de Política Pública:
cuatro estudios de caso
Una aproximación desde
Colombia**

Universidad Externado de Colombia

El referencial de política pública : cuatro estudios de caso : una aproximación desde Colombia / María Cristina Guevara Astudillo [y otros] ; Patricia Herrera Kit, Jorge Iván Cuervo y Claudia Lugo Upegui (eds.) – Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2019.

305 páginas : gráficas ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587902518

1. Política pública – Colombia -- Estudio de caso 2. Mujeres -- Aspectos sociales – Colombia 3. Educación rural -- Colombia I. Herrera Kit, Patricia, editora II. Cuervo, Jorge Iván, 1959-, editor III. Lugo Upegui, Claudia, editor IV. Universidad Externado de Colombia V. Título

320.6 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.
Diciembre de 2019

ISBN 978-958-790-251-8

- © 2019, PATRICIA HERRERA KIT, JORGE IVÁN CUERVO Y CLAUDIA LUGO UPEGUI (EDS.)
- © 2019, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2019

Imagen de cubierta: *Los lagartos*, por M. C. Escher, 1943

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Luis Fernando García Núñez

Composición: María Libia Rubiano

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 2

MUJERES Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA. EL CAMBIO DE CONTENIDO DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN LOS ACUERDOS DE LA HABANA¹

MARÍA CRISTINA GUEVARA ASTUDILLO

INTRODUCCIÓN

Aunque la guerra ha sido un movilizador de la agenda internacional para mostrar las múltiples violencias que enfrentan las mujeres, también lo han sido los procesos de negociación que se generan para terminar con los conflictos y construir la paz. En el siglo xx el movimiento de mujeres encontró en los escenarios para la construcción de la paz una ventana de oportunidad para visibilizar y obtener respuestas desde la acción pública (Magallón, 2006).

A nivel internacional la orientación de la agenda relacionada con las violencias de género en escenarios de conflicto armado se ha desarrollado por mucho tiempo desde la visión de las mujeres y su papel en tanto víctimas en el marco de las guerras; este es el caso de los protocolos emanados de la convención de Ginebra (Zaracho, 2011). Esta situación ha

1 El presente documento recoge los resultados del trabajo de investigación adelantado por la autora en el marco del programa de la Maestría en gobierno y políticas públicas de la Universidad Externado de Colombia.

perdido de vista la capacidad de las mujeres para ejercer una participación activa en los procesos que se generan tras la firma de acuerdos para la terminación de los conflictos.

Pese a la anterior constatación, en los últimos años el papel que las mujeres han cumplido en los procesos de reconstrucción del tejido social y la reconciliación, cuando se transita hacia formas de regulación política de los conflictos, permite analizar la relación que se construye entre las mujeres y la paz, más allá de una visión en tanto víctimas. Las agendas internacionales por la paz han reconocido la importancia de incorporar las experiencias, saberes de resistencia y resiliencia femenina, para lograr procesos de recomposición y reconciliación en los territorios que quedan fracturados tras la guerra (Anderlini, 2000).

El proceso de incidencia de las mujeres en las agendas globales y locales ha transitado desde la búsqueda de hacer visibles las afectaciones y necesidades de género, durante y fuera de la guerra, así como el reconocimiento de una mayor participación y representatividad femenina que reconozcan sus capacidades de aporte al desarrollo. En el mismo sentido, la visibilidad del tema de víctimas en los conflictos armados ha permitido, en los últimos años, generar una apertura a nuevas formas de acción política de los movimientos de mujeres en Colombia. De esta forma, se puede nombrar a la Organización Femenina Popular y la Ruta Pacífica de las Mujeres, entre otros, como ejemplos de esas expresiones que se han movilizado alrededor de las demandas frente a la verdad, justicia y la reparación, mostrando los impactos diferenciados por género de los conflictos armados no internacionales.

La cartografía de los procesos de generación de acción pública para las mujeres y la paz en Colombia, también ha estado marcada por un escenario de institucionalización del enfoque de género en el país (Luna & Villarreal, 2008). Esta situación constituye un buen contexto para el análisis de los procesos de paz que han derivado o no

en transformaciones propias de posicionamiento de una agenda de mujeres.

En este escenario, el documento a continuación busca responder a la pregunta sobre ¿Cuál es el cambio de contenido en el referencial sobre mujeres y paz en el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia? Para lo cual, se toma como fuente de análisis los procesos gestados en Colombia para la terminación del conflicto en 2005 con las AUC y en el 2016 con las Farc-EP.

La generación de trabajos que expliquen los puentes de interlocución entre las mujeres y la paz, se inscriben a partir de marcos orientadores de la acción pública. Estos generadores de contenidos se encuentran cargados de valores y juicios que orientan la toma de decisión de los gobiernos. Entender los procesos que permiten llenar de contenido la acción pública sobre las mujeres y la construcción de la paz, implica identificar las fuentes generadoras de significación y sus procesos de producción. Estos marcos de interpretación que orientan la acción pública se denominan referenciales y funcionan a través de un sistema de normas y valores que se instalan por un tiempo, para después dar paso a procesos de cambio, originados en nuevos modelos de interpretación de la realidad y patrones de intervención para el cambio de las decisiones públicas (Muller, 2010).

En el marco del tipo de estudios que hay en la materia y los rasgos distintivos de esta propuesta de investigación ubicada en el análisis cognitivo de políticas públicas, se busca mostrar el cambio de contenido de los referenciales que orientan la acción pública sobre mujeres y paz en Colombia, desde las variaciones de las ideas y los valores que explican y permiten los cambios en la definición de los problemas públicos (Muller, 2010 y Sabatier, 1999).

Desde un análisis de la función cognitiva, se analiza la acción pública desde el conjunto de imágenes de la realidad que construyen los actores y sobre las cuales buscan inter-

venir. Esta construcción de visiones sobre los problemas públicos es lo que se denomina “el referencial de la política pública” (Muller, 2010).

La descripción de los procesos de cambio de contenido del referencial sobre las mujeres y la construcción de paz en Colombia se llevará a cabo en tres momentos que buscan, en primera instancia, un sucinto desarrollo conceptual desde la propuesta del análisis cognitivo de Pierre Muller, que permita aproximarse al proceso de cambio de contenido de los referenciales y, en segundo momento, analizar los contenidos de los referenciales global y sectorial frente a la relación de las mujeres y la paz. Un tercer momento se ocupará de describir el cambio de contenido desde un referencial de Mujer-Víctima a uno enfocado en la participación de las mujeres; en los procesos de Justicia y Paz y el acuerdo de La Habana.

La metodología aplicada en el desarrollo del presente acápite es de carácter cualitativo, y surge a partir de la recolección y análisis de fuentes primarias y secundarias. El ejercicio requirió de entrevistas con mujeres que participaron de los procesos de justicia y paz, en calidad de abogadas litigantes e investigadoras, así como a mujeres que participaron de la subcomisión de género en La Habana. Los principales documentos analizados tratan sobre los procesos de negociación en Colombia, algunas agendas internacionales de mujeres y paz, la normatividad internacional para la promoción y garantía de los derechos de las mujeres, la Resolución 1325 del año 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De manera especial, se analizan los marcos de política pública que resultaron de los dos procesos de negociación en Colombia: el del 2005 y el del 2016, la Ley de Justicia y Paz (975 de 2005) y el Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

1. EL ANÁLISIS DE REFERENCIALES COMO EXPLICACIÓN DEL SUSTENTO DE LA ACCIÓN PÚBLICA²

La visión clásica del análisis de las decisiones públicas, sustentada en el papel central y estructurante del Estado, se ha visto reforzada por una visión más amplia que reconoce la necesidad de incorporar las distintas herramientas e interacciones que asumen los gobiernos para la toma de decisiones. De esta forma, el papel que cumple la sociedad civil, el sector privado y distintos actores que buscan intervenir, exponen un proceso plural que reivindica a lo político como fuente de explicación de las acciones de los gobiernos.

Identificar los procesos que permiten la creación de acciones públicas, implica comprometerse con el análisis y comprensión de los actores, los escenarios, las normas y los valores que involucran la toma de decisiones de los gobiernos. Esta tarea traslada al complejo ejercicio de entender las variables que median, de manera no siempre ordenada, la acción del Estado. “En esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones” (Aguilar, 1992, p. 36).

En el entendimiento de la ruptura de la lógica estado-céntrica, la perspectiva de análisis de políticas públicas se compromete con la incorporación de variables que permitan explicar e interpretar las distintas relaciones que desarrollan los gobiernos a nivel tanto interno como externo. En el marco de esos diálogos entre actores, es desde donde se determinan posturas y asumen posiciones en la comunidad política. En este sentido conviene mencionar que

Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere

2 Si bien el marco de interpretación del análisis por referenciales es más amplio, el texto se detiene en lo que resulta más prominente para efectos del desarrollo del objetivo de la presente investigación.

intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos este conjunto de imágenes el referencial de la política pública (Muller, 2010, p. 115).

En esta dirección planteada, el referencial se constituye en una representación de la realidad, desde la cual se generan intercambios en un plano de ideas que buscan intervenir la realidad social, y se definen marcos de interpretación que pueden ser estables por un tiempo y luego dar cabida a nuevos referenciales o visiones de mundo³ (Muller, 2010).

Escenarios del desarrollo de los referenciales

El proceso que permite la construcción de un referencial de la acción pública se da en un marco complejo de múltiples actores que integran el proceso decisional desde el cual se generan referentes de interpretación de los problemas que buscan incorporarse a las decisiones de gobierno (Muller, 2010). De esta forma, se evidencia que el marco orientador y explicativo desde donde se producen las respuestas de los gobiernos no es estático y se mueve en función de los cambios en los juicios y valores de la sociedad.

El referencial integra y relaciona cuatro marcos de interpretación desde los cuales se construyen estructuras de significación que permiten comprender, por un lado, la orientación que asume la acción pública y, de otro, cómo los cambios de estas estructuras generan las modificaciones en

3 Para explicar esta situación, Muller (2010, p. 114) retoma los trabajos de Peter Hall sobre Thomas Kuhn y las revoluciones científicas, en los cuales se utiliza la noción de paradigma, para nombrar una concepción de carácter global en una política que puede con el tiempo llegar a ser refutada. Tal fue el caso del modelo keynesiano que es reemplazado por una mirada neoliberal décadas después, como resultado de un conjunto de procesos de cambio en los diferentes escenarios y actores que integran el círculo decisional de la política.

las decisiones de gobierno. Estos marcos de interpretación están integrados por valores, normas, algoritmos e imágenes (Muller, 2010).

Dichos marcos permiten una lectura de la acción pública desde un universo de representaciones que logran marcar jerarquías que definen el puesto de los actores y las visiones de mundo. En ese sentido, aparecen referenciales que pueden estabilizarse durante un período específico para, posteriormente, dar cabida a nuevos marcos interpretativos contruidos desde las transformaciones originadas en las estructuras significantes –valores, normas, algoritmos e imágenes–. De esta forma,

Los marcos cognitivos definen las visiones del mundo que animan, a su vez, los principios de la acción pública y las metodologías prácticas que convergen en un sistema estructurado de instrumentos conceptuales y analíticos, legítimos a la hora de justificar e interpretar las relaciones sociales, y el manejo de los asuntos públicos y las políticas en un dominio particular de acción en la esfera pública. De este modo, determinan en buena parte las posibilidades para el cambio social (Puella-Socarrás, 2007, p. 88).

El marco analítico del referencial de una política, en su interés de generar visiones de mundo que alimentan las decisiones públicas, encuentra tres escenarios de representación que permiten comprender la definición de la acción pública, como resultado de una serie de movilizaciones de los actores y sus recursos desde lógicas verticales y horizontales. Estos movimientos se dan en el seno de escenarios globales, sectoriales y procesos de mediación (Muller, 2010).

El referencial global y sectorial

El referencial global es un sistema de marcos significantes, que funcionan por un tiempo y determinan el carácter dinámico y fluctuante de los valores, normas, imágenes y

algoritmos que integran el referencial. Este referencial se transforma en función de representaciones que prevalecen por alguna época, para posteriormente dar cabida a nuevos conjuntos de valores y normas (Muller, 2006).

El referencial global es el campo sobre el cual se van a organizar los conflictos sociales y en esa medida se ubica más allá de la acción del Estado y tiende cada vez a construirse en foros de producción de ideas⁴ internacionales (Muller, 2010).

En estas orientaciones, este referencial constituye una suerte de eje desde donde se organizan las ideas que van a guiar a los diferentes actores. “El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (Muller, 2006, p. 100).

Por su parte, el referencial sectorial es una consecuencia del quiebre de los lazos de relacionamiento propios de la sociedad tradicional, expresados fundamentalmente en la familia, que ahora se traslada a nuevas formas de reagrupamiento desde la lógica de la división y especialización del trabajo, que aparece bajo la forma de roles profesionales (Muller, 2006, p. 104).

2. REFERENCIAL GLOBAL Y SECTORIAL PARA ENTENDER LOS CONTENIDOS ORIENTADORES SOBRE LAS MUJERES Y LA PAZ EN COLOMBIA

Los procesos históricos de exclusión de las mujeres han llevado a la generación de estrategias para incorporar sus demandas en las agendas públicas de los gobiernos, tanto en los tiempos de paz como, especialmente, en los tiempos

4 Estos espacios para Muller (2010), hacen referencia a escenarios no estatales como redes financieras, el Banco Mundial, FMI, por nombrar algunas, que generan espacios de discusión frente a la definición de los problemas.

de guerra, cuando la violencia naturalizada contra las mujeres tiende a exacerbarse y adquirir un carácter sistemático (Hoyos & Medina, 2013).

La aparición de diversas expresiones que buscan posicionar estos discursos en el marco de las políticas para el desarrollo dan cuenta de agencias, organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, organizaciones de carácter local, que tienen en común posicionar los derechos de las mujeres como línea de acción fundamental, evidenciando la estructura de un movimiento que toma mayor fuerza y empieza a buscar espacios para su reconocimiento social y político (Lamus, 2009).

Sin embargo, y aún con la visibilidad que empieza a ganar el movimiento y el reconocimiento de las distintas barreras que enfrentan las mujeres en todos los niveles; la capacidad de llegar a los espacios de toma de decisión ha sido una tarea pendiente y difícil de lograr (Lamus, 2009). Esto no solo se manifiesta en los bajos niveles de representación de las mujeres en los cargos de elección popular, sino que, como lo señala Magallón (2006), el protagonismo de las mujeres no ha sido fácil trasladarlo a las mesas de negociación en los países con problemas de conflicto armado.

Reconocer que en los conflictos armados no internacionales, también se cometen violaciones a los derechos humanos con gran impacto sobre las mujeres, conlleva a buscar una agenda que incluya las fuertes afectaciones que sufren las mujeres en la guerra y que aborde, a su vez, problemas como la representación y la participación femenina en los escenarios para la construcción de paz.

En este interés, distintas propuestas emanadas desde el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas permiten poner la discusión sobre la necesidad de fomentar liderazgos femeninos, durante los procesos de negociación y los posteriores procesos para la construcción de la paz.

Resolución 1325 una apuesta global por las mujeres y la paz

En la búsqueda de solucionar las brechas de género, las políticas públicas de la última década se dieron en el marco de un importante desarrollo institucional orientado a construir e impulsar la equidad de género. Si bien, a partir de la segunda mitad del siglo xx, las mujeres han sido incorporadas en las agendas, el tratamiento de sus necesidades e intereses ha pasado por varias etapas que dan cuenta de los diversos referenciales desde los cuales se ha formulado el reconocimiento de sus derechos. Estas modalidades, con sus avances y retrocesos, han transitado desde el asistencialismo, hasta la formulación de políticas de equidad con perspectiva de género (Guzmán, Portocarrero & Vargas, 1991). Este proceso de respuesta institucional ha estado marcado por diferentes concepciones sobre los roles y los derechos de las mujeres frente a los roles y derechos masculinos, marcando inequidad de las acciones del Estado con la población femenina.

Los procesos de profundización de la democracia, desde mediados del siglo xx, empezaron a evidenciar con más fuerza las fuertes barreras que enfrentan las mujeres para el pleno goce y disfrute de sus derechos. Problemáticas como la feminización de la pobreza⁵, el aumento de las múltiples violencias de género, las dificultades frente al acceso a la justicia y los impactos diferenciados de la guerra en las mujeres, evidenciados en situaciones como la exacerbada violencia sexual, han creado todo un ambiente internacional a favor de una agenda para las mujeres.

5 En la década de 1980, algunas feministas del tercer mundo comenzaron a analizar el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva de género. Identificaron una serie de fenómenos dentro de la pobreza que afectaban, de manera específica, a las mujeres y señalaron que la cantidad de mujeres pobres era mayor a la de los hombres, que la pobreza de las mujeres era más aguda que la de los hombres y que existía una tendencia a un aumento más marcado de la pobreza femenina (Cepal, 2004, p. 12).

La visibilidad de los impactos de los conflictos armados para las mujeres, con anterioridad a la primera guerra mundial, fue en apariencia exigua. Dicha situación explica que no se gozara de seguridad jurídica especial frente a los efectos de las guerras. Es tras el nacimiento del derecho internacional humanitario y el Convenio para mejorar la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña, firmado en Ginebra en 1864, que se incorpora a las mujeres en tanto víctimas de combates.

Durante la primera y segunda guerras mundiales se evidencia la presencia representativa de mujeres víctimas, que sufren los efectos de la guerra de manera diferencial. Dicha situación conduce a la creación de nuevas herramientas jurídicas que se integran a los Convenios de Ginebra y contienen disposiciones frente a la protección y garantía de los derechos de las mujeres en el marco de los conflictos armados (Zaracho, 2011). Así, la “Conferencia Diplomática para la elaboración de Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra”, convocada por el Consejo Federal Suizo, depositario de los Convenios de Ginebra, elaboró en esta ciudad, el verano de 1949, cuatro convenios que fueron aprobados el 12 de agosto del mismo año⁶. El III convenio, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, y el IV Convenio, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra que contienen unos treinta artículos que conciernen especialmente a la mujer (Krill, 1985).

En 1977 se incorporan a los cuatro convenios de Ginebra, dos protocolos adicionales, y en 1998 se adopta el Estatuto de Roma. Estos documentos reconocen el trato abusivo que enfrentan las mujeres en el marco de los conflictos, y las

6 El primer Convenio de Ginebra de 1864 había llegado a su tercera revisión (1906, 1929, 1949). El II convenio reemplazó al I Convenio de La Haya, el III reemplazó al Convenio de 1929 sobre el mismo tema y completó las disposiciones correspondientes del Reglamento de La Haya de 1899 o de 1907. El IV Convenio es nuevo y completa las secciones II y III del mencionado reglamento de La Haya (ZARACHO, 2011).

múltiples formas en que la guerra pone en riesgo su vida e integridad (Krill, 1985).

La jurisprudencia penal internacional ha hecho importantes contribuciones al desarrollo de herramientas que permitan legislar frente a los delitos cometidos contra las mujeres en el marco de los conflictos armados (Zaracho, 2011). Los tribunales que se crearon en el marco de los procesos en la ex Yugoslavia y Rwanda, emitieron fallos emblemáticos, sobre todo frente a los crímenes de violencia sexual de los que derivan actos de tortura, genocidio y que pueden considerarse crímenes de guerra y de lesa humanidad (2011).

Sin embargo, el concepto que subyace a los convenios de Ginebra es el paradigma del “perpetrador masculino, víctima femenina”, que sirve para explotar los estereotipos de género en los conflictos. Así, aunque el derecho internacional humanitario contiene disposiciones relacionadas con las diferencias de género, en la práctica, la explotación de la mujer como víctima no solo se ha mantenido, sino reforzado (Barrow, 2010, p. 16). En este sentido, la visión inicial frente a las mujeres y la paz que se plantea dentro del DIH, termina siendo corta en el ejercicio de evidenciar las violencias contra las mujeres durante los tiempos de guerra. La marcada visibilidad de la violencia sexual implicó la simplificación de otras lógicas de discriminación que no se estructuran específicamente en escenarios de conflicto armado, pero sí se exacerban durante su desarrollo⁷.

En el interés de evidenciar esas múltiples formas de violencia y discriminación, se han desarrollado diferentes estrategias, para construir compromisos gubernamentales que respondan efectivamente a las demandas de las mujeres. Entre los instrumentos y acuerdos internacionales, destacan la Convención contra todas las formas de discriminación

7 Es el caso de las violencias de origen psicológico, físico y patrimonial.

contra las mujeres, Cedaw (1979), y la Plataforma de Acción de Beijing (*Los derechos de la mujer son derechos humanos*, 2014).

El reconocimiento de los impactos diferenciados por género durante las guerras y fuera de ellas no ha sido suficiente para que la participación de las mujeres se incorpore de manera contundente en los espacios de negociación para la paz. Los esfuerzos por generar acuerdos políticos para la terminación de los conflictos se cuentan de manera representativa en los procesos de Sudáfrica, Irlanda y Guatemala (Magallón, 2006, p. 60).

Un estudio realizado por Anderlini (2000, p. 62) enuncia que la participación de las mujeres en los escenarios de paz constituye, además de una apuesta por la igualdad y la democracia, un aporte positivo a la construcción de las comisiones de paz y reconciliación que se desarrollan tras las negociaciones. En esta tarea, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas inicia, desde el año 2000, una importante cruzada a través de la emisión de múltiples resoluciones para instar a los países miembros a incorporar a las mujeres en los escenarios de negociación y construcción de paz, en el reconocimiento de los impactos desproporcionados de la guerra en las mujeres y su aporte a la resolución de conflictos (Magallón, 2006).

Al respecto, el 31 de octubre del 2000 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emite la primera resolución, que reconoce el efecto desproporcionado y singular de los conflictos en las mujeres. La Resolución 1325 constituyó el primer ejercicio de reconocimiento emitido por un organismo internacional en el cual se aborda la necesidad de atender los impactos diferenciados de la guerra en virtud del género.

La Resolución 1325 tiene dieciocho párrafos que pueden resumirse en tres grandes focos de acción:

1. Participación de las mujeres en la toma de decisiones y en los procesos de paz: implica el aumento de mujeres en los procesos de negociación y los escenarios de construcción de paz.

2. Promoción y aplicación del enfoque de género: este punto se aplica a los textos finales de los acuerdos de negociación y los procesos de desarme e incorporación a la vida civil.

3. Medidas para la protección y garantía de los derechos de las mujeres: Implica la construcción de políticas encaminadas a garantizar los derechos de las mujeres en el marco de los distintos acuerdos internacionales (Barrow, 2010).

En esta Resolución, el Consejo de Seguridad hace un llamado a entender la paz como un ejercicio que, además de la protección de los derechos de las mujeres durante y después de los conflictos armados, busca aumentar la participación y liderazgo femenino en los procesos de paz y escenarios de toma de decisiones.

La Resolución 1325, abrió paso a otro tipo de mecanismos, lineamientos y recomendaciones para hacer seguimiento a las agendas de las mujeres y la paz (Ver Tabla n.º 1), además de instar a los Estados a generar garantías y herramientas para su cumplimiento y desarrollo.

TABLA 1: RESOLUCIONES SOBRE MUJERES Y PAZ
DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS

Resolución	Descripción
Resolución 1325 del 2000 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Fue aprobada por unanimidad en el año 2000. Dicha Resolución, que estableció un marco jurídico y político histórico, reconoce la importancia de la participación de las mujeres, así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza.

Resolución	Descripción
Resolución 1820 del 2008 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Se convirtió en la primera Resolución en la que se reconocía la violencia sexual como táctica de guerra, ya sea cuando se utiliza de forma sistemática para lograr fines militares o políticos o cuando se recurre a ella de manera oportunista por motivos culturales o escudándose en la impunidad. La Resolución identifica la violencia sexual como amenaza para la paz y la seguridad internacionales que necesita una respuesta desde el punto de vista de la seguridad. Además, reconoce que esos actos pueden agudizar las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad. También señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto de genocidio.
Resolución 1888 de 2009 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Adoptada en 2009, refuerza la Resolución 1820 instaurando un liderazgo, la aportación de conocimientos especializados y la mejora de la coordinación entre las/os diferentes interesadas/os implicadas/os en la respuesta a la violencia sexual asociada a las situaciones de conflicto.
Resolución 1889 de 2009 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Hace hincapié en la necesidad de fortalecer la implementación y el seguimiento de la Resolución 1325; insta a establecer indicadores mundiales, reitera el mandato de aumentar la participación de las mujeres y refuerza los llamamientos a incorporar la perspectiva de género en todos los procesos de adopción de decisiones, especialmente en las fases iniciales de consolidación de la paz después de un conflicto.

Resolución	Descripción
Resolución 1960 de 2010 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Adoptada en 2010, proporciona un sistema de rendición de cuentas para acabar con la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto. La Resolución exige elaborar listas de agresores e informes anuales sobre sospechosos de cometer o ser responsables de actos de violencia sexual. Además, dispone la recogida estratégica, coordinada y oportuna de información y su presentación al Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto, e insta a los Estados a asumir compromisos con plazos concretos para abordar la cuestión.
Resolución 210 de 2013 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Afirma la importancia de la igualdad de género y el empoderamiento político, social y económico de las mujeres en los esfuerzos para prevenir la violencia sexual en los conflictos armados y las situaciones posteriores a los conflictos.
Resolución 2122 de 2013 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Hace hincapié en la rendición de cuentas sobre la aplicación de la Resolución 1325, y la importancia de la participación de las mujeres en todas las fases de la prevención de conflictos, resolución y recuperación.

Fuente: ONU Mujeres, 2013

De la Convención de Ginebra a la Resolución 1325, se logra evidenciar cómo los marcos que orientan la acción pública se configuran en escenarios de representación cognitiva que dan lugar a repertorios significantes que, para el caso de las mujeres y la paz, se encontraban antes de la Resolución 1325, en un referencial desde una condición como víctimas de la guerra.

En este sentido, las propuestas emanadas desde el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas constituyen un

nuevo referencial global frente a las mujeres y la paz. Es preciso señalar que Muller (2006) hace una anotación de cómo estos referenciales se construyen cada vez más en foros de producción de ideas de carácter global.

La Resolución 1325 constituye un punto de inflexión frente al marco orientador que direcciona la acción pública sobre mujeres y paz, en la medida en que reconoce el papel activo de las mujeres tanto al momento de la negociación de los conflictos, como en los procesos posteriores que buscan la materialización de la paz, se pasa del papel pasivo de las víctimas a una posición activa desde la participación ciudadana.

El marco referencial global frente al desarrollo de acciones de política para la garantía y protección de derechos para las mujeres y su participación en la construcción de la paz, construye una representación general o visión de mundo generada en la Resolución 1325. Este referencial global constituye, en palabras de Muller (2010), el marco desde el cual van a organizarse los referenciales sectoriales que agrupan a las organizaciones y plataformas en favor de los derechos de las mujeres, que, en función de la imagen que crea el referencial global, orientan su acción de incidencia y mediación en la transformación de los referenciales sectoriales.

En este entendido los efectos de las recomendaciones de la Resolución 1325 pueden evidenciarse en procesos de paz como el de Colombia en el 2016, en el cual, en comparación con el proceso de la Ley de Justicia y Paz de 2005, se crean mecanismos que permiten incorporar acciones de género, en el marco de la garantía de derechos y la participación de las mujeres durante las negociaciones y los procesos posteriores para la construcción de la paz.

3. MUJERES Y PAZ EN COLOMBIA: CONSTRUYENDO ACUERDOS SECTORIALES

Desde mediados del siglo xx, Colombia ha tenido una continua apuesta por la paz que se ha evidenciado en las iniciativas que van del Frente Nacional, para poner fin a la violencia partidista de los primeros decenios del siglo xx, hasta el proceso de negociación con las Farc del segundo gobierno de Juan Manuel Santos. En especial, la paz se ha priorizado dentro de las agendas de gobierno⁸ y su consecución ha sido la gran bandera de las últimas cinco campañas presidenciales (Flórez, 2018, Párr. 41), y la Constitución Política colombiana eleva la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 22).

El movimiento nacional en favor de la paz ha tenido diferentes matices y expresiones dentro de las organizaciones de víctimas del conflicto. Las demandas de las mujeres en Colombia han tenido una fuerte conexión con estos ejercicios desde la sociedad civil, y esto ha sido evidente en el establecimiento de diferentes expresiones organizativas a lo largo del territorio, buscando la reintegración de derechos y mecanismos de supervivencia económica en zonas abandonadas por el Estado (Chaparro y Martínez, 2016). En las últimas décadas estas organizaciones femeninas, que van desde expresiones locales, hasta plataformas y movimientos con capacidad de *lobby* e impacto internacional, han fijado,

8 Por *agenda de gobierno* suele entenderse el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. En el caso de la *agenda pública* se incluyen las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente” (AGUILAR, 1993, pp. 29-32).

en la mayoría de casos, posturas de rechazo a la guerra y la necesidad de evidenciar sus efectos diferenciados por género⁹.

Los procesos de negociación en busca de la paz en las últimas décadas dan cuenta de la construcción de agendas de paz de mujeres que han obedecido a distintos momentos de apertura y cierre del sistema político, que han buscado no solo evidenciar las afectaciones dentro de los conflictos, sino también la incorporación de acciones que den apertura a espacios de participación para las mujeres en la toma de decisiones.

Un análisis sobre mujeres, Estado social de derecho y conflicto en Colombia, habla de dos niveles para entender el accionar de los movimientos de mujeres en el país y la construcción de una agenda a favor de la paz. El primero se remonta a los ejercicios previos de incidencia a la Constitución de 1991, que busca la generación de un desarrollo normativo e institucional capaz de garantizar los derechos de las mujeres, haciendo referencia a la apuesta por un Estado social de derecho que institucionaliza la democracia y el derecho de las mujeres (Luna & Villarreal, 2008).

En un segundo nivel desde 1996, los temas de la paz, el acuerdo humanitario y las mujeres víctimas del conflicto armado, ocupan el lugar fundamental de la agenda de mo-

9 Este es el caso de la Organización Femenina Popular (OFF), primer movimiento organizativo de mujeres en resistencia a la guerra que nace en Barrancabermeja en 1972, así mismo la Ruta Pacífica de las Mujeres, movimiento nacional de carácter feminista y antimilitarista, que surge en 1996, para visibilizar los impactos diferenciados de la guerra en las mujeres y exigir al gobierno la solución negociada al conflicto. La Iniciativa de Mujeres por la Paz, IMP, sería uno de los resultados de la primera Conferencia de Mujeres Colombianas por la Paz, que se realizó en Estocolmo, Suecia, del 10 al 20 de noviembre de 2001, buscando lograr la participación activa, decisoria y autónoma de las mujeres, en los procesos de diálogo y negociación política del conflicto armado (Información tomada de las páginas web de las organizaciones: Ruta Pacífica <https://rutapacifico.org.co/wp/>; Organización Femenina Popular <http://organizacionfemeninapopular.blogspot.com/>; Iniciativa de mujeres por la paz (IMP) <http://www.mujeresporlapaz.org/>).

vilización e incidencia del movimiento femenino (Luna & Villarreal, 2008). Esta situación favorece que, en el desarrollo de los procesos de negociación con grupos al margen de la ley en Colombia, se incorpore la discusión sobre los provechos y necesidades de las mujeres como punto de interés dentro de los acuerdos que buscan terminar con el conflicto.

Justicia y paz: las mujeres víctimas del conflicto armado

El proceso de desmovilización con los grupos de autodefensas inició en el 2002 con la llegada al poder de Álvaro Uribe Vélez, tras el fracaso del proceso de negociación con las Farc-EP del gobierno Pastrana. Estos grupos habían aparecido como una estrategia contrainsurgente durante los años sesenta y mutaron posteriormente a ejército militar con el rótulo de autodefensas campesinas de Colombia, financiadas por grupos ligados al narcotráfico (Montealegre & Bautista, 2011).

La vinculación de grupos de autodefensas, así como de guerrillas y del ejército, con casos de violencia sexual contra mujeres fue conocida y documentada por diversas organizaciones y ONG defensoras de derechos humanos. Este tipo de violencia ha sido uno de los pilares para la movilización política e incidencia en torno a la verdad, justicia y reparación para las mujeres víctimas del conflicto.

En el año 2006, la Relatora para los derechos de las mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) documentó en su informe que las mujeres en el conflicto colombiano están mayormente expuestas a ser víctimas de diversas formas de violencia física, psicológica, y sexual, las cuales se concretan principalmente en abuso sexual, reclutamiento forzado, prostitución forzada y embarazos tempranos (Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2006).

El proceso de sometimiento de los grupos de autodefensas a la justicia, requería de un marco legal que posibilitara el cumplimiento de los estándares internacionales sobre verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Este marco legal y político se cristalizó en la Ley 975 de 2005, llamada “Ley de Justicia y Paz”, como un complemento a la Ley 782 de 2002¹⁰.

La Ley de Justicia y Paz constituye un instrumento orientador de política pública que buscó facilitar los procesos de paz y la reincorporación a la vida civil de miembros de los grupos armados al margen de la ley, guerrillas o autodefensas, que se hayan desmovilizado individual o colectivamente, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Congreso de la República de Colombia, 2005, art. 1).

La Ley cuenta con XII capítulos y 72 artículos, en los que se indican desde las consideraciones básicas, la fijación de penas alternativas para quienes colaboren con la construcción de la paz y la justicia y el derecho de las víctimas del conflicto a la verdad, justicia y reparación (Ley n.º 975, 2005).

Esta Ley como punto de referencia para procesos de justicia transicional en el siglo XXI, incorporó elementos fundamentales frente al acceso a la verdad, justicia y reparación de las víctimas¹¹. En esta orientación, la gran cantidad de

10 Normativa que dicta disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica (Ley n.º 782, 2002).

11 “Derecho a la justicia. De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, el Estado tiene el deber de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados al margen de la ley; asegurar a las víctimas de esas conductas el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infligido, y tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones.

Derecho a la verdad. La sociedad, y en especial las víctimas, tienen el derecho inalienable, pleno y efectivo de conocer la verdad sobre los delitos cometidos

mujeres víctimas afectadas por el conflicto armado, requerían una respuesta desde la acción pública que entendiera las necesidades específicas de género.

Debe mencionarse que, en la medida que Justicia y Paz no hizo parte de un proceso de negociación política para construir paz, el margen de participación de las víctimas en el proceso de construcción de la ley fue prácticamente inexistente y, en el caso de las mujeres, las garantías frente a la verdad justicia y reparación, se limitaron a la existencia de una serie de artículos caracterizados por su generalidad (Chaparro, 2009). Al respecto un estudio de Sisma Mujer afirma:

El artículo 41 de la Ley de Justicia y Paz y el artículo 8 del Decreto 3391 de 2006, establecieron que los órganos judiciales, las entidades de apoyo técnico y la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz, deberían tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres, niñas y niños que participen en el proceso.

El artículo 11 del Decreto 4760 de 2005 señaló que la Procuraduría debía velar para que las autoridades brindaran atención adecuada a las necesidades de las mujeres, así como por el reconocimiento de las conductas punibles que atenten contra la libertad, integridad y formación sexuales (Chaparro, 2009, p. 89).

Frente a los casos de violencia sexual los artículos 39 y 58 de la Ley, establecieron restricciones para proteger la intimidad de las víctimas de violencia sexual, considerando en esta lógica las audiencias electrónicas con desmovilizados como parte de una estrategia de protección para las muje-

por grupos armados organizados al margen de la ley, y sobre el paradero de las víctimas de secuestro y desaparición forzada.

Derecho a la reparación. El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas” (Fiscalía, 2019).

res víctimas de crímenes sexuales y no como un obstáculo para el acceso y garantía a la verdad, justicia y reparación¹² (Chaparro, 2009).

Estas situaciones permiten mostrar el carácter de la Ley de Justicia y Paz, en sintonía con un referencial de política que orienta el papel de las mujeres en tanto su condición de víctimas, con una connotación especial en los casos de violencia sexual, desconociendo las múltiples manifestaciones que adquieren las violencias en situaciones de conflicto armado. Los casos de violencia sexual fueron los que se llevaron la atención mediática, política y de incidencia de las organizaciones, al momento de hablar de los impactos de la guerra en las mujeres (Montealegre & Bautista, 2011).

La Ley de Justicia y Paz representa un espejo desde donde se observan los distintos obstáculos y especificidades que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia y cómo las barreras históricas y estructurales manifiestas en los espacios públicos como privados, se trasladan de manera alarmante a los contextos de guerra.

Los modestos resultados frente a los procesos de violencia sexual¹³ como tema fundamental de la agenda de víctimas para las mujeres en la Ley 975 mostraron, entre otros, la necesidad de incidir en la construcción de una agenda que incorpore temas relacionados con la participación de las

12 Según CHAPARRO, "Las víctimas que participan en las diligencias de versión libre (aproximadamente el 6,8% de las registradas y el 12,5% de las acreditadas), no pueden interrogar al postulado directamente, sino que deben remitir al fiscal encargado las preguntas que deseen hacer al paramilitar desmovilizado. El fiscal, por su parte, puede acoger o no las preguntas y está en su criterio hacerlas o no" (2009, p. 98).

13 "A 1 de diciembre de 2012, según la información difundida por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, de los 39.546 hechos confesados, solamente 96 corresponden a violencia sexual, es decir el 0.24%. Aunque los casos denunciados de este tipo de violencia han aumentado, no resulta significativo respecto a la información reportada a 31 de enero de 2011 donde de los 28.558 hechos confesados, solamente 42 corresponden a violencia sexual, lo que representa el 0.14%" (HOYOS & MEDINA, 2013, p. 15).

mujeres, como asunto fundamental para superar las violencias y barreras de exclusión que enfrentan las mujeres.

El marco que orienta la Ley 975 de Justicia y Paz, se conecta con el referencial que se origina desde la Convención de Ginebra y mueve la acción pública en función de la condición de las mujeres como víctimas de la guerra. Esta visión tendrá para el proceso de La Habana del 2016, un giro que se evidencia en la necesidad de posicionar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones frente a la paz.

La negociación de La Habana, la participación de las mujeres en la construcción de paz en Colombia

El 27 de agosto de 2012, durante la primera administración de Juan Manuel Santos, se hace público el inicio del proceso de negociación con las Farc-EP, bajo los parámetros de un “acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Estrada, 2013). Esta nueva oportunidad para la construcción de espacios de concertación política para la tramitación del conflicto en Colombia, se caracterizó por su alto nivel de hermetismo al inicio del proceso y la concertación de una agenda integrada de cinco puntos, como requisito para comenzar el diálogo.

A diferencia de otros procesos con las Farc-EP, el del 2012 se hace por fuera del país y bajo el reconocimiento del grupo armado como interlocutor político, lo que implicó, a diferencia del proceso con las autodefensas, un ejercicio de concertación política y no de rendición a la justicia (Zubiría, 2013).

Un hecho importante que antecede estos diálogos es la promulgación de la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta se constituyó en una herramienta para la garantía de los derechos de las víctimas en el país, con un significado político fuerte en términos del reconocimiento

que se hace frente a la existencia del conflicto armado colombiano, negado durante la anterior administración de Álvaro Uribe (Zubiría, 2013).

La Ley de Víctimas y el anuncio del inicio de los diálogos con las Farc-EP en agosto de 2012, generaron escenarios de apertura para los movimientos de mujeres, que encontraron en los espacios de participación que se abrieron para las víctimas una oportunidad política¹⁴ para hacer incidencia en los temas de paz. Los acuerdos de negociación en La Habana se iniciaron sin contar con la presencia de mujeres, como patrón generalizado de anteriores procesos con grupos al margen de la ley¹⁵. La llegada femenina a la mesa estuvo relacionada con el ejercicio de presión que se generó hacia el gobierno nacional y la diplomacia en el marco del cumplimiento de la Resolución 1325 y sus resoluciones complementarias (Chaparro & Martínez, 2016). Estas acciones fueron lideradas por ONU Mujeres y en esa tarea la acompañaron diferentes plataformas y organizaciones de

-
- 14 En el marco de los estudios de movimientos sociales el estudio de SIDNEY TARROW (1997), sobre acción colectiva y movimientos sociales, señala que estas acciones de incidencia obedecen a procesos de cierre o apertura del sistema político que configuran escenarios de oportunidad para la protesta, marcados por los cambios institucionales, la configuración y unidad de las élites políticas, las alianzas estratégicas y, de manera especial, la apertura de espacios de participación para la sociedad civil.
- 15 En el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se firmaron cuatro acuerdos dentro de los que estaban 52 hombres y 4 mujeres (el 7%) como negociadoras. En el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se firmaron tres documentos donde se sentaron 41 hombres y ninguna mujer (el 0%). En el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), de los 20 acuerdos que se firmaron aparecen como negociadores 245 hombres y 7 mujeres (el 2,7%). En el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se firmaron cuatro acuerdos y dos pre-acuerdos donde aparecen como pactantes 75 hombres y 7 mujeres (el 8,5%). En el de Andrés Pastrana (1998-2002) se firmaron 18 acuerdos donde aparecen como firmantes 149 hombres y 3 mujeres (el 1.9%). En el período de Álvaro Uribe (2002-2010) se firmaron 12 acuerdos que negociaron 64 hombres y ninguna mujer (el 0%) (CHAPARRO & MARTÍNEZ, 2016).

mujeres agrupadas en el espacio denominado Cumbre de Mujeres por la Paz¹⁶.

La subcomisión de género en La Habana, un mecanismo para la incorporación de contenido en favor de la participación de las mujeres

Antes de terminar el 2012, la activista de derechos humanos y ganadora del premio Nobel de la Paz en 1997, Jody Williams, había solicitado, mediante una carta al presidente Juan Manuel Santos un espacio para las mujeres en La Habana. En abril de 2013, mientras se discutía el punto uno sobre desarrollo rural, Victoria Sandino¹⁷ llegó a reforzar el equipo de las Farc.

Los procesos de incidencia hechos por el sistema de Naciones Unidas encabezados por ONU Mujeres, abrieron puertas de diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y la mesa de negociación que dan como resultado la llegada de dos mujeres a la mesa de diálogo en noviembre de 2013, en calidad de plenipotenciarias¹⁸.

El 7 de septiembre de 2014, durante el inicio del punto cinco relacionado con las víctimas, se anuncia el surgimiento de la subcomisión de género, que tendría la responsabilidad de incorporar, de manera transversal, el enfoque de género en el acuerdo final de paz. La subcomisión constituyó un

16 La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz es una alianza de organizaciones, redes y plataformas de mujeres que buscan incidir en los procesos para la terminación del conflicto y la construcción de paz en Colombia (Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. Lugar de publicación: <http://cumbrenacionaldemujeresypaz.com/>)

17 Ex comandante guerrillera, conocida por su lucha en favor de la igualdad de género al interior del movimiento, hoy senadora de la república por el partido político FARC.

18 María Paulina Riveros y Nigeria Rentería se incorporan el 28 de noviembre de 2013 a la mesa de diálogo. La segunda renunció finalizando el 2014 para ser candidata a la Gobernación de Chocó, y es reemplazada por la canciller María Ángela Holguín en mayo de 2015.

hito a nivel internacional en el marco del desarrollo de un proceso de paz, en donde las partes reconocen la importancia y necesidad de incorporar el enfoque de género como aporte a la construcción de la paz.

El enfoque de género en el acuerdo para la construcción de una paz estable y duradera: Una puerta a la participación de las mujeres

El esfuerzo por incorporar el enfoque de género en el acuerdo final no se agotó en un ejercicio de incorporarlo como eje transversal en cada uno de sus puntos, situación que suele redundar en discursos ausentes de acciones concretas. Por el contrario, se hace presente a través de estrategias que permiten desarrollar espacios de participación y liderazgo para las mujeres, así como la generación de acciones encaminadas a la protección y garantía de sus derechos, logrando mostrar la orientación de este marco de política pública, en función del referencial global que direcciona la Resolución 1325 sobre mujeres y paz.

El acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, contempla 100 acciones de género (ONU Mujeres, 2018), que pueden agruparse en función de los tres puntos de la Resolución 1325 sobre promoción y aplicación del enfoque de género, participación y garantía de derechos para las mujeres; evidenciando el cambio de contenido entre el marco orientador de mujeres víctimas en la Ley de Justicia y Paz, a una visión que contempla garantías de participación para el empoderamiento femenino en el acuerdo de La Habana.

TABLA 2: ACCIONES DE GÉNERO EN EL ACUERDO FINAL
PARA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

<p>1. Reforma rural integral (rri)</p>	<p>2. Participación política: apertura democrática para construir la paz</p>	<p>3. Fin del conflicto</p>	<p>4. Solución al problema de las drogas ilícitas</p>	<p>5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: "sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición", incluyendo la jurisdicción especial para la paz; y compromiso sobre dd.Hh.</p>	<p>6. Implementación, verificación y referendación</p>
<p>27 medidas que incorporan la perspectiva de género dentro de la RRI</p>	<p>17 medidas que incorporan la perspectiva de género dentro del punto de participación política</p>	<p>16 medidas en las que se incorpora la perspectiva de género en el fin del conflicto</p>	<p>17 medidas que incorporan la perspectiva de género en la solución al problema de las drogas ilícitas</p>	<p>15 medidas que incorporan el enfoque de género en el acuerdo sobre las víctimas del conflicto: "sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición", incluyendo la jurisdicción especial para la paz; y compromiso sobre derechos humanos</p>	<p>8 medidas que incorporan la perspectiva de género en la implementación, verificación y referendación de los acuerdos</p>
<p>12 medidas que incorporan la perspectiva de género en la promoción del acceso y uso de tierras improductivas, la formalización de la propiedad, la delimitación de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva</p>	<p>2 medidas que incorporan la perspectiva de género en el componente de derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final</p>	<p>8 medidas que incorporan la perspectiva de género en el proceso de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de las Armas (DA)</p>	<p>8 medidas que incorporan la perspectiva de género en los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito</p>	<p>4 medidas que incorporan la perspectiva de género en el componente de 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>	<p>Medidas que incorporan la perspectiva de género en los mecanismos de implementación y verificación</p>

<p>1. Reforma rural integral (rri)</p>	<p>2. Participación política: apertura democrática para construir la paz</p>	<p>3. Fin del conflicto</p>	<p>4. Solución al problema de las drogas ilícitas</p>	<p>5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: "sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición", incluyendo la jurisdicción especial para la paz; y compromiso sobre dd.Hh.</p>	<p>6. Implementación, verificación y reafirmación</p>
<p>3 medidas que incorporan la perspectiva de género en los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PROET)</p>	<p>6 medidas que incorporan la perspectiva de género dentro de los mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa</p>	<p>8 medidas que incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenazan o atentan contra las personas que participan en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo organizaciones demócratas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo</p>	<p>6 medidas que incorporan la perspectiva de género dentro del Programa de Prevención de Consumo y Salud Pública</p>	<p>5 medidas que incorporan la perspectiva de género en el componente de justicia: Jurisdicción Especial para la Paz</p>	<p>Medidas que incorporan la perspectiva de género dentro del Plan Marco de Implementación de los Acuerdos</p>

1. Reforma rural integral (rri)	2. Participación política: apertura democrática para construir la paz	3. Fin del conflicto	4. Solución al problema de las drogas ilícitas	5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición”, incluyendo la jurisdicción especial para la paz; y compromiso sobre dd.Hh.	6. Implementación, verificación y referendación
12 medidas que incorporan el enfoque de género en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	9 medidas que incluyen la perspectiva de género para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.		3 medidas que incorporan el enfoque de género para la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.	6 medidas que incorporan la perspectiva de género en el componente de Reparación Integral para la construcción de paz.	Medidas que incorporan la perspectiva de género en las prioridades para la implementación normativa
					Medidas que incorporan la perspectiva de género en las salvaguardas y garantías del capítulo étnico
					Medidas que incorporan la perspectiva de género en lo referente al acompañamiento internacional
<p>Nota. 100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las Farc-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera. 07 de febrero, 2019. Recuperado de http://www2.unwomen.org/-/media/fiel4/20office/20colombia/documentos/publicaciones/20farc-ep.pdf?1a=es&vis=4845</p>					

Estas garantías de participación¹⁹ se evidencian para el caso del punto de reforma rural integral, en las garantías de participación y representación en los espacios para la conciliación, resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra. El punto de participación política incorpora medidas para facilitar la participación de las mujeres en la comisión para definir los lineamientos del estatuto de la oposición, así como la promoción de las mujeres en los consejos territoriales de planeación y los mecanismos de control y veeduría ciudadana, así como la promoción del liderazgo femenino y sus organizaciones (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016).

El punto sobre cultivos de uso ilícito contempla espacios para las mujeres en los procesos de concertación para la sustitución voluntaria, y en la misma orientación el punto de víctimas garantiza medidas para la participación de las mujeres en el sistema integral de verdad justicia y reparación y no repetición²⁰, integrado por la JEP (Jurisdicción Especial para la Paz), Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda para Personas Desaparecidas (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016).

La visión enmarcada en el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, si bien mantiene acciones en función de las mujeres como víctimas de los conflictos, genera de manera adicional un importante reconocimiento frente al papel protagónico de

19 Información tomada del Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

20 Alto Comisionado para la Paz. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/PR-Sistema-integral-de-Verdad-Justicia-Reparacion-y-no-Repeticion.aspx>

las mujeres y sus aportes al desarrollo, con capacidad de agenciar la construcción de espacios de paz y reconciliación en los territorios.

En el caso de Colombia como ya ocurrió en otras latitudes, los escenarios de negociación para la construcción de paz constituyen ventanas de oportunidad política para que las mujeres incorporen sus demandas históricas en las agendas de gobierno. El acuerdo, resultado del proceso de negociación con las Farc-EP, representa un marco significativo en orientación a la Resolución 1325 y sus resoluciones complementarias, que llega a superar la visión en tanto víctimas que caracteriza la Ley de Justicia y Paz.

Este proceso de cambio se origina en el reconocimiento de los impactos diferenciados por género de los conflictos armados, y la presencia de barreras que deben superar las mujeres frente al acceso al poder y los recursos, tanto en los tiempos de paz como de guerra. El giro hacia esta visión, emanada de la Resolución 1325 se muestra en el contenido del acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; mostrando que las ideas que dirigen la acción pública son cambiantes y se adecuan a la construcción de nuevas normas y valores, que transforman las interpretaciones y visiones frente a un problema.

CONCLUSIONES

El cambio de referencial sobre mujeres y paz se da en el campo político donde confluyen los actores y su disputa por imponer visiones de mundo. Dicho cambio se origina mediante la producción de una visión orientadora global (referencial global), producida desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como foro internacional de producción de ideas, que logra sobreponer la idea de participación y garantía de derechos presente en la Resolución 1325, a la visión de “mujeres víctimas” que orientaba el antiguo referencial sobre mujeres y paz. Referencial que demuestra

cómo las ideas que dirigen la acción pública permanecen por un tiempo, para dar paso a nuevas visiones que permiten el desarrollo de nuevos modelos de interpretación de la realidad, que se incorporan en las decisiones públicas.

El escenario que logra configurarse tras el proceso de negociación con las Farc-EP, durante la segunda administración de Juan Manuel Santos, permite analizar un proceso de cambio en el contenido de los marcos orientadores que venían dirigiendo la acción pública alrededor de las mujeres y la paz. Este cambio se analiza desde los giros que se generan en los contenidos de las agendas internacionales, cambios de significación sustentados en la importancia y necesidad de incorporar a las mujeres en los procesos de negociación y los escenarios posteriores para la construcción de la paz.

Estos marcos orientadores globales, se vienen desarrollando entre la visión exclusiva de Mujer-Víctima y el giro hacia la inclusión de estrategias que favorecen la participación y el empoderamiento femenino. Estos procesos de cambio del contenido cognitivo logran trasladarse a la acción pública de los gobiernos, durante los procesos de negociación para la paz, tal como ocurre en Colombia, durante las administraciones de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos.

REFERENCIAS

AGUILAR, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Porrúa.

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (2019). Acuerdo final. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. (s.f.). Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/PR-Sistema-integral-de-Verdad-Justicia-Reparacion-y-no-Repeticion.aspx>

- ANDERLINI, S. N. (2000). *Women at the peace table. Making a Difference*. New York: Unifem.
- BARROW, A. (2010). Las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad: promover las cuestiones de género en los conflictos armados y en el derecho internacional humanitario. *International Review of the Red Cross* (877), 1-17.
- CEPAL. UNIFEM. (2004). *Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Unidad, mujer y desarrollo*, Santiago de Chile: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5918/1/50400008es.pdf>
- CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA DE GÉNERO. (2006). *Tribunal simbólico contra la violencia sexual*. Recuperado el 12 de agosto de 2016, de Corporación Humanas: <http://www.humanas.org.co/archivos/infotribunal.pdf>
- CHAPARRO, L. (2009). Ley de Justicia y Paz. Se perpetúa la impunidad de los crímenes sexuales y de género cometidos contra las mujeres. En Unifem, *¿Justicia desigual? Género y derechos de las víctimas en Colombia* (pp. 87-115). Bogotá D.C.: Unifem.
- CHAPARRO, L. & MARTÍNEZ, M. (2016). *Negociando desde los márgenes: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (25/07/2005). Ley de Justicia y Paz. *Ley 975 de 2005*. DO: 45980.
- Constitución Política de Colombia. (1991). 2.^a edición. Bogotá D.C.: Legis.
- ESTRADA, J. (. (2013). *Solución política y proceso de paz en Colombia a propósito de los diálogos entre gobierno y las Farc-EP*. México D.F.: Ocean Sur.
- HOYOS, C. & MEDINA, M. (2013). *Represión de la violencia sexual en Colombia y justicia internacional. Informe de observación de juicio*

de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano. Bogotá D.C.: Humanas.

INICIATIVA DE MUJERES POR LA PAZ (IMP) (s.f.). Véase <http://www.mujeresporlapaz.org/>

FLÓREZ, J. F. (29/01/2018). El tema de las presidenciales. Una campaña ideal es un espacio en el que los ciudadanos se educan para el análisis de propuestas. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/josefernando-florez/el-tema-de-las-presidenciales-176182>

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2019). Derechos de las víctimas. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/derechos-de-las-victimas/>

GUZMÁN, V., PORTOCARRERO, P. & VARGAS, V. (1991). *Una nueva lectura: Género en el desarrollo*. Lima: Flora Tristán Ediciones.

KRILL, F. (01/11/1985). *La protección a la mujer en el derecho internacional humanitario*. Obtenido de Comité Internacional de la Cruz Roja: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlea.htm>

LAMUS, D. (2009). Movimientos feministas de mujeres en Colombia. *Seminario Mujer y Política. Mujer con voz la política sí va*, (pp. 1-16). Medellín.

LUNA, L. & VILLAREAL, N. (2008). *Historia, género y política. Movimiento de mujeres y participación política en Colombia, 1930-1991*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias S.A

MAGALLÓN, C. (2006). *Mujeres en pie de paz: Pensamiento y prácticas*. Madrid: Siglo XXI.

MONTEALEGRE, D. & BAUTISTA, A. (2011). ¿Ha sido la Ley de Justicia y Paz: un camino de verdad, justicia y reparación? En D. MONTEALEGRE, A. BAUTISTA, A. CASTAÑO, N. BETANCUR & A. JARAMILLO, *Verdad, Justicia y Reparación una deuda pendiente con*

las mujeres víctimas de la violencia (pp. 15-38). Bogotá D.C.: Ruta Pacífica de las Mujeres.

MULLER, P. (2006). *Las políticas públicas* (2.^a ed.). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

MULLER, P. (2010). *Las políticas públicas* (3.^a ed.). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS. (2014). *Los derechos de la mujer son derechos humanos*. New York y Ginebra: Naciones Unidas.

ONU Mujeres. (2018). *100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las Farc-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera*. Obtenido de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2017/10/internas%20farc-ep.pdf?la=es&vs=4845>

ORGANIZACIÓN FEMENINA POPULAR. (s.f.). Véase <http://organizacionfemeninapopular.blogspot.com/>

PUELLO-SOCARRÁS, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas, una interpelación politológica. *Ciencia Política*, II(3), 71-106.

ROTH DEUBEL, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.

RUTA PACÍFICA. (s.f.). Véase <https://rutapacific.org.co/wp/>

ZARACHO, A. (2011). La protección las mujeres por el derecho internacional humanitario. *Revista Jurídica* (2), 237-24.

ZUBIRÍA, S. d. (2013). Reformas políticas para arraigar la paz en Colombia. En J. ESTRADA, *Solución política y proceso de paz en Colombia: a propósito de los diálogos entre el Gobierno y las Farc-EP* (pp. 141-170). México, D.F: Ocen Sur.