

Negociaciones y Acuerdos de Paz*

SANAM NARAGHI ANDERLINI

Las negociaciones para poner fin a las guerras nunca son simples. Implican compromisos, construcción de consenso y cierto grado de confianza mutua. A menudo las partes negocian porque reconocen los beneficios que podrían lograr, pero incluso las negociaciones “basadas en el interés” requieren que los enemigos se tengan mutua confianza. Para las personas afectadas por la violencia, o las que han luchado por una causa, resulta difícil aceptar las demandas de un oponente; sin embargo, las negociaciones constituyen un punto de partida fundamental en la consolidación de la paz. A medida que se alcanzan acuerdos sobre temas clave, los cimientos de la paz se fortalecen. En numerosas ocasiones, las decisiones alcanzadas en la mesa de paz marcan el rumbo para la transformación política y socioeconómica de un país. Los acuerdos negociados constituyen, en efecto, un programa de acción para el futuro.

Si las perspectivas de género están ausentes en esta etapa, se torna más difícil insertarlas más adelante. Nunca es demasiado temprano para participar en los procesos de paz, pero a veces puede ser demasiado tarde. Este capítulo explica los diferentes tipos de negociaciones que ocurren principalmente en el ámbito nacional, resaltando los desafíos que enfrentan las mujeres, las estrategias que han elaborado para ganar su lugar en la mesa de paz y sus distintas contribuciones.

1. ¿QUÉ SON LOS ACUERDOS Y NEGOCIACIONES DE PAZ?

Un **acuerdo o convenio** es un compromiso formal entre partes hostiles para poner fin a una guerra. Los acuerdos de paz pueden variar considerablemente. Los Acuerdos de Paz de París del año 1991 que condujeron al final del conflicto en **Camboya** fueron esencialmente un acuerdo para poner fin a la participación internacional en la guerra, y un **cese del fuego** para transformar un conflicto militar en uno político, con la presencia y bajo el control de Naciones Unidas (ONU).¹ Por el contrario, en 1996 en **Guatemala**, acuerdos extensos y detallados proporcionaron un marco para la reforma política, económica, legislativa y social y para la transformación de las estructuras e instituciones militares. Los acuerdos de paz con frecuencia buscan resolver conflictos prolongados y aportar una nueva visión para las relaciones intergrupales e interestatales a escala regional, nacional o local. En **Somalia**, las negociaciones requirieron de actores internacionales, así como de actores pertenecientes al sistema de clanes y de las comunidades locales. En **Medio Oriente**, un enfoque desarrollado por Estados Unidos (EEUU) consistió en facilitar acuerdos de paz entre Israel y sus países vecinos, independientemente de los palestinos.

En ocasiones los acuerdos de paz pueden capturar el espíritu o marco general de paz y guiar los siguientes pasos sin tratar ciertos temas en detalle. Los Acuerdos de Oslo de 1993, conocidos oficialmente como la **Declaración de Principios**, que iniciaron el proceso de paz israelí-palestino de 1994–2000 no ofrecían detalles concretos y no eran legalmente vinculantes. Sin embargo, constituyeron la piedra angular de un esfuerzo de negociación a más largo plazo o **proceso de paz**. Los acuerdos de paz a menudo abren el camino a la asistencia internacional en la forma de operaciones de mantenimiento de la paz y de apoyo a la paz (ver más adelante y el capítulo sobre operaciones de apoyo a la paz).

Independientemente de las decisiones políticas que se tomen, los negociadores deben prepararse para los “saboteadores” (grupos que tienen un interés en arruinar el proceso) y para el repudio público a los convenios. Cuando la población ha experimentado un trauma importante, podría no estar preparada para asumir compromisos o aceptar una solución negociada. Le corresponde a los líderes la tarea de generar el apoyo para la paz. Cuando se llega a los acuerdos en conversaciones cerradas o incluso secretas, lograr ese apoyo puede resultar aun más problemático, especialmente si las personas más afectadas por el conflicto no ven señales de mejora. Por ejemplo, durante el proceso de Oslo, los palestinos sintieron que no estaban obteniendo lo

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

suficiente, puesto que los israelíes continuaban construyendo asentamientos en territorios palestinos. Los israelíes, por su parte, sentían que no estaban ganando mucho ya que no se sentían lo suficientemente seguros. Es importante controlar las expectativas y asegurarse de que el público de ambos bandos del conflicto sea consciente del enfoque adoptado, del ritmo del proceso y de los resultados esperados.

Algunas veces grupos extremistas van a utilizar a la opinión pública para romper sus promesas. Invocarán que la población no está a favor de las soluciones negociadas y utilizarán esto como excusa para generar más violencia e intentar desbaratar las conversaciones. Para evitar esto, en **Irlanda del Norte**, los negociadores acordaron llamar a un referéndum en la mitad del proceso de paz, al poco tiempo de que todos los partidos políticos firmaran el Acuerdo de Viernes Santo en 1998. En el **referéndum**, le pidieron a la población que votara “sí” a favor del acuerdo y la continuación, o “no” para detener el proceso. El setenta y uno por ciento de los votos en Irlanda del Norte y el 94 por ciento en la República de Irlanda fueron para el “sí.” Esto otorgó a los negociadores un mandato para continuar las conversaciones, y aseguró que los extremistas no pudieran utilizar al público como excusa para sabotear el proceso.

ETAPAS CLAVE EN LAS NEGOCIACIONES Y LOS PROCESOS DE PAZ

Pocos procesos de paz avanzan de manera ordenada. Típicamente existen momentos de tropiezos y retroceso, épocas de avances, seguidas de estancamiento o incluso de ruptura. En general, sin embargo, existen tres fases clave: de prenegociaciones, de negociaciones y de implementación posnegociaciones.

Prenegociaciones:

En numerosos casos, antes de que las negociaciones formales tengan lugar en público, puede haber una serie de conversaciones privadas o secretas. Uno de los objetivos de la fase de prenegociaciones, o “conversaciones previas a las conversaciones” consiste en “romper el hielo”, permitir a las partes explorar opciones para lograr la paz, expresar sus

preocupaciones y entenderse mutuamente. Una meta importante de esta fase es asegurar que las partes estén comprometidas mutuamente con el proceso de paz. Los temas a tratar incluyen:

- logística;
- localización de las conversaciones;
- seguridad para cada parte;
- participantes;
- plazos;
- mediadores y su función y responsabilidades;
- el establecimiento de objetivos realistas;
- aliviar temores y construir confianza quizás a través de gestos conciliadores o creando un espacio para el diálogo donde pueda darse un nivel de franqueza y verdad acerca de las acciones de ambos lados; y
- acuerdo sobre los temas de la agenda, los cuales pueden enmarcarse como “enfoque limitado versus enfoque integral”² y el orden en que se tratarán los temas. Los temas comunes incluyen un acuerdo de alto el fuego, cuestiones de división del poder y gobernabilidad, derechos humanos, desmovilización, justicia y reformas socioeconómicas (ver capítulos relacionados sobre estos temas). Una agenda limitada puede centrarse en cuestiones de seguridad y división del poder, dejando otros puntos para las discusiones posconvenio. Una agenda integral puede tratar la reforma social y económica dentro del marco de las conversaciones de paz.

El desafío es garantizar que el período de “pregociaciones” conduzca a las negociaciones formales. En muchos casos las partes utilizan las prenegociaciones para estancar los diálogos de paz o reforzar los intentos armados. Las condiciones establecidas para las conversaciones no deberían dificultar o limitar las oportunidades para llegar a las negociaciones reales, sino que deben facilitar el camino. En otras palabras, las conversaciones previas a las conversaciones *no deberían ser sólo conversaciones acerca de las conversaciones.*

Colombia: Creación de un Espacio para el Diálogo y las Conversaciones Previas a las Conversaciones³

En 1999, bajo la presión de grupos de la sociedad civil y una campaña pública que resultó en 10 millones de firmas a favor de las conversaciones de paz, el entonces Presidente Andrés Pastrana y el movimiento guerrillero FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) iniciaron una serie de “diálogos”. El proceso continuó hasta 2002, con la participación de organizaciones no gubernamentales (ONGs), diálogos temáticos públicos que se centraron en las preocupaciones de los diferentes sectores de la sociedad y el apoyo internacional. Sin embargo, el proceso no condujo a negociaciones formales debido, en parte, a que ninguna de las partes cesó en el uso de la violencia durante los diálogos. A pesar de esto, los diálogos sentaron un claro precedente para que las conversaciones futuras cuenten con mayor intervención de la sociedad civil y se adapten a las demandas públicas.

Negociaciones para la Paz: Las Conversaciones Conversaciones Oficiales o “Vía Uno”: Estas son negociaciones bilaterales o multilaterales entre adversarios en las que participan los líderes o sus representantes oficiales, de ambos o de todos los bandos, habitualmente con la mediación de una tercera parte. Las Conversaciones de Paz de Dayton en 1995 que pusieron fin a la guerra **bosnia** contaron con la mediación de oficiales del “grupo de contacto” de naciones que incluían a EEUU, Rusia, Gran Bretaña, Francia y Alemania.

Vía Intermedia: Esta vía implica la interacción no oficial entre los adversarios con la esperanza de crear un ambiente donde los procesos oficiales puedan tener lugar. En 1994, cuando las relaciones de EEUU con **Corea del Norte** estaban en crisis debido a cuestiones relacionadas con la proliferación nuclear, el ex presidente estadounidense Carter viajó a Corea del Norte y negoció un acuerdo que permitió a las dos partes retomar las discusiones. Carter no representaba en ese momento al gobierno de EEUU, pero debido a su prestigio tuvo acceso a los más altos niveles de ambas partes y fue capaz de resolver cuestiones sin arriesgar el honor o el reconocimiento de ninguna de ellas.

En **Guatemala**, la Comisión de Reconciliación Nacional, con el apoyo del gobierno, negoció el Acuerdo de Oslo con el grupo insurgente, la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala. Este acuerdo abrió un proceso de reuniones informales entre el grupo insurgente y organizaciones de la sociedad civil que contribuyó al inicio de las negociaciones formales con el gobierno.

Las **conversaciones indirectas** y la **diplomacia itinerante** son variaciones de la vía intermedia. Los negociadores emprenden discusiones individuales, transmitiendo mensajes con intermediarios (terceras partes o mediadores) hasta que los obstáculos son superados y se crea el espacio para reanudar las conversaciones cara a cara. En las **Filipinas**, las negociaciones oficiales de paz entre el gobierno y los movimientos insurgentes (el Frente Democrático Nacional y el Frente Moro de Liberación Internacional) en la década de 1990 se caracterizaron por las

comunicaciones indirectas, particularmente cuando las negociaciones formales se atascaron.

Conversaciones No Oficiales o “Vía Dos”: Los esfuerzos de negociación de la Vía Dos no reemplazan a los intentos oficiales de la vía uno, sino que idealmente los preceden y complementan. Con frecuencia son conducidos por actores no estatales e incluyen una gama más amplia de partes interesadas en promover las negociaciones. El proceso de paz de Oslo, que involucró a israelíes y palestinos durante la década de 1990, se inició con acciones de la Vía Dos por parte de académicos noruegos con contactos en ambas comunidades.

Conversaciones de Vías Múltiples: Refiere a la inclusión de una variedad de actores comprometidos con actividades de construcción de la paz en diferentes niveles de la sociedad -que abarca desde actores de la Vía Uno hasta grupos locales, nacionales e internacionales de la sociedad civil y otros sectores. Existen dos principios rectores: 1. cuanto mayor es la gama de actores involucrados, más amplio será el sentimiento de propiedad y el esfuerzo puesto en resolver un conflicto, y mayor la oportunidad de lograr resultados sostenibles; y 2. la cooperación y la coordinación entre una gama de actores pueden apelar a las fortalezas de cada uno y ayudar a superar sus limitaciones. Por ejemplo, los líderes religiosos pueden influenciar sus propias áreas, pero pueden no tener la misma incidencia en la comunidad comercial, y vice versa. Con la intervención de ambos sectores, existe una mayor oportunidad de que una franja más amplia de la población sienta que tiene participación en el proceso. En **Guatemala e Irlanda del Norte**, se establecieron foros de la sociedad civil para promover una participación social más amplia en el proceso de paz. Los términos “**tercer lado**” o “**vía tres**” se utilizan a veces para describir las acciones orientadas a comprometer y unir individuos en el ámbito de la comunidad para generar “poder popular”, opinión pública y coaliciones en apoyo a la paz.⁴ De manera similar, algunos teóricos sostienen que las acciones de vías múltiples deberían apuntar a crear “redes de acción efectiva”⁵ (ver ejemplos más abajo).

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

De las Palabras a los Hechos: El Arduo Camino hacia la Implementación

Las negociaciones de paz constituyen muchas veces un clímax —que llega tras meses de preparación, negociaciones secretas y cierto grado de construcción de confianza. No resulta sorprendente que se preste mucha atención a la creación de condiciones que conduzcan al éxito. No obstante, en numerosas ocasiones surgen dificultades una vez firmados los acuerdos. En este punto las expectativas son altas, pero la paz en sí misma es frágil. También es un momento en que **extremistas** y **saboteadores** pueden sacar ventaja de la situación actuando en forma violenta para forzar un colapso del proceso. En **Medio Oriente**, el asesinato del Primer Ministro Yitzak Rabin por extremistas israelíes de derecha alteró el curso del proceso. Muchos observadores creen que en ese momento se perdió el espíritu de Oslo.

Las partes del conflicto a menudo juegan a “esperar y ver” para evaluar si sus adversarios darán o no el primer paso hacia la aplicación de los acuerdos. Un paso clave es tomar **medidas de construcción de confianza** que ofrezcan pruebas tangibles del compromiso con la paz. Tales medidas se pueden adoptar antes del comienzo de las conversaciones —como en un acuerdo de alto el fuego o creando áreas de pasaje seguro— o bien durante las conversaciones. En **Guatemala**, un acuerdo de derechos humanos estuvo entre los primeros documentos para firmar en 1994. Según los grupos de oposición, el gobierno comenzó a implementar aspectos del Acuerdo poco tiempo después de la firma, promoviendo un ambiente más positivo para las conversaciones de paz. También pueden emprenderse medidas de construcción de confianza inmediatamente después de firmar acuerdos clave para demostrar voluntad y compromiso de paz. Lamentablemente, con frecuencia sucede que los acuerdos en papel demoran mucho en afectar las vidas de la población. En **Irlanda del Norte**, si bien se avanzó en distintas cuestiones sociales y económicas, fueron escasos los progresos en temas de seguridad, incluyendo la desmovilización del ejército británico y sus bases y del Ejército Republicano de Irlanda. Esto resultó en un debilitamiento del proceso de paz que, combinado con otros factores, llevó a un resurgimiento del nacionalismo en 2003.

En la mayoría de los casos el fracaso de las negociaciones resulta no sólo en un resurgimiento de la violencia, sino en mayores niveles de violencia. De hecho, si la confianza alcanzada se quiebra entonces, a menudo existe una reacción violenta más intensa. *Así, los costos de iniciar negociaciones de paz sin la preparación*

adecuada ni el compromiso con la aplicación concreta resultan extremadamente altos.

2. ¿QUIÉNES PARTICIPAN DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN?

En general existen dos categorías de personas involucradas: las partes del conflicto, y quienes median o facilitan el proceso.

MEDIADORES Y FACILITADORES

En numerosas ocasiones, las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales regionales ofician como **mediadores** clave en las negociaciones de paz. En **El Salvador** la ONU convocó a las partes, alentó el avance del proceso de paz y ayudó a superar obstáculos. En **Sierra Leona** en 1996, la Secretaría del *Commonwealth* participó junto con la ONU y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS, por su sigla en inglés). En la mayoría de los casos en los que interviene la ONU, el **Representante Especial** del Secretario General se aboca a la tarea de mediación y diplomacia. El Representante Especial puede jugar un papel fundamental en la mediación a través de la “diplomacia itinerante” entre los actores y transmitiendo mensajes en nombre de la ONU.

Los gobiernos que actúan como terceras partes, como Noruega y la Unión Europea (UE), con frecuencia patrocinan las negociaciones, financian el proceso y proporcionan los sitios para las reuniones. En ocasiones, también desempeñan papeles protagónicos como mediadores. Cuando comenzaron en 2002 las conversaciones de paz en **Sri Lanka**, entre el gobierno y la Liberación de los Tigres de Tamil (LTTE, por su sigla en inglés), el gobierno noruego patrocinó y facilitó el proceso.

En **Burundi**, un equipo de facilitadores integrado por 18 gobiernos africanos y europeos moderó las negociaciones junto con representantes de organismos multilaterales y organismos internacionales regionales.

Organizaciones de la sociedad civil que ofician como terceras partes también han facilitado distintas conversaciones de paz, generando un contexto propicio para las conversaciones, proporcionando lugares de encuentro y reuniendo a las partes y a los mediadores. Esto obedece a que las ONGs pueden tener acceso a ambos bandos de un conflicto. En 1990, luego de años de contacto sostenido a través del apoyo de la iglesia y organismos humanitarios, representantes de la comunidad católica laica de Sant Egidio mediaron en las conversaciones entre el gobierno de **Mozambique** y la Resistencia Nacional de

Mozambique (RENAMO)⁶. Las conversaciones duraron dos años y los acuerdos se firmaron en la sede de Sant Egidio en Roma, Italia.

En numerosas instancias, las personas que son conocidas y gozan de la confianza de ambos bandos pueden ser efectivos mediadores. Algunas veces son personas de activa presencia y conocidas en el ámbito local. Son **allegados neutrales**. Estas son personas que, en virtud de

que viven en la zona de conflicto, tienen un profundo interés en lograr la paz, pero se sabe que no tomarán partido por ninguno de los bandos. Por ejemplo, en Sri Lanka, Visaka Dharmadasa, fundadora de la organización Padres de Militares Desaparecidos en Acción y de la Asociación de Mujeres Afectadas por la Guerra, ha diseñado y facilitado diálogos de la vía dos, reuniendo a líderes influyentes de la sociedad civil de ambos lados del conflicto.

Mujeres del África Occidental como Embajadoras de la Paz. El Caso del Río Mano

A lo largo de la década de 1990, las mujeres trabajaron por la paz en los países atravesados por el Río Mano; **Sierra Leona, Liberia, y Guinea**. Sin embargo, sus logros tuvieron corta vida ya que el conflicto en un país inevitablemente afectaba a los otros. En 1999, creyendo que la solución podía hallarse mediante esfuerzos regionales de paz, mujeres de los tres países se unieron para formar la Red de Mujeres por la Paz del Río Mano (MARWOPNET, por su sigla en inglés). Las acciones de presión en organizaciones de seguridad regional, la capacitación a mujeres de las comunidades, la emisión de declaraciones públicas, la organización de protestas y la reunión directa con líderes de toda la región se convirtió en la marca distintiva de la red. En reconocimiento a su importante desempeño para convocar a las partes a la mesa de negociación, MARWOPNET fue uno de los signatarios del acuerdo de paz de agosto de 2003 en Liberia. La ONU reconoció sus esfuerzos en diciembre de 2003, otorgándole el Premio Anual de las Naciones Unidas a los Derechos Humanos.

En el año 2002, cuando las conversaciones de paz se debilitaban, la LTTE rechazó el contacto directo con el gobierno, acusándolo de incumplimiento. Sus líderes, a través de la Sra. Dharmadasa, expresaron sus preocupaciones al gobierno, a los miembros de embajadas extranjeras y a los negociadores noruegos. A lo largo del año 2004 ella continuó siendo un puente imparcial entre las partes.

Los individuos también pueden ser **personas neutrales ajenas a la situación**—aquellos que no tienen intereses directos en el conflicto o en la paz pero en cuya neutralidad se confía. En plena negociación entre el gobierno del apartheid y los líderes de la comunidad negra, surgió una crisis entre el Congreso Nacional Africano y el Partido de la Libertad Inkatha relativa a la participación en las elecciones. Experimentados mediadores internacionales, incluyendo a Henry Kissinger y Lord Carrington, no lograron resolver la cuestión y abandonaron **Sudáfrica**. Sin embargo, Washington Okumu, un profesor universitario keniano, permaneció para intermediar en las conversaciones y eventualmente logró un acuerdo global. Como persona ajena -aunque africano- Okumu comprendía con detalle las cuestiones culturales, y gozaba de la confianza y el respeto de todas las partes.⁷

PARTICIPANTES EN LA MESA DE NEGOCIACIONES

Las conversaciones de paz se dividen a menudo en **exclusivas** o **inclusivas**. En las conversaciones exclusivas intervienen las partes más importantes, tanto armadas como no armadas, de un conflicto —

habitualmente actores políticos y militares—; mientras que las conversaciones inclusivas tienden a incluir una gama más amplia de actores.

Exclusivas: En **Colombia** en 1999, el gobierno accedió a conversar con las FARC, pero no con otros grupos de la guerrilla de izquierda o de paramilitares de derecha. En 2004, se realizaron conversaciones con el grupo paramilitar Fuerzas de Autodefensa Unidas de Colombia, pero no con otros sectores de la población.

Inclusivas o de Múltiples Partes: En muchos casos la comunidad internacional (la ONU u otros mediadores) invita a múltiples partidos políticos a participar de las negociaciones. Las Conversaciones de Paz de Todos los Partidos de **Burundi** en Arusha (1998–2000) incluyó a 19 partidos políticos. Como mediador en **Irlanda del Norte** (1996–1998), el Senador estadounidense George Mitchell propuso que los diez partidos políticos más importantes llevaran dos representantes a las negociaciones y se convocó a elecciones para identificar a los diez partidos.

La participación de facciones armadas es un aspecto controvertido de las negociaciones de paz. Muchos partidos políticos sostienen vínculos muy estrechos o tienen control directo sobre facciones armadas y, por lo tanto, las representan. Sin embargo, la participación de grupos armados más pequeños resulta a menudo

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

problemática; pueden ser reacios a renunciar al uso de las armas al principio de las conversaciones, siendo capaces de arruinar el proceso. Entre los expertos existe un debate acerca de la conveniencia de incluir militantes y extremistas en las negociaciones. La decisión depende habitualmente del contexto y nunca resulta fácil; sin embargo, constituye una cuestión clave.

En **Sudán**, tuvieron lugar una serie de negociaciones paralelas y consecutivas en las que el gobierno se había relacionado de manera separada con diferentes grupos rebeldes y de oposición. Las mujeres y la sociedad civil han sido ampliamente excluidas de estos procesos.

Conversaciones de Niveles y Vías Múltiples: Estos procesos, como se discute más arriba, ocurren raramente. En **Sudáfrica**, la lucha anti-apartheid movilizó a todos los niveles de la población, incluyendo líderes religiosos y tribales, sindicatos y activistas de la comunidad.

En **Guatemala**, el proceso de paz comenzó en 1987 con las conversaciones preliminares y finalizó en 1996 con un acuerdo global de paz. Fue un proceso excepcional, puesto que incluía una Asamblea de la Sociedad Civil con representantes de los sindicatos, las organizaciones de derechos humanos, el movimiento de mujeres, grupos indígenas, la comunidad religiosa y otras entidades no estatales. Todos realizaron contribuciones vitales al proceso mediante recomendaciones a las partes negociadoras. Si bien la Asamblea no estaba facultada para tomar decisiones, su presencia e intervención garantizaron que los acuerdos alcanzados en el ámbito político contaran con la aprobación de la sociedad civil. La Asamblea sirvió también para crear un sentimiento público de propiedad del proceso de paz y de responsabilidad compartida por su éxito.

Las acciones de vías múltiples también proporcionan una red de seguridad. Cuando las negociaciones en los más altos niveles se estacan, la participación de otras partes y sectores garantiza que los canales de comunicación no se cierren por completo.

OBSERVADORES DEL ACUERDO

En los peores escenarios, el incumplimiento de los acuerdos lleva al resurgimiento del conflicto armado y aún a peores ciclos de violencia. Sin embargo, aún en casos exitosos como en **Guatemala** y **Sudáfrica**, la aplicación de la totalidad de los acuerdos de paz ha sido lenta y, en ocasiones, inexistente. Una lección clave que emerge es que las partes del conflicto, y la población en general, deben ser sensibilizados acerca de los importantes desafíos

que supone la aplicación, y se debe considerar la creación de indicadores para vigilar los avances.

Como primer paso, la **comunidad internacional** puede ayudar a controlar el cese del fuego. Aunque la expresión mantenimiento de la paz no está mencionada en la Carta de la ONU, las operaciones de mantenimiento y de apoyo a la paz se han convertido en una característica distintiva del trabajo de la ONU en países afectados por los conflictos, ubicándose entre el **Capítulo 6** y el **Capítulo 7** de la **Carta de la ONU**.

- El Capítulo 6 define el papel de la ONU en el arreglo “pacífico” de las controversias. Las misiones de paz aquí incluyen misiones de investigación y misiones de observadores.
- Las misiones internacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la paz son designadas a menudo con arreglo al Capítulo 7 (artículos 43–45) de la Carta que autoriza hacer uso de las fuerzas de la ONU y puede solicitar a los estados miembros que provean fuerzas armadas para mantener y restablecer la paz.

Las misiones de mantenimiento de la paz habitualmente vigilan el cumplimiento, crean una zona parachoques entre las partes enemigas (ver capítulo sobre operaciones de apoyo a la paz) y, dependiendo de la amplitud de su mandato, colaboran en la aplicación de los acuerdos de paz. En **Etiopía** y **Eritrea**, la Unión Africana (UA) propuso el establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz con mandato para “controlar el cese de las hostilidades ... y garantizar la observancia de los compromisos de seguridad acordados por las dos Partes.”⁸ En otros casos, los mecanismos de control para la implementación de los acuerdos de paz pueden indicarse en el acuerdo. El acuerdo de paz de agosto de 2003 en **Liberia** estableció un comité encargado de supervisar la aplicación que incluía a ECOWAS, la ONU, la UA, la UE y el Grupo de Contacto Internacional para Liberia (con la participación de EEUU, Francia, Nigeria y Senegal entre otros). El comité se reúne regularmente con el nuevo gobierno para evaluar y proporcionar recomendaciones para la implementación del acuerdo.

También pueden participar en la supervisión **actores regionales y locales**. Luego de la firma del Acuerdo Lincoln de 1998 para poner fin al conflicto de **Bougainville**, se estableció el Grupo de Supervisión de la Paz, que cuenta con la participación de militares y civiles de países de la región del Pacífico (Australia, Fidji, Nueva

Zelanda, Papúa-Nueva Guinea y Vanuatu). Su mandato incluía controlar el alto el fuego, servir como vínculo con la población general y colaborar en la aplicación del acuerdo de paz. En **Filipinas**, en agosto de 2001 se establecieron equipos locales de seguimiento para vigilar la situación de la seguridad en Mindanao; los equipos estaban integrados por representantes del gobierno local, del Frente Moro Islámico de Liberación, ONGs y el sector religioso. Donde no había equipos de seguimiento activos, grupos de base formaron “*Bantay Ceasefire*” (control del alto el fuego) para supervisar a los bandos. Voluntarios de Bantay, incluyendo miembros de grupos de la comunidad local y de ONGs, documentaron e informaron violaciones al acuerdo e intentaron complementar la labor de los equipos locales de seguimiento oficiales.⁹

3. ¿PORQUÉ SE EXCLUYE A LAS MUJERES DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN?

Las mujeres permanecen generalmente excluidas de las negociaciones a pesar de sus intentos de participar en muchas áreas de conflicto y a pesar de las políticas internacionales, que explícitamente exigen la intervención de las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos nacionales e internacionales. Esta marginación resulta problemática y puede generar ciclos viciosos de exclusión.

Por un lado, para garantizar que se traten sus preocupaciones es necesario tener una “fuerte” representación de mujeres en las negociaciones. Esto puede provenir del número de mujeres en las negociaciones en representación de todas las partes de tal manera que sus puntos de vista sean escuchados. Asimismo, una fuerte representación puede lograrse garantizando que las mujeres presentes no sean meras observadoras sino que tengan poder para adoptar decisiones. Se reconoce que las mujeres pueden contribuir en una serie de cuestiones, desde seguridad hasta división del poder, temas que en su mayoría afectan a todos los miembros de la sociedad.

Por otro lado, para asegurar una fuerte representación, se requiere que las demás partes interesadas reconozcan que las aportaciones de las mujeres constituyen un componente esencial del proceso. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esto no es reconocido ni por las partes locales de un conflicto (p. ej. el gobierno o partes no estatales) ni por los mediadores internacionales. De hecho, en casos como el de **Liberia**, aún cuando las mujeres

han desempeñado un papel, sus recomendaciones fueron excluidas de los acuerdos finales.

En efecto, cuando se excluye a las mujeres, no se comprende totalmente el impacto diferencial de las decisiones en varones y mujeres y, en la mayoría de los casos, los derechos de las mujeres no son abordados abiertamente. Además, la exclusión de las mujeres de las negociaciones con frecuencia resulta en su exclusión de la planificación e implementación de la reconstrucción posconflicto. Particularmente en situaciones de posguerra en donde las mujeres constituyen la mayoría de la población de un país, su marginación significa un desaprovechamiento de recursos humanos fundamentales.

RAZONES Y EXCUSAS

Mientras que los teóricos y aún los profesionales lamentan la exclusión de las mujeres y de la sociedad civil de los procesos de paz, la mayoría de las veces la realidad los lugares en la mesa de negociaciones se otorgan a quienes ostentan el poder político para implementar los acuerdos o a quienes tienen el poder de amenazar con un veto y arruinar el proceso. Aún cuando existe un reconocimiento de los derechos de las mujeres y de la necesidad de un proceso más inclusivo, esto frecuentemente se deja de lado al momento de negociar. De este modo, la incidencia que las mujeres y la sociedad civil pueden tener en el proceso no se considera una prioridad. Se dan una serie de excusas para justificar la exclusión de las mujeres:

- La desigualdad de género y la exclusión de las mujeres está arraigada en la cultura local, y las negociaciones de paz no son un espacio para tratar estas “normas culturales”; promover la participación de mujeres puede distanciar algunos líderes y poner en riesgo el proceso de paz. Otro argumento relacionado indica que las leyes y convenciones internacionales interfieren con la cultura local; aún así, este mismo argumento no se utiliza para otras cuestiones.
- “Las mujeres líderes no son representativas de la población en general. Constituyen elites. Sus posturas e intereses no son distintos de los de los hombres.”¹⁰ Resulta interesante que el mismo argumento, aunque a menudo es verdadero para los hombres, nunca es utilizado como razonamiento para su exclusión. Además, en muchos casos, (p. ej. Sierra Leona, Burundi, Sudáfrica) las mujeres, a escala nacional, sostuvieron fuertes vínculos con movimientos de base.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

- Las mujeres no participan en los combates, por lo tanto no deberían participar en la construcción de la paz.
- En el caso de las luchas de liberación, a menudo la excusa utilizada es que “la liberación viene primero”, luego la “igualdad de género”; sin embargo más de una vez las mujeres han descubierto que si las dos cuestiones no son tratadas en forma paralela, la igualdad de género queda en el camino inmediatamente después de la liberación.
- Existe una creencia arraigada de que los acuerdos de paz son neutrales al género. Hay una idea implícita de que los derechos humanos y la justicia abarcan a todos, incluyendo a las mujeres.
- En las sociedades dominadas por varones en las que las mujeres no participan de los asuntos políticos, sucede con frecuencia que aquellas que logran ingresar en ese espacio son observadas con escepticismo y desconfianza por los hombres y otras mujeres.
- Finalmente, se argumenta a menudo que las mujeres no son inherentemente más pacíficas o “pro paz” que los hombres. Esto es verdad en muchos casos –de hecho las mujeres han apoyado fervientemente numerosas guerras, han desempeñado una multitud de funciones en situaciones de conflicto y no son necesariamente sensibles al género. No obstante, la realidad es que sin las mujeres, es mucho más probable que se ignoren o excluyan las perspectivas de género en los acuerdos de paz.

Además de estos obstáculos impuestos de forma externa, las mujeres y los grupos de la sociedad civil en ocasiones se muestran reacios a participar en forma directa, o bien sucumben a las presiones y se retiran. Entre los factores comunes que los afectan se incluyen:

- estar demasiado absorbidos por los temas locales, perdiendo de vista los procesos nacionales e internacionales, o se auto excluyen de la política por considerar que carece de ética;
- se sienten inseguros acerca de las capacidades y conocimientos necesarios para participar (aunque esta preocupación no parece afligir a los contendientes varones). En otras palabras, las mujeres que representan a la comunidad en general a menudo carecen de la confianza para involucrarse en los ámbitos nacionales e internacionales (esto se puede resolver con capacitación);
- las mujeres se sienten presionadas por sus pares varones que temen la idea de compartir el poder con las mujeres luego de las negociaciones y por lo tanto las presionan para que se retiren;

- carecer de la suficiente representación. En numerosas ocasiones, cuando se presiona a los líderes varones a que designen mujeres para las negociaciones, estos escogen a las más débiles. De esta manera, pueden controlar a las representantes mujeres y argumentar que éstas no significaron ninguna diferencia para el proceso. Esto resulta particularmente dañino para las líderes mujeres en la sociedad civil que descubren que las mujeres negociadoras no están sensibilizadas respecto de los temas de género o no están dispuestas a garantizar que las perspectivas de género o los derechos de las mujeres se incluyan en las discusiones sobre reformas sociales, económicas o políticas;
- carecer del apoyo necesario de las organizaciones de la sociedad civil que no trabajan los temas relativos a la paz. Con frecuencia, las organizaciones de la sociedad civil son grupos sobrecargados de trabajo y no pueden o no están dispuestos a aceptar los vínculos directos entre la construcción de la paz y sus áreas de interés primordial (ya sean ambientales, de la salud u otros temas). Por lo tanto su apoyo a los movimientos de paz disminuye si los resultados no son tangibles en el corto plazo. Esta falta de resistencia resulta en detrimento de quienes son dedicados activistas de la paz; y
- recibir escaso o ningún apoyo de la comunidad internacional, particularmente de mediadores o personal de alto rango que desconocen las cuestiones de género y no están dispuestos a vincularse con mujeres.

SUPERACION DE ESTOS OBSTÁCULOS

En las zonas de conflicto alrededor del mundo, las mujeres han generado y adoptado estrategias para superar estos obstáculos.

En **Sudáfrica**, las mujeres de todo el espectro político trabajaron juntas para establecer un sector de mujeres que tuviese un lugar junto a los partidos políticos. A través de organizaciones nacionales y locales, consultaron con aproximadamente tres millones de mujeres a lo largo de dos años para elaborar una agenda común para las mujeres.¹¹ El documento se convirtió en una importante herramienta durante las negociaciones y la redacción de la constitución. De forma simultánea, trabajaron en los partidos políticos durante las negociaciones para demandar un 50 por ciento de representación. De los siete subconsejos que se establecieron para decidir sobre temas clave y para controlar e implementar el proceso de transición, uno era sobre género. Su mandato era

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

el de fiscalizar las políticas que emergían de los demás consejos con el fin de garantizar que todos los temas que se trataran (p. ej. seguridad nacional, elecciones, etc.) incorporaran una perspectiva de género. Una de las razones del éxito de las mujeres sudafricanas fue que no se enfocaron sólo en las cuestiones de los derechos de las mujeres. Desempeñaron una función clave en la lucha más amplia por la liberación, ganando el respeto de sus pares varones y contribuyendo en todas las tratadas durante las negociaciones.

En **Irlanda del Norte**, mujeres activistas por la paz de grupos comunitarios católicos y protestantes realizaron acciones de cabildeo entre los partidos políticos para que incluyeran su agenda. Cuando fueron ignoradas, las mujeres formaron su propio partido político -la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (NIWC, por su sigla en inglés)— y ganaron los votos suficientes para asegurarse un lugar en las negociaciones formales de paz. Las representantes de la NIWC tuvieron un papel fundamental en la mediación entre partidos de ambos lados, especialmente los extremistas.¹²

En **Burundi**, con el apoyo de ONGs internacionales, las mujeres provenientes de distintos partidos políticos se organizaron entre sí para formar redes pero fueron excluidas de las negociaciones formales que comenzaron en 1998. Como respuesta, adoptaron diferentes estrategias que incluían cabildeo con miembros de los partidos nacionales en los pasillos afuera de las salas de negociación, y buscar mediadores internacionales y el apoyo de la ONU (UNIFEM, Fondo de Desarrollo de la Naciones Unidas para la Mujer, en particular, tuvo un papel fundamental). En el año 2000, la Conferencia de Mujeres de Todos los Partidos de Burundi tuvo como co-anfitriones a UNIFEM y la Fundación *Mwalimu Nyerere*; cada partido tuvo dos representantes mujeres. Éstas elaboraron un conjunto de recomendaciones que fueron incluidas en los acuerdos finales de paz en agosto de 2000.

En **Somalia**, donde existe un sistema de clanes, las mujeres tienen un rol importante en la resolución de conflictos, ya que mantienen estrechas relaciones tanto dentro de su propio clan como dentro del que contraen matrimonio. Debido a su lealtad interclanes, algunas mujeres de forma individual han facilitado procesos de paz transmitiendo mensajes entre las partes en conflicto, garantizando la seguridad de los viajeros que atraviesan el territorio de un clan, e intercediendo entre los combatientes. Las organizaciones formadas por mujeres de distintos clanes y unidas en su oposición a la guerra buscaron tener participación en los procesos políticos y de paz, movilizándose y capacitando a mediadores de la comunidad, y representando a las mujeres como el “sexto clan”.

En **Colombia**, luego de la ruptura del diálogo gobierno-FARC en 2002, los grupos de mujeres de todo el país se movilizaron para demandar que se retomaran las negociaciones. Llevaron a cabo manifestaciones por la paz que convocaron a miles de personas, formaron coaliciones nacionales y regionales y desarrollaron una agenda de 12 puntos para futuras conversaciones. Ahora se encuentran al frente de las acciones por la paz de la sociedad civil.

En **Guatemala**, la única representante mujer en las negociaciones oficiales tomó mayor conciencia de las dimensiones de género del proceso a medida que las conversaciones avanzaban. Una vez sensibilizada sobre la discriminación que enfrentaban las mujeres, recurrió a las propuestas del movimiento por los derechos de las mujeres para incorporar las perspectivas de género en los acuerdos finales.¹³

En el conflicto **Georgia-Abjasia** en el Cáucaso, las organizaciones de mujeres, de forma conjunta, escribieron al Secretario General de la ONU solicitando que enviara representantes mujeres con puestos superiores a la misión de la ONU en su país. En 2004, en parte como resultado de esta iniciativa, dos mujeres tenían cargos superiores en la misión.

En **Sri Lanka**, los patrocinadores noruegos propusieron un subcomité de género conformado por representantes de la LTTE y del gobierno para brindar asesoramiento. Los esfuerzos internacionales de parte de ONGs como **Alerta Internacional (AI)** y **Women Waging Peace (Waging)** han sido fundamentales para la toma de conciencia y el apoyo para la participación de las mujeres en los procesos de paz. En 1999 la Campaña de AI y *Waging* tuvo un rol crucial en la movilización de mujeres alrededor del mundo y en la creación del **Grupo de Trabajo de ONGs sobre Mujeres, Paz y Seguridad** que resultó vital para lograr el apoyo del gobierno y de la ONU para aprobar una resolución del Consejo de Seguridad¹⁴. Los esfuerzos de promoción de *Waging* han incidido de manera fundamental en la agenda del gobierno de EEUU, particularmente al apoyar a las mujeres en la reconstrucción de **Irak** a lo largo del período 2003–04. Las redes globales que fomentaron AI y *Waging* han permitido que mujeres activistas para la paz puedan intercambiar estrategias regionalmente y puedan acceder a los responsables del diseño de políticas internacionales. El Programa Mujeres Constructoras de la Paz del Movimiento Internacional de Reconciliación (IFOR, por su sigla en inglés) y *Femmes Afrique Solidarité*

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

constituyen otras entidades eficaces que proporcionan capacitación a activistas mujeres.

4. ¿CÓMO CONTRIBUYEN LAS MUJERES A LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN?

En aquellos lugares donde las mujeres se han movilizado públicamente y han estado presentes como asesoras informales (incluso con cabildeo de pasillo—esperando en los pasillos y ejerciendo presión sobre los políticos a medida que salen de las negociaciones) o como negociadoras formales, sus contribuciones han tenido diversa importancia como se describe más abajo.

MUJERES COMO ENLACE Y AGENTES CATALIZADORES

Las protestas y acciones de las mujeres en muchos casos han servido como catalizadores para las conversaciones de paz. En la década de 1980 las protestas silenciosas de las Madres de Desaparecidos en **Argentina** fueron un gran golpe a la dictadura militar al exponer la magnitud de sus violaciones a los derechos humanos, generando el apoyo público nacional e internacional. En **Medio Oriente**, antes del proceso de paz de Oslo, mujeres israelíes y palestinas trabajaron de manera conjunta en iniciativas que incluyeron protestas y reclamos. Estas mujeres a través del grupo *Jerusalem Link*, organismo coordinador de dos centros independientes de mujeres (el *Israeli Bat Shalom* y el Centro Palestino de Jerusalén para las Mujeres) fueron a menudo las primeras en dar a conocer soluciones viables a cuestiones centrales. Estuvieron entre los primeros grupos que promovieron la idea de Jerusalén como la capital compartida de los dos estados. Tras el colapso del proceso de Oslo en el año 2000, *Jerusalem Link* continuó presionando para un retorno a las negociaciones, pidiendo la creación de una Comisión Internacional de Mujeres por la Paz en Medio Oriente que propugnaría no sólo la inclusión de más mujeres en las negociaciones, sino también la realización de conversaciones en la sombra que contarán con el reconocimiento formal de las partes oficiales.

En 1999, luego de casi una década de guerra y acuerdos de paz incumplidos, el gobierno de **Sierra Leona** y el Frente Revolucionario Unido (FRU), firmaron el acuerdo de paz de Lomé. Tan sólo unos meses más tarde, el FRU estaba violando las cláusulas relativas al alto el fuego. En mayo de 2000, un grupo de ancianas solicitó una reunión con el líder del FRU, Foday Sankoh. Cuando arribaron a la base del FRU, fueron maltratadas e insultadas. Frustradas, las mujeres intentaron una táctica distinta; de forma colectiva se levantaron las faldas, se agacharon y se desnudaron enfrente de Sankoh y su círculo. En Sierra Leona, tal acción llevada a

cabo por una mujer es la peor maldición que puede echarse sobre alguien. Esta noticia tuvo un efecto perturbador en los habitantes de Sierra Leona. Tenían la obligación de mantener el honor de las mujeres y respaldar la maldición. La acción de las mujeres también insufló coraje a la población para enfrentar al FRU. Coincidiendo con el arribo de la nueva misión de la ONU y las Fuerzas Especiales Británicas, la protesta de las mujeres y las subsecuentes manifestaciones públicas, culminaron en el arresto de Sankoh y en un giro hacia la paz.¹⁵

En 2001, cuando **Sri Lanka** estaba entrando en su vigésimo año de guerra civil, una importante mujer de negocios y presidenta de la ONG Sri Lanka Primero, lanzó una campaña masiva de concienciación pública, pidiendo a todos los habitantes de Sri Lanka que participaran de las acciones en apoyo a las negociaciones. La campaña De Pie por la Paz alcanzó su clímax el mediodía del 19 de septiembre de 2001 cuando más de un millón de personas en todo el país dejaron sus hogares y oficinas para ponerse de pie públicamente, tomados de la mano por la paz y demostrando su deseo de que se pusiera fin al conflicto. Esta presión condujo a que los líderes políticos dejaran de lado sus agendas y dieran comienzo a las negociaciones.¹⁶

En numerosos casos el poder de las mujeres y su influencia es el resultado directo de su supuesta falta de poder en la esfera política formal. En lugares tan disímiles como **Colombia**, el **Cáucaso**, y Nagaland en la **India** nororiental, las mujeres tienen mayor libertad de movimiento que los hombres en las zonas de conflicto lo que les permite establecer contacto tanto con activistas de la paz como con actores gubernamentales o internacionales. A menudo se considera que no tienen intereses creados en la guerra, y se confía más en ellas. En el Cáucaso, donde existe una serie de conflictos “congelados” (es decir, no hay guerra pero tampoco existe una resolución política) las mujeres han sido fundamentales ya que formaron redes interregionales, lo que condujo a una mayor comunicación y entendimiento a través de las zonas de conflicto. Asimismo, han creado grupos itinerantes que visitan áreas de conflicto, tales como **Chechenia**, para dar seguimiento al desarrollo de los enfrentamientos, incluyendo los impactos de la guerra.

LAS PERSPECTIVAS DE LAS MUJERES SOBRE LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Resulta extremadamente difícil cuantificar la diferencia que surge de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, particularmente debido al limitado número de

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

mujeres que han intervenido en esos procesos. La evidencia acumulada en los testimonios de todas partes del mundo indica, sin embargo, que cuando se consideran agendas de paz, a menudo se reconoce que las mujeres aportan una comprensión de las causas fundamentales del conflicto, y que hablan de manera efectiva del impacto de la violencia en la vida cotidiana, refiriendo las experiencias y las voces de la gente común—hombres y mujeres, jóvenes y ancianos. Ellas tienden a presentar un enfoque holístico de solución de un conflicto, con frecuencia motivado por el sueño de un futuro en paz, en particular para sus hijos. Las mujeres, además, tienden a concentrarse en cuestiones prácticas relacionadas con la calidad de vida y la seguridad humana, en lugar de ocuparse del control del poder político. También aportan un mayor reconocimiento de la discriminación y los abusos que enfrentan las mujeres y otros sectores marginados. Finalmente, las mujeres admiten la importancia de construir relaciones positivas al momento de negociar por la paz y la seguridad. En diversas ocasiones se concentran en acercarse a los negociadores a través de su identidad personal o mediante referencia a la familia.

En **El Salvador**, en las negociaciones sobre la reintegración de combatientes, líderes mujeres y negociadoras del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) fueron de crucial importancia para garantizar que no sólo los combatientes, sino también hombres y mujeres que habían prestado apoyo (tenedores), fuesen incluidos en el programa. “Un representante de USAID involucrado en el proceso de implementación recuerda el calibre ‘profesional’ de las negociadoras, que llegaron a las conversaciones con un claro ‘sentido de la responsabilidad’ y concientes de que ‘otros dependían de ellas.’”¹⁷ En los paquetes de reintegración final se incluyó el acceso a la tierra, suministros para el hogar y programas de capacitación.

En **Mindanao**, la reconstrucción y la reintegración comenzaron luego de 28 años de prolongadas luchas por la autonomía y un acuerdo de paz entre el gobierno y el Frente Moro de Liberación Nacional en 1996. Sin embargo, mientras cambiaba el panorama político, estaba claro, en particular para las mujeres, que el Frente Moro aún definía sus ideales mediante la revolución en lugar de adoptar una cultura de paz y tolerancia. La esposa de un líder del Frente Moro inició el contacto con un instituto nacional para la paz. En noviembre de 1997, un grupo de mujeres de Bangsamoro de las áreas de la Zona Especial de Paz y Desarrollo en Mindanao se reunieron para promover y reflexionar sobre una cultura de paz con el objeto de contrarrestar la cultura de violencia caracterizada por las armas y la guerra.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

En otros lugares la participación de las mujeres ha resultado efectiva para resaltar y tratar cuestiones de particular interés para las mujeres. En **Guatemala**, como consecuencia de la participación e influencia de las mujeres en el proceso de paz, los acuerdos incluyen el compromiso de reducir la mortalidad materna en un 50 por ciento, crear leyes y mecanismos para prohibir el acoso sexual y crear la Oficina de Defensa de las Mujeres Indígenas y el Foro Nacional de Mujeres.

AMPLIACIÓN DEL PROCESO

En los casos en que las mujeres han estado involucradas en negociaciones formales de paz, se han mostrado inclusivas e interesadas en realizar consultas como parte de su labor para generar apoyo para el proceso.

Inclusivas: Las mujeres que trabajan en favor de la paz tienden a estar dispuestas a dialogar con todas las partes de un conflicto. En parte debido a su propia experiencia de marginación, ellas comprenden la necesidad de acercarse y escuchar la opinión de todos los interesados. En **Irlanda del Norte**, el mensaje político de la NIWC hablaba de derechos humanos, inclusión e igualdad. Al principio las otras partes en la negociación las insultaron y las acusaron de ser traidoras. Sin embargo, durante las conversaciones de 1996–98, ellas fueron la única parte dispuesta a reunirse con todas las otras. Se convirtieron en mediadoras de confianza durante las negociaciones. Entre sus demandas se incluía el establecimiento de un foro civil en el cual los diferentes sectores de la sociedad pudieran hacer oír sus opiniones y su apoyo a las víctimas de la violencia, a la educación integrada y a los vecindarios mixtos. En 1998, sus campañas públicas resultaron fundamentales en la movilización de la población para que votara a favor del Acuerdo de Viernes Santo y así mantener en marcha el proceso de paz.

Dispuestas a generar consultas: En numerosos casos, las mujeres que trabajan a favor de la paz provienen de movimientos comunitarios y de la sociedad civil. Debido a los estrechos lazos que las unen a sus compañeros, inician procesos de consulta para escuchar opiniones y compartir sus propias posturas. Esto proporciona un canal esencial a través del cual el público puede mantenerse informado y apoyar el proceso. En 1999, mientras se desarrollaba el proceso de paz en **Burundi**, las mujeres del país, con apoyo de UNIFEM, de ONGs internacionales como AI y *Search for Common Ground*, y el trabajo en redes nacionales, informaron a las mujeres de base acerca de los temas que se trataban,

sondeando sus opiniones y presionando a la comunidad internacional para acceder a las conversaciones. En **Bougainville**, luego de las conversaciones de paz en 1998 que pusieron fin a una década de lucha por la independencia, las organizaciones de mujeres llevaron a cabo reuniones de sensibilización en distintas comunidades; de los dirigentes que participaron en las conversaciones de paz, ellas fueron las únicas que retornaron a informar a la población acerca de las decisiones y los puntos fundamentales que emergieron de las negociaciones.

Empáticas y Fidedignas: Nuevos estudios sobre negociaciones no relacionadas con cuestiones de paz y conflictos que se realizaron en diferentes culturas, indican que las mujeres son percibidas como más dignas de confianza.¹⁸ Estudios cualitativos recientes sobre el rol de las mujeres en las situaciones de posconflicto de **Ruanda y Camboya** también indican que en las sociedades afectadas por los conflictos se piensa que las mujeres son más honestas e incorruptibles que los hombres.¹⁹ Una de las razones comunes es que las mujeres no están tan implicadas en la violencia como los hombres.²⁰ Mientras que esto último es altamente discutible y difícil de probar, es sin embargo importante de resaltar, puesto que la confianza es un elemento vital en las negociaciones efectivas.

En un libro del año 2003, *The Essential Difference*, el psicólogo Simon Baron-Cohen proporciona datos empíricos para demostrar que mujeres y niñas tienden a establecer lazos de empatía y comunicar mejor que sus pares varones.²¹ En entrevistas con hombres y mujeres involucrados en negociaciones de paz, muchos entrevistadores notaron que las mujeres tienen mejor predisposición para escuchar, disipar temores y, por tanto, para construir confianzas.²² En **Sudáfrica**, un negociador notó que las participantes mujeres, cuando interactuaban en las conversaciones, utilizaban las experiencias y las habilidades adquiridas en la esfera doméstica, tales como el preocuparse por la familia, escuchar a los ancianos y demostrar empatía con los niños. “El hecho de que las mujeres fueran afectivas y dedicadas se convirtió en un atributo altamente positivo. El proceso se transformó en un espacio donde se escuchaba lo que otras personas estaban diciendo, sus temores, aún si no estaban de acuerdo con ellos. Las personas salieron sintiendo que sus preocupaciones estaban siendo atendidas. No fue sólo una pose.”²³

La empatía misma constituye un ingrediente importante para reconocer la humanidad de un adversario y para conectarse con ellos en cuestiones de interés mutuo. En **Irlanda del Norte**, las mujeres en la negociación prestaron atención a los costos humanos del conflicto y al impacto que el miedo, el

odio y la violencia tenían en las familias. En **Bougainville**, cuando los dos bandos se reunieron, fueron las mujeres quienes pudieron derribar las barreras de forma más efectiva; tanto es así que el Gobierno de Transición de Bougainville (el cual tenía tres delegadas mujeres sobre un total de 27) designó a otras cuatro mujeres para que se unieran a la delegación oficial.²⁴

CONTENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y CREACIÓN DE UN ESPACIO SEGURO EN EL ÁMBITO LOCAL

Los esfuerzos de mujeres de base y locales orientados a la resolución de conflictos se encuentran entre los aspectos menos documentados y más subestimados de su trabajo por la paz. En la **República Democrática del Congo**, a lo largo de la guerra que tuvo lugar entre 1996 y 1998, las mujeres eran miembros clave de los grupos comunitarios que buscaban restablecer el diálogo entre las tribus rivales en las regiones del este del país y negociar con las milicias para que no se acercaran a las aldeas. Luego de las conversaciones nacionales de paz de 2002, la región permanecía siendo insegura, con un índice de violaciones particularmente alto. Representantes de los dos grupos formaron un comité de protección para viajar de manera conjunta, negociando y resolviendo las disputas a medida que éstas surgían.²⁵

De manera similar, en **Colombia**, estudios publicados en el año 2004 documentan el papel fundamental que desempeñaron los grupos informales de mujeres en la negociación de acuerdos humanitarios con las guerrillas para permitir el paso de alimentos y medicamentos hasta las poblaciones.²⁶ En la región del Río Mano de **África Occidental**, las redes de mujeres operan según el supuesto de que los conflictos deben resolverse de forma local para evitar que se propaguen a nivel nacional o regional. En **Camboya**, donde la violencia se ha infiltrado en la sociedad tras décadas de guerra, las mujeres representan la mayoría de los actores que emprenden acciones de resolución no violenta de conflictos en el ámbito comunitario, a menudo mediando entre el personal de seguridad y las poblaciones locales.²⁷

5. ¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ?

En los últimos años surgió una serie de resoluciones y marcos de políticas internacionales que exigen específicamente la

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

inclusión de mujeres en las conversaciones de paz (ver capítulo sobre mecanismos internacionales). Entre las políticas internacionales más importantes se encuentran:

- la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**, que si bien no alude a las conversaciones de paz,

- el Artículo 7 demanda que los estados permitan a las mujeres “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en el ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas...”²⁸ y
- el Artículo 8 requiere que los estados parte tomen “todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.”²⁹

- La **Plataforma de Acción de Beijing de 1995** declara que “su plena participación [de las mujeres] en la adopción de decisiones, la prevención y resolución de conflictos y todas las demás iniciativas orientadas a la paz resulta fundamental para la consecución de una paz duradera”³⁰ La **Recomendación E.1** demanda que los estados “aumenten la participación de las mujeres en la resolución de conflictos en los ámbitos de toma de decisiones”.³¹

- La **Resolución 1325** (2000) pide a todos los actores que adopten “medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales... y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz.”³²

- Para subrayar su compromiso con los marcos internacionales, numerosas instituciones multilaterales regionales, incluyendo la Comisión Europea y la Organización de los Estados Americanos, también han adoptado resoluciones que exigen la inclusión de las mujeres en los procesos de paz.

UNIFEM desempeña un papel protagónico en el impulso a la aplicación de la Resolución 1325 abogando en nombre de las mujeres en foros internacionales y apoyando los esfuerzos de las mujeres para ingresar a los procesos del paz que tienen lugar en todo el mundo, desde Burundi a Afganistán. La **Oficina de la Asesora Especial sobre Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer** (OSAGI) también cumple una función clave

al propugnar la implementación de la Resolución 1325 al interior de la ONU. Desde el año 2004, el **Departamento de Asuntos Políticos (DAP)** de Naciones Unidas, uno de los principales responsables por la participación de la ONU en la labor orientada a la paz, ha dado prioridad a la transversalización del género y está intentando incorporar a un mayor número de mujeres en sus actividades para la paz.

6. ACCIONES ESTRATÉGICAS: ¿QUÉ PUEDEN HACER LAS MUJERES QUE TRABAJAN POR LA PAZ?

1. Movilizar a la población en su comunidad para crear conciencia y un apoyo visible a las negociaciones de paz
2. Construir una coalición sólida y lazos con personas dispuestas a apoyarlas, reuniendo una gama de actores de la sociedad civil e identificando aquellos actores clave que puedan ser “conectores” y aquellos que son “separadores”.
3. Promover procesos de paz de vías múltiples que incluyan a las mujeres y a la sociedad civil, recurriendo a ejemplos de otros países para demostrar la eficacia de esta estrategia.
4. Iniciar conversaciones de la vía dos o conversaciones indirectas, recurriendo a redes de mujeres activistas a través de las líneas de conflicto.
5. Divulgar la CEDAW y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU en tanto leyes internacionales que instan a la inclusión de mujeres en los procesos de paz y la adopción de decisiones y que requieren el cumplimiento por parte del estado.
 - Desarrollar una campaña en los medios de comunicación y generar apoyo entre los periodistas que cubren estos temas.
 - Celebrar reuniones con integrantes de la comunidad.
6. Construir una agenda común, subrayando los temas esenciales para las mujeres y que deben ser incluidos en las negociaciones.
 - Estar al tanto de *todas* las cuestiones que se tratan en las conversaciones, y tener una posición al respecto (ver otros capítulos).
 - Contactar a UNIFEM y a otras entidades internacionales para solicitar apoyo y el asesoramiento de expertas.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

- Iniciar negociaciones simuladas para fortalecer las capacidades de las mujeres para los procesos formales.
 - Acercarse a las mujeres negociadoras para obtener apoyo, conocimientos y la promoción de los temas de género.
7. Buscar “defensores” y partidarios de la intervención de las mujeres entre las figuras nacionales (hombres y mujeres) como políticos, líderes religiosos y personalidades de los medios de comunicación y los negocios.
 - Proporcionarles información acerca de las cuestiones que es necesario abordar y de los beneficios de la participación de las mujeres para el proceso.
 - Exigir un “cupó de género” en las negociaciones.
 - Demandar la participación de representantes mujeres con cargos superiores de las organizaciones internacionales (p. ej. Enviadas o Representantes Especiales de la ONU).
 8. Establecer alianzas entre mujeres de la sociedad civil, del gobierno y de las partes del conflicto para idear un plan de acción intersectorial que garantice la inclusión de las perspectivas de género y los temas de los derechos de las mujeres en todas las áreas de las conversaciones.
 9. Construir estrategias para unirse a los partidos políticos involucrados en las negociaciones con el objetivo de promover vuestra agenda desde el interior de las estructuras. Si los partidos no estuvieran dispuestos a adoptar vuestra agenda, considerar medidas alternativas, como la generación de un diálogo de la sociedad civil, la solicitud de apoyo de líderes e instituciones nacionales respetados o la creación de vuestro propio partido político.
 10. Contactar a la comunidad internacional y mediadores internacionales, incluyendo representantes del DAP de la ONU para solicitar la inclusión de mujeres aludiendo a la Resolución 1325 en tanto un compromiso que debe ser honrado.
 11. Garantizar la continuidad de la movilización pública para que no concluya al momento de firmar el acuerdo.
 12. Elaborar programas que garanticen la fiscalización, el cumplimiento y la aplicación de los acuerdos y que promuevan la participación de la sociedad civil.

DÓNDE OBTENER MÁS INFORMACIÓN

Anderlini, Sanam Naraghi. *Women at the Peace Table, Making a Difference*, Nueva York: United Nations Development Fund for Women, 2000. 20 de julio de 2004 <http://www.unifem.org/filesconfirmed/8/226_peacebk.pdf>.

Barnes, Catherine. *Owning the Process: Public Participation in Peacemaking. Accord 13*. Londres: Conciliation Resources, 2002. 8 de julio de 2004 <<http://www.c-r.org/accord/peace/accord13/index.shtml>>.

Bouta, Tsjeard y Georg Frerks. *Women's Roles in Conflict Prevention, Conflict Resolution, and Post-Conflict Reconstruction*. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, s.f.. 20 de julio de 2004 <http://www.clingendael.nl/cru/pdf/women%27s_roles_lit_rev.pdf>.

Chinkin, Christine. "Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women." *Expert Group Meeting Report*. Nueva York: División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, 2003. 8 de julio de 2004 <http://www.peacewomen.org/resources/Peace_Negotiations/EGMChinkin.pdf>.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Artículos 7 (b), 8. julio de 2004 <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm>>.

Jusu-Sheriff, Yasmin. "Sierra Leonean Women and the Peace Process." *Paying the Price: The Sierra Leone Peace Process*. Londres: Conciliation Resources, 2000. 28 de septiembre de 2004 <<http://www.c-r.org/accord/sleone/accord9/women.shtml>>.

"Peace Agreements: Digital Collection." Washington, DC: United States Institute of Peace, s.f. 8 de julio de 2004 <<http://www.usip.org/library/pa.html>>.

"Peace Negotiations Watch." Nueva York: Public International Law and Policy Group, 2004. 20 de julio de 2004 <<http://www.publicinternationallaw.org/peace/>>.

Resolution 1325: Two Years On. Nueva York: Grupo de Trabajo de ONGs sobre Mujeres, Paz y Seguridad, 2002. 20 de julio de 2004 <<http://www.peacewomen.org/un/UN1325/NGOreport.html>>.

Security Council Resolution 1325—A Toolbox. Nueva York: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2004. 8 de julio de 2004 <<http://www.womenwarpeace.org/toolbox.htm>>.

Stedman, Stephen John. "Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers." *IPA Policy Paper Series on Peace Implementation*. Nueva York: International Peace Academy, 2001. 20 de julio de 2004 <http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/Pdf_Report_Implementing.pdf>.

The Transition from War to Peace: An Overview. Washington, DC: Banco Mundial, 1999. 20 de julio de 2004 <<http://www.interworksmadison.com/WorldBankmodulenoc.pdf>>.

"United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security—History and Analysis." Nueva York: Liga Internacional de Mujeres para la Paz y la Libertad, 2004. 20 de julio de 2004 <<http://www.peacewomen.org/un/UN1325/1325index.html>>.

Women, Peace, and Security: A Policy Audit—From the Beijing Platform for Action to UN Security Council Resolution 1325 and Beyond. Londres: Alerta Internacional, 2001. 8 de julio de 2004 <www.internationalalert.org/women/women/publications/psobrief.pdf>.

Women, War, Peace, and Peace Negotiations. Nueva York: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2004. 8 de julio de 2004 <http://www.womenwarpeace.org/issues/peaceprocess/peace_process.htm>.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

SIGLAS

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
DAP	Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
EEUU	Estados Unidos
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FRU	Frente Revolucionario Unido
LTTE	Liberación de los Tigres de Tamil
MARWOPNET	Red de Mujeres por la paz del Río Mano
NIWC	Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSAGI	Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer
RENAMO	Resistencia Nacional de Mozambique
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional)

NOTAS

- * Documento traducido del inglés por Verónica Torrecillas
- ¹ Coalition Resources, *Safeguarding Peace: Cambodia's Constitutional Challenge*. Disponible en <<http://www.cr.org/accord/cam/accord5/ashley.shtml>>.
- ² Según sugerencia de Joshua Weiss, Harvard Negotiations Project en correspondencia vía correo electrónico, julio de 2004.
- ³ Rojas, Catalina. *In the Midst of War: Women's Contributions to Peace in Colombia*. Washington, DC: Women Waging Peace, 2004. 28 de septiembre de 2004. <<http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/ColombiaFullCaseStudy.pdf>>.
- ⁴ Ver www.thirdside.org para más información
- ⁵ Correspondencia de la autora con el Profesor Kevin P Clements, julio de 2004.
- ⁶ En ese momento RENAMO era un movimiento rebelde, luego del acuerdo de paz se convirtió en un partido político.
- ⁷ "Buthelezi's Stumble May Be Fatal," *Sunday Times* 18 de abril de 2004. 13 julio de 2004 <<http://www.suntimes.co.za/2004/04/18/insight/in03.asp>>.
- ⁸ Organización para la Unidad Africana. *Proposal of the OAU for an Agreement on Cessation of Hostilities Between the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Government of the State of Eritrea*. 11 de junio de 2000. 7 de julio de 2004 <<http://www.africaaction.org/docs00/horn0006.htm>>.
- ⁹ Información proporcionada por Josephine Pérez del Instituto de paz Gastón P. Ortigaz, Filipinas, agosto de 2004.
- ¹⁰ Mediador internacional (nombre reservado) de las conversaciones de paz de Burundi, en comentarios a la autora. Febrero 2002.
- ¹¹ Ver Anderlini, Sanam Naraghi *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*. Washington, DC: Women Waging Peace Policy Commission, 2004.
- ¹² En el año 2003, al detenerse el proceso de paz, los nacionalistas resurgieron y las representantes de la NIWC fueron perseguidas personal y políticamente a causa de su postura "pro-paz".
- ¹³ Entrevistas de la autora con Luz Méndez, 2003-04
- ¹⁴ La Resolución 1325 fue el resultado de esta acción de apoyo y reclamo.
- ¹⁵ Mazurana Dyan y Kristopher, Carlson. *From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone*. Washington, DC: Women Waging Peace, 2004. 13 de julio de 2004 <<http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/SierraLeoneFullCaseStudy.pdf>>.
- ¹⁶ Ver www.womenwagingpeace.net para más información sobre mujeres activistas por la paz en Sri Lanka.
- ¹⁷ Citado en Conaway, Camille Pampell y Salome Martínez. *Adding Value: Women's Contributions to Reintegration and Reconstruction in El Salvador*. Washington, DC: Women Waging Peace, 2004. 20 de julio de 2004 <<http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/ElSalvadorFullCaseStudy.pdf>>.
- ¹⁸ Dirigirse a Ashraf, Nava, Iris Bohnet, y Nikita Evgenjevich Piankov, "Is Trust a Bad Investment?" Documento de Trabajo de KSG No. RWP03-047. Cambridge: Harvard University, 2003. 7 de septiembre de 2004 <<http://ssrn.com/abstract=478881>>.
- ¹⁹ McGrew, Laura, Kate Frieson, y Sambath Chan. *Good Governance from the Ground Up: Women's Roles in Post-Conflict Cambodia*. Washington, DC: Women Waging Peace, 2004. 20 de julio de 2004 <<http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/CambodiaFullCaseStudy.pdf>>; Powley, Elizabeth. *Strengthening Governance: The Role of Women in Rwanda's Transition*. Washington, DC: Women Waging Peace, 2004. 20 de julio de 2004 <<http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/RwandaFullCaseStudy.pdf>>.
- ²⁰ *Ibid.*
- ²¹ Baron-Cohen, Simon. *The Essential Difference, the Truth about the Male and Female Brain*. Nueva York: Basic Books 2003.
- ²² Anderlini, Sanam Naraghi. *Women at the Peacetable: Making a Difference*. Nueva York: UNIFEM, 2000.
- ²³ Citado en Anderlini, *Women at the Peacetable: Making a Difference*.
- ²⁴ Sirivi, Josephine Tankunani. "Formal Inclusion of Women in Negotiations: Burnham I Leaders' Meeting, July 1997." *As Mothers of the Land: The Birth of the Bougainville Women for Peace and Freedom*. Eds. Josephine Tankunani Sirivi, y Marilyn Taleo Havini. Canberra, Australia: Pandanus Books, 2004.
- ²⁵ Información basada en las entrevistas personales entre Judy El-Bushra y Bigiri Nuom Butoto de la Union des Groupes d'Etudes et d'Action pour le Developpement de FICI (UGEAFI), julio de 2004.
- ²⁶ Rojas.
- ²⁷ Ver McGrew, Frieson y Chan
- ²⁸ *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Artículo 7 (b), 8 de julio de 2004 <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm>>.
- ²⁹ *Ibid.*
- ³⁰ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, *Platforma de Acción; Contexto Mundial, Artículo 23*. Nueva York: Naciones Unidas, 1996 en www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm#framework.
- ³¹ *Ibid.*
- ³² Naciones Unidas. *Resolución 1325*. Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2000.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.