



INCLUSIÓN ESTRATÉGICA DE LA SOCIEDAD CIVIL: PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y GRUPOS LGBTI EN EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA

JOSÉ ALVARADO CÓBAR

I. Introducción

Los procesos de paz suelen involucrar a las principales partes en conflicto como actores centrales de la negociación. Con frecuencia, esto ocurre en detrimento de otros grupos de la sociedad que se han visto afectados por el conflicto, pero que se ven excluidos de las negociaciones directas y de los acuerdos mismos; en particular, los grupos de mujeres, lesbianas, gais, bisexuales, transgénero/transexuales e intersexuales (LGBTI), así como las comunidades indígenas. Las formas no oficiales de la resolución de conflictos (Vía II y Vía III) implican a grupos que suelen estar excluidos de las negociaciones de paz formales (Vía I) y son una manera eficaz de conectar a estos grupos con las partes principales del conflicto.¹ En el proceso de paz en Colombia más reciente (2012-2016), por ejemplo, la inclusión de grupos de mujeres y LGBTI en las iniciativas de la Vía II contribuyó a la integración de la perspectiva de género en el acuerdo final con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y a lograr un proceso de negociación más inclusivo, en general.²

No obstante, las investigaciones sobre los acuerdos políticos aún no aclaran cómo los grupos marginalizados, o aquellos con menor poder de negociación, pueden informar o influir en los procesos de paz para hacerlos más inclusivos.³ Tampoco está del todo claro cómo los actores de los procesos de la Vía II o III se vinculan con otros actores de la mesa de negociación (Vía I).⁴ Por lo tanto, este documento de antecedentes pretende elucidar cómo

¹ Palmiano Federer, J. y otros, «Beyond the tracks? Reflections on multitrack approaches to peace processes», Centro para el Diálogo Humanitario, Centro de Estudios sobre Seguridad ETH Zurich, Academia Folke Bernadotte y Swisspeace, diciembre de 2019, p. 9.

² Alvarado Cobar, J., Bjertén-Günther, E. y Jung, Y., «Assessing gender perspectives in peace processes with application to the cases of Colombia and Mindanao», *SIPRI Insights on Peace and Security*, n.º 2018/6 (noviembre de 2018), p. 24.

³ Yanguas, P., «The role and responsibility of foreign aid in recipient political settlements», *Journal of International Development*, vol. 29, n.º 2 (marzo de 2017).

⁴ Palmiano Federer (nota 1), p. 7.

RESUMEN

● Para tener un conocimiento más preciso de los procesos de paz inclusivos es importante comprender cómo se puede vincular a la sociedad civil con las negociaciones de paz formales. El proceso de negociación colombiano se considera en gran medida uno de los más inclusivos, por la implicación de grupos de la sociedad civil de distinta procedencia, incluidos grupos de mujeres y LGBTI, pero ¿cómo ejercen su influencia estos grupos sobre los actores principales del conflicto y a qué desafíos y oportunidades específicos se enfrentan? Este documento aplica un marco de resolución de conflictos y negociación para evaluar la implicación de los grupos de mujeres y LGBTI en las más recientes negociaciones de paz en Colombia. Al hacerlo, el marco propuesto proporciona una aplicación práctica para las estrategias de resolución de conflictos y negociación, que puede complementar los debates sobre la inclusión de grupos marginalizados en otras negociaciones de paz.



los actores históricamente marginados pueden aprovechar las estrategias de resolución de conflictos y negociación dentro de las iniciativas de la Vía II para lograr que las negociaciones de los acuerdos de paz tengan más en cuenta sus problemas.

La diplomacia de la Vía III se centra a un nivel local, suele incluir a actores de la sociedad civil residentes en comunidades y tiene un impacto sustancial en la consolidación de la paz, mientras que la Vía II se centra en los actores de la sociedad civil con una presencia nacional y ubicados más frecuentemente en áreas urbanas. Este documento se centra en la diplomacia de la Vía II, dado que se entiende que las actividades de la Vía II repercuten o aumentan el número de actores y grupos incluidos en el proceso de paz y pueden apoyar directa o indirectamente los procesos de la Vía I.⁵ Por consiguiente, en este documento se plantea la siguiente cuestión: ¿qué desafíos y oportunidades específicos en relación con la inclusión encontraron distintos grupos de la sociedad civil en el proceso de paz colombiano? Para ello, se examina el caso de Colombia como un ejemplo práctico de cómo distintos grupos de mujeres y LGBTI ejercieron su influencia a través de las iniciativas de la Vía II, así como las estrategias que emplearon para hacer oír sus voces durante las negociaciones y que condujeron a un proceso más inclusivo. La evaluación tiene notables consecuencias para la comprensión de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad (en adelante, MPS), en particular la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y acerca de cómo los grupos de la sociedad civil nacional y local pueden dar forma de una manera eficaz a las políticas de género globales en contextos locales.⁶

Este documento de antecedentes se divide en siete secciones: introducción, metodología, una breve explicación de los procesos de paz inclusivos, una historia de los grupos de mujeres y LGBTI que promueven la igualdad de género y la paz en Colombia, estrategias para la inclusión de los grupos de mujeres y LGBTI durante las negociaciones de paz más recientes en Colombia, desafíos para la inclusión, y conclusiones e implicaciones más amplias.

II. Metodología

Marco para la evaluación de las estrategias de resolución de conflictos y negociación en la diplomacia de la Vía II en Colombia

Existen ya indicadores y marcos que pueden emplearse para evaluar la inclusión de los grupos de mujeres y grupos LGBTI en los procesos de paz. Por ejemplo, informes de políticas recientes han especificado indicadores para evaluar el éxito de la inclusión de las mujeres en los procesos de paz de la Vía II y sus conexiones con los sectores más amplios representados en la mesa de negociación.⁷ Organizaciones como la ILGA-Europe (la sección europea de la Asociación internacional de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales) también han publicado marcos diseñados

⁵ Palmiano Federer (nota 1), p. 8.

⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas «Resolución 1325 (2000) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000», Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/1325 (2000), 31 de octubre de 2000.

⁷ Christien, A., «Advancing women's participation in Track II peace processes: Good and emerging practices», Georgetown Institute for Women, Peace and Security (febrero de 2020), p. 9.



para aumentar la influencia LGBTI a nivel nacional.⁸ No obstante, ningún marco para la resolución de conflictos o la negociación se ha empleado para evaluar sistemáticamente la inclusión de ambos grupos. En este sentido, este documento adopta un marco teórico de estrategias de negociación desarrollado por I. William Zartman y Maureen R. Berman para evaluar algunas de las principales estrategias de resolución de conflictos y negociación empleadas en la práctica por los negociadores (véase la tabla 1).⁹

Aunque las fases del marco derivan de un modelo anterior desarrollado por Zartman y Berman, muchos de los conceptos descritos en la tabla 1 siguen siendo relevantes actualmente y reflejan las continuas contribuciones de Zartman en el ámbito de los conflictos, la paz y las negociaciones internacionales.¹⁰ La tabla 1 se nutre también de bibliografía más reciente sobre la resolución de conflictos y la negociación aportada por distintos agentes en procesos de paz y conflictos, como Amy L. Smith y David R. Smock, Isak Svensson y Peter Wallensteen, y Tony Whatling.¹¹ Debido a la complejidad de los procesos de resolución de conflictos y negociación, en los que cada fase del proceso de negociación se conforma y se determina por la realidad de la situación específica, no existen teorías de la negociación que sean comparables y exhaustivas.¹²

El documento presenta las estrategias de negociación por fases y las adapta al contexto de los grupos de mujeres y grupos LGBTI con el objetivo de responder a la cuestión investigada: ¿qué desafíos y oportunidades específicos en relación con la inclusión encontraron distintos grupos de la sociedad civil en el proceso de paz colombiano? Entre julio y septiembre de 2020 se realizaron diez entrevistas a las élites, definidas como entrevistas con personas de interés para el investigador en razón de la posición que ocupaban, con representantes de los grupos de mujeres y LGBTI.¹³ Los entrevistados se seleccionaron por su implicación en o su conocimiento de dos procesos destacados de la Vía II empleados por los grupos de mujeres y grupos LGBTI durante las negociaciones de paz: las consultas y la toma de decisiones pública.¹⁴ Cuatro de los entrevistados eran representantes de grupos de la sociedad civil: RED (Rodeemos el Diálogo), CIASE (Corporación de Investigación y Acción Social y Económica), Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) Colombia y Colombia Diversa. Uno era un representante de una organización internacional que colaboró con los grupos de mujeres indígenas en Colombia durante el proceso (Conciliation

⁸ Carroll, A. y Fernandez, B., «Make it work: Six steps to effective LGBT human rights advocacy», European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans & Intersex Association (octubre de 2010).

⁹ Zartman, I. W. y Berman, M. R., *The Practical Negotiator* (Yale University Press: New Haven, 1982), p. 9.

¹⁰ Crump, L. y otros, «En hommage: The contributions of I. William Zartman», *Negotiation and Conflict Management Research*, vol. 11, n.º 1 (2018).

¹¹ Smith, A. L. y Smock, D. R., *Managing a Mediation Process* (US Institute of Peace Press: Washington, DC, 2008); Svensson, I. y Wallensteen, P., *The Go-Between: Jan Eliasson and the Styles of Mediation* (US Institute of Peace Press: Washington, DC, 2010); y Whatling, T., *Mediation Skills and Strategies: A Practical Guide* (Jessica Kingsley: Londres, 2012).

¹² Irigorri, A. G., «Negotiation in international relations», *Revista de Derecho (Valdivia)*, n.º 19 (2003), p. 91.

¹³ Powner, L. C., *Empirical Research and Writing: A Political Science Student's Practical Guide* (Sage/CQ Press: Los Angeles, 2015), pp. 148-49.

¹⁴ Alvarado Cobar y otros (nota 2), p. 24.

Tabla 1. Un marco para las estrategias de resolución de conflictos y negociación

Fases	Categorías
1. Mapa del problema (conflicto): la fase de diagnóstico	(a) En qué consiste el conflicto (b) Quiénes son los actores (c) Contexto más amplio (d) Fuentes de poder e influencia
2. Planteamiento y comunicación de la información: la fase de formulación	(a) Normalización (b) Mutualización (c) Replanteamiento (d) Creación de una atmósfera adecuada para las negociaciones (e) Establecimiento de principios para el proceso
3. Diseño de soluciones y sugerencia de propuestas: la fase de detalle	(a) Formulación de propuestas (b) Replanteamiento de los problemas y toma de decisiones pública

Nota: esta tabla no pretende ser exhaustiva, sino reflejar algunas de las principales estrategias de resolución de conflictos y negociación en el contexto de los procesos de resolución de conflictos que pueden aplicarse a organizaciones o grupos sociales.

Fuente: Zartman, I. W. y Berman, M. R., *The Practical Negotiator* (Yale University Press: New Haven, 1982), p. 9.

Resources). Tres eran académicos que conocían el conflicto (dos colaboraron con grupos de mujeres de la sociedad civil a nivel local y otro trabajó por los derechos LGBTI durante el proceso de paz). Por último, entre los entrevistados se incluyeron también dos antiguos garantes noruegos del proceso de paz en Colombia.

La participación de los encuestados en el proceso de paz tuvo lugar durante distintos periodos de tiempo entre noviembre de 2012, cuando comenzaron oficialmente las negociaciones entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano en La Habana, Cuba, y noviembre de 2016, momento en el que se firmó el acuerdo final. Por razones de confidencialidad, los nombres de los entrevistados se mantienen anónimos en este documento. Además, dadas las múltiples formas en las que el conflicto afectó a los distintos grupos, en particular a movimientos y grupos de mujeres afrocolombianas, rurales e indígenas, las entrevistas se complementaron con investigaciones del trasfondo en la literatura gris que proporcionaron información adicional sobre sus experiencias. Esto arrojó mayor luz sobre la pluralidad de perspectivas en los grandes movimientos de mujeres y feministas, que no están incluidos en este documento pero que son relevantes para comprender más ampliamente las ideas de los grupos de mujeres y LGBTI sobre las negociaciones de paz en Colombia.

Limitaciones

Este documento parte de una comprensión de los grupos de mujeres y LGBTI desde la idea (extraída de la teoría de los movimientos sociales) de que los actores que comparten vínculos sociales pueden coordinarse de forma beneficiosa para comunicar sus reclamaciones. Se centra en los procesos de la Vía II en tanto que, a través de estos mecanismos, los grupos de la sociedad civil se vincularon más formalmente con el proceso de paz (Vía I) a través del diálogo, las negociaciones y las estrategias de mediación. No obstante, otros aspectos de la identidad, como las contraposiciones entre lo urbano y lo rural o los derechos colectivos frente a los individuales dentro de los grupos



indígenas, proporcionan una perspectiva diferente sobre cómo se organizan los grupos y cómo plantean los problemas relacionados con la inclusión durante los procesos de paz. Un análisis más profundo de la implicación en la Vía III podría haber revelado tanto conexiones como divisiones entre las iniciativas locales y las organizaciones de la comunidad, por un lado, y las negociaciones de la Vía I, por otro. Podría también haber revelado más información sobre las tensiones entre los grupos —en el nivel más local (Vía III) y en el nivel nacional (Vía II)— que competían por el acceso a la mesa de negociación, y cómo reforzaron sus conexiones mutuas con el objetivo de ser escuchados. Se trata de un aspecto importante dado que en Colombia, hasta cierto punto, los donantes internacionales por la paz apoyaron las iniciativas de diálogo locales con el fin de abrir un espacio para una mayor participación cívica.¹⁵

Procesos de inclusión mejoran la legitimidad en el establecimiento de la paz

La imposibilidad de viajar en 2020 (debido a la pandemia de coronavirus de 2019 o COVID-19) y la ausencia de una comunicación accesible a través de Internet dificultaron la recopilación de evidencias suficientes para este documento sobre las perspectivas de los grupos indígenas en el limitado periodo de tiempo del que se disponía para realizar la investigación. Por lo tanto, las investigaciones futuras deberían prestar atención a esta perspectiva en el contexto de las presentes conclusiones.

El marco también está limitado en cuanto a su aplicabilidad. Este documento pretende evaluar la aplicación del marco en relación con actores específicos, en particular con grupos de la sociedad civil como grupos de mujeres y LGBTI, que compartían intereses y preocupaciones similares durante el proceso de paz en Colombia. No obstante, esta perspectiva compartida puede no hallarse en otras negociaciones de paz, en las que no haya puntos de contacto entre los intereses y reclamaciones de estos grupos.

III. Procesos de paz inclusivos

Procesos de paz e inclusión de grupos de la sociedad civil

Un proceso de paz suele entenderse como un procedimiento por pasos para la negociación y la consolidación de la paz, mientras que la inclusión en los procesos de paz se considera un elemento crítico para el final de un conflicto armado y la creación de sociedades y estados pacíficos.¹⁶ Con todo, los procesos de paz, incluidas las negociaciones, en ocasiones no siguen un camino lineal, por lo que la inclusión de personas y grupos que no pertenecen a las principales partes en conflicto puede convertirse en un problema más complejo. Una dificultad añadida es el concepto de sociedad civil. Aunque se trata de un concepto controvertido, en términos sencillos Desirée Nilsson define los grupos de la sociedad civil como grupos al margen del Estado y los partidos políticos, y entre los que se incluyen una amplia variedad de grupos voluntarios, como grupos de mujeres y grupos por los derechos humanos.¹⁷

¹⁵ Palmiano Federer y otros (nota 1), p. 13.

¹⁶ Hirblinger, A. T. y Landau, D. M., «Daring to differ? Strategies of inclusion in peacemaking» *Security Dialogue*, vol. 51, n.º 4 (2020), p. 2.

¹⁷ Nilsson, D., «Anchoring the peace: Civil society actors in peace accords and durable peace», *International Interactions*, vol. 38, n.º 2 (2012), p. 246.



Cuando estos grupos son incluidos en los procesos de paz, su participación puede extenderse durante meses o años e incluir múltiples negociaciones sobre documentos y decisiones específicos.¹⁸

Una cuestión clave en relación con la inclusión es a quién incluir y por qué. Como señala David Lanz, el dilema entre exclusión e inclusión da lugar a distintos escenarios posibles para la paz; una vez que todas las partes acuerdan el mejor escenario, los mediadores pueden valerse de argumentos normativos para justificar la inclusión y exclusión razonadas de distintos actores.¹⁹ Aunque no exista una definición precisa de a quién se debe incluir, Andreas Hirblinger y Dana Landau señalan que la inclusión mejora la legitimidad del proceso de paz por tres motivos: «En primer lugar, la inclusión es un avance para la consolidación de un proceso de paz más legítimo, gracias a una mayor participación; en segundo lugar, para empoderar y proteger a grupos de actores específicos y muy definidos, promocionándolos como paladines de la paz; en tercer lugar, para transformar las estructuras sociales y políticas que subyacen al conflicto».²⁰

En el contexto de una mayor inclusión de actores en un proceso de paz, los grupos de la sociedad civil suelen considerarse vehículos eficaces para abordar cuestiones durante las negociaciones.²¹ No obstante, el contexto en el que participen puede determinar también su grado de eficacia. Para abordar este punto, Thania Paffenholz propuso siete modalidades de inclusión, con formas de más a menos directas de participación de los grupos de la sociedad civil: (1) representación directa en la mesa de negociación; (2) estatus de observador; (3) consultas; (4) comisiones de inclusión; (5) talleres de solución de problemas de alto nivel; (6) toma de decisiones pública, y (7) acción colectiva.²² Estas formas de participación no son mutuamente excluyentes; en Colombia, por ejemplo, se considera que los grupos de la sociedad civil han participado directamente en la mesa de negociación, en las consultas, en comisiones de inclusión y en la toma de decisiones pública.²³

Aunque el contexto suele determinar el nivel de inclusión de los grupos de la sociedad civil en las negociaciones y los procesos de paz, en general crea también un sentimiento de pertenencia del acuerdo de paz y genera resultados más estables. Las conexiones entre los delegados con acceso a la mesa de negociación y los grupos de la sociedad civil amplían el apoyo al proceso de paz y documentan las negociaciones sobre temas y agendas específicos, especialmente en el caso de las mujeres.²⁴ Por ejemplo, en Irlanda del Norte la participación de las mujeres a través de una red de coaliciones influyó en

¹⁸ Krause, J. y Olsson, L., «Women's participation in peace processes», preimpresión, Universidad de Ámsterdam, p. 3. (aparición prevista en MacGinty, R. y Wanis-St John, A. (eds.), *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave Macmillan, próximamente).

¹⁹ Lanz, D., «Who gets a seat at the table? A framework for understanding the dynamics of inclusion and exclusion in peace negotiations», *International Negotiation*, vol. 16, n.º 2 (enero de 2011), p. 277.

²⁰ Hirblinger y Landau (nota 16), p. 3.

²¹ Paffenholz, T., «Civil society and peace negotiations: Beyond the inclusion-exclusion dichotomy», *Negotiation Journal*, vol. 30, n.º 1 (enero de 2014), p. 75.

²² Paffenholz, T. y otros, «Preventing violence through inclusion: From building political momentum to sustaining peace», *Inclusive Peace & Transition Initiative*, noviembre de 2017, p. 11.

²³ Alvarado Cobar y otros (nota 2), p. 24.

²⁴ Krause, J., Krause, W. y Bränfors, P., «Women's participation in peace negotiations and the durability of peace», *International Interactions*, vol. 44, n.º 6 (2018), p. 990.



los términos del acuerdo final en relación con problemas específicos de las mujeres y otros problemas más amplios.²⁵

Por lo tanto, en este documento la inclusión de los grupos de la sociedad civil en los procesos de paz se refiere a la participación de la sociedad civil en un sentido amplio en el proceso de negociación mismo y su inclusión en el resultado final (en este caso, el acuerdo de paz).

Respuestas y desafíos de una mayor inclusión de los grupos de mujeres y grupos LGBTI en las negociaciones del acuerdo de paz

Los párrafos anteriores ofrecen una descripción breve de la participación más amplia en los procesos de paz y la inclusión de grupos de la sociedad civil. Sin embargo, aunque la inclusión de grupos de la sociedad civil difiere entre los distintos procesos de paz, el fomento de la participación de las mujeres (como individuos o colectivamente en grupos) en todas las fases de un proceso de paz se promueve constantemente por parte de los actores internacionales; entre ellos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, una mayor implicación de la comunidad LGBTI ha sacado a la luz las dimensiones de género de los conflictos y ha mejorado la concienciación sobre las cuestiones LGBTI en la agenda MPS.

Durante años, la ONU ha adoptado distintas resoluciones del Consejo de Seguridad como parte de la agenda MPS para garantizar la participación de las mujeres en los procesos de paz. La resolución más conocida sobre la inclusión de las mujeres, la histórica resolución 2000 sobre MPS (Resolución 1325), subrayó la importancia de la participación de las mujeres en las fases formales de un proceso de paz, así como la necesidad de reconocer las contribuciones a la paz más informales por parte de los grupos de mujeres.²⁶ No obstante, las mujeres siguen estando notablemente infrarrepresentadas en los procesos de paz hasta el día de hoy. Para complicar aún más las cosas, la inclusión de las mujeres es la concepción estrecha que se usa en los documentos de la ONU para referirse a los grupos de mujeres. En las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU los grupos de mujeres se identifican como grupos de actores que comparten identidades relativamente claras y fijas, aunque las mujeres representen una categoría diversa con intereses y agendas entrecruzados que pueden variar entre las diferentes fases de un proceso de paz.²⁷ En respuesta a tales dificultades, en 2019 el Secretario General de la ONU introdujo el término «participación significativa» que, frente a los esfuerzos superficiales por mejorar la participación, exige una participación que sea capaz de conformar el contenido de las negociaciones a través de reformas transformadoras (políticas, legales, sociales y económicas) y que tenga el potencial de modificar las jerarquías de género y empoderar a las mujeres.²⁸

Procesos de inclusión mejoran la legitimidad en el establecimiento de la paz

²⁵ Bell, C., «Women and peace processes, negotiations, and agreements: Operational opportunities and challenges», Norwegian Peacebuilding Resource Centre, febrero de 2013, p. 4.

²⁶ Krause y Olsson (nota 18), p. 1.

²⁷ Hirblinger y Landau (nota 16), p. 7.

²⁸ Secretario General de las Naciones Unidas, «Secretary-General's remarks to Security Council on women in peacekeeping [as delivered]», Secretario General de las Naciones Unidas, 11 de abril de 2019.



Una mayor concienciación sobre la participación de las mujeres y los grupos de mujeres en los procesos de paz y los cambios normativos en la Resolución 1325 y subsiguientes resoluciones sobre MPS no han sido capaces de mejorar la concienciación sobre la participación de actores de la sociedad civil que representan a las comunidades LGBTI en los procesos de paz. Y eso a pesar de que las resoluciones de la ONU han subrayado los efectos del conflicto sobre la comunidad LGBTI; por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos emitió la resolución 17/19 (2011), que encargó un estudio sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género.²⁹ Además, los informes anuales del Secretario General de la ONU sobre violencia sexual relacionada con los conflictos han reconocido a las personas LGBTI como víctimas del conflicto.³⁰ En 2018, OutRight Action International, una organización LGBTI de derechos humanos, se unió al Grupo de Trabajo de ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad, un grupo de trabajo de organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabaja por el desarrollo de la agenda MPS en la ONU.³¹ Fue la primera vez que una organización centrada principalmente en temas LGBTI participó en el grupo de trabajo.³² Las investigaciones han señalado que el descuido de estos temas es en parte el resultado de las presuposiciones heteronormativas en el planteamiento de la agenda MPS y de una concepción binaria del género (es decir, limitada a lo masculino y femenino).³³ Es probable que la creciente implicación de los grupos LGBTI en los marcos MPS a nivel internacional, una comprensión más amplia del género y la inclusión de las orientaciones no heterosexuales y las identidades de género no binarias en las resoluciones MPS mejore el nivel de concienciación sobre la participación de estos grupos en los procesos de paz.

IV. El caso de Colombia: la defensa de la paz y de la igualdad de derechos por los grupos de mujeres y LGBTI

La inclusión de los grupos de mujeres y LGBTI en los procesos de paz previa al proceso de paz de 2012-2016

Los grupos de mujeres participaron por primera vez en las conversaciones de paz con las FARC-EP y otros grupos rebeldes durante el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). La necesidad de grupos feministas, que defendían una mejora de los derechos de la mujer en términos de acceso a los servicios sanitarios, condiciones laborales y pobreza, dio como resultado la primera agrupación de colectivos de mujeres en un movimiento por las mujeres, conocido como El Colectivo de Mujeres por Bogotá, que organizó comisiones para influir en el proceso de paz.³⁴ La participación de las mujeres

²⁹ Consejo de Derechos Humanos, «Human rights, sexual orientation and gender identity», Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/RES/17/19, 14 de julio de 2011.

³⁰ Oettler, A., «The struggle for gendered peace and LGBT rights in Colombia», *Violence, Security, and Peace Working Papers*, n.º 2, London School of Economics and Political Science, 2019, p. 8.

³¹ Hagen, J. J., «The future of LGBTQ human rights in the women, peace and security agenda», IPI Global Observatory, 17 de julio de 2019.

³² Hagen (nota 31).

³³ Hagen, J. J., «Queering women, peace and security», *International Affairs*, vol. 92, n.º 2 (marzo de 2016), p. 313.

³⁴ Chaparro González, N. y Martínez Osorio, M., «Negociando desde los márgenes: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)», *Ideas para construir la paz*, n.º 29, Dejusticia, diciembre de 2016, p. 28.



en los procesos de paz alcanzó su punto culminante durante el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Durante este periodo, Colombia asistió a la movilización de mujeres y grupos feministas más importante hasta la fecha en el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP; su actividad se desarrolló en una amplia zona del sur de Colombia conocida como El Caguán.³⁵ La Red Nacional de Mujeres creó mecanismos de participación denominados «consultas de mujeres», formadas por movimientos regionales en los que mujeres de distintas procedencias y grupos eran consultadas sobre los temas que se debatían en la mesa de negociación.

Aunque únicamente los grupos de mujeres habían participado en los procesos de paz desde la década de 1980, con la mayor movilización de grupos sociales durante el Gobierno de Pastrana se asistió a la implicación por primera vez de grupos de personas LGBTI. Planeta Paz, una plataforma por la paz, invitó a líderes LGBTI a compartir sus ideas sobre la paz y sobre las consecuencias de la discriminación.³⁶

Los niveles de participación de los grupos de mujeres y los grupos LGBTI en los procesos de paz disminuyeron durante el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), que comenzó a impulsar una respuesta militarizada a las FARC-EP tras las negociaciones fallidas en El Caguán. Esto provocó la limitación de oportunidades para las conversaciones de paz y la participación de la sociedad civil. La desconfianza hacia las respuestas autoritarias del Gobierno ante los esfuerzos por la paz provocó que amplias redes de grupos de mujeres, como la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, la Ruta Pacífica de las Mujeres —una organización de derechos de las mujeres histórica en Colombia—, y la Red Nacional de Mujeres abogaran por la paz con independencia de los esfuerzos de paz del Gobierno y, en última instancia, crearán lazos más estrechos entre ellas con anterioridad al proceso de paz más reciente, con el presidente Juan Manuel Santos, iniciado en 2012.³⁷

Evolución de los problemas planteados por los grupos de mujeres y LGBTI con anterioridad al proceso de paz de 2012-2016

La primera vez que los grupos de mujeres perfilaron cuestiones desde una perspectiva de género fue en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Se pidió a los grupos de la sociedad civil que presentaran propuestas de reforma de la constitución. Los grupos de mujeres, en particular aquellos que pertenecían a organizaciones feministas, debatieron abiertamente sobre derechos sexuales y reproductivos. Su agenda se centró en las diferencias basadas en el género en cuanto a estatus y poder. Junto con el movimiento feminista, la Red Nacional de Mujeres —la red de grupos de mujeres más grande surgida del activismo de aquellos tiempos— consiguió influir en el lenguaje empleado en los textos para impedir cualquier tipo de discriminación hacia las mujeres.³⁸ Estos cambios en la constitución de 1991 supusieron un mecanismo importante para que los grupos indígenas

³⁵ Chaparro González y Martínez Osorio (nota 34), p. 52.

³⁶ Albarracín, M., «Paz es diversidad», *El Espectador*, 21 de septiembre de 2016.

³⁷ Corporación SISMA MUJER y Mujeres en Zona de Conflicto, «Mujeres en zona de conflicto—diagnóstico: “mujer, paz y seguridad”—los movimientos de mujeres y paz en Colombia—desde los años noventa hasta hoy», *Mujeres en Zona de Conflicto*, julio de 2010, pp. 28-29.

³⁸ Chaparro González y Martínez Osorio (nota 34), p. 38.

y afrocolombianos avanzaran en sus reclamaciones territoriales, que consideraban una parte importante de su lucha colectiva por un mayor reconocimiento y empoderamiento.³⁹ La diversidad de agendas y de grupos de mujeres evolucionó durante la década de 1990 y, como consecuencia, las mujeres comenzaron a colaborar más estrechamente con el Estado.

Tras los cambios en la constitución de 1991, el Gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) asistió a una mayor colaboración entre los grupos de mujeres y el Estado en relación con las políticas en favor de las mujeres, lo que legitimó el apoyo de los grupos sociales que articulaban políticas en beneficio de las mujeres a través de eventos, publicaciones y formación.⁴⁰ A partir de estos esfuerzos surgió la anteriormente mencionada Ruta Pacífica, la primera organización feminista de Colombia centrada en la violencia sexual y su uso como arma de guerra. El Estado colombiano también se adhirió a tratados internacionales sobre derechos humanos, y eso proporcionó a los grupos de mujeres las herramientas necesarias para promover los derechos de las mujeres y concienciar sobre la violencia sexual en la guerra. Por ejemplo, en 1995 Colombia se convirtió en firmante de la Plataforma de Acción de Pekín, centrada en los obstáculos para la igualdad de género, y en 1996 el Gobierno ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).⁴¹

Grupos de mujeres y LGBTI tenían las herramientas necesarias para exigir el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad de género

En relación con los derechos LGBTI, la estigmatización vinculada al VIH/SIDA y la homosexualidad en la década de 1980 dio lugar a las primeras señales de un movimiento que buscaba defender y proteger los derechos de las personas LGBTI.⁴² Los cambios en la manera de abordar el problema del VIH/SIDA generaron una mayor concienciación acerca de los estereotipos negativos asociados con la homosexualidad y condujeron a una mayor participación política de los hombres homosexuales en los espacios públicos. En 1991 se refrendó una constitución que no reconocía de forma explícita los derechos de las personas LGBTI o las mujeres, pero que establecía principios constitucionales como la libertad de expresión y el multiculturalismo, lo que generó una mayor movilización social de los grupos LGBTI y los cimientos de lo que se convertiría en los derechos LGBTI en Colombia.⁴³

Como se ha mencionado con anterioridad, la participación a gran escala de los grupos de mujeres durante el Gobierno de Pastrana dio lugar a una agenda coordinada para la paz centrada en alianzas más estrechas con los grupos de derechos humanos. Hubo también eventos, audiciones públicas e instancias de participación en foros internacionales con el objetivo de aumentar el nivel de concienciación, en particular en la ONU con la adopción

³⁹ Castro, L. R., «We are not poor things»: *Territorio cuerpo-tierra* and Colombian women's organised struggles», *Feminist Theory*, marzo de 2020, p. 9.

⁴⁰ Chaparro González y Martínez Osorio (nota 34), p. 45.

⁴¹ «A-61: Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”», Departamento de Derecho Internacional, OEA, 6 de septiembre de 1994.

⁴² Corporación Caribe Afirmativo, «Una mirada a la participación política de personas LGBTI en movimientos y partidos políticos en Colombia—2014», Corporación Caribe Afirmativo, 2015, p. 62.

⁴³ Centro Nacional de Memoria Histórica «Aniquilar la diferencia: lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano», Centro Nacional de Memoria Histórica, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, USAID y Organización Internacional para las Migraciones, 2015, p. 75.



de la Resolución 1325. La atención nacional hacia los mayores niveles de violencia contra la población durante el Gobierno de Uribe llevó también a cambios en la legislación, a fin de garantizar mayores mecanismos de justicia para las víctimas del conflicto.⁴⁴ Además, la mejora de los derechos LGBTI en Colombia no tuvo su origen en la presión social, sino más bien en las decisiones judiciales relacionadas con la legislación nacional y los tratados internacionales que Colombia había ratificado.⁴⁵ Eso llevó a importantes hitos, como el derecho a una pensión equivalente para las parejas del mismo sexo (2008), garantías para los derechos de las personas trans (2007) y el matrimonio igualitario (2011).⁴⁶

Con estos mecanismos legales nacionales e internacionales en vigor, unidos a más de 20 años de activismo en los procesos de paz, los grupos de mujeres y LGBTI disponían de las herramientas necesarias para exigir al Gobierno entrante de Santos (2010-2018) el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de igualdad de género y paz durante el proceso de paz con las FARC-EP.

V. Estrategias para la inclusión significativa de los grupos de mujeres y LGBTI durante la fase de negociación del proceso de paz colombiano más reciente (2012-2016)

En la sección IV se señalaba cómo los grupos de mujeres y LGBTI se involucraron de manera progresiva en los procesos de paz y en la defensa de la igualdad de género, los derechos humanos y la paz en Colombia. Para comenzar el análisis de las estrategias de resolución de conflictos y negociación empleadas por grupos tanto de mujeres como LGBTI es importante tener en cuenta que el proceso de paz colombiano más reciente (2012-2016) se concibió como un proceso de tres fases: en primer lugar, el establecimiento de una agenda de negociación y de las normas a seguir entre el Gobierno y las FARC-EP; en segundo lugar, las negociaciones hasta que se alcanzó un acuerdo, y en tercer lugar, un periodo de transición de 10 a 15 años para implementar las cláusulas del acuerdo.⁴⁷ La implicación en la Vía II a través de consultas y la toma de decisiones pública por parte de grupos tanto de mujeres como LGBTI tuvo lugar durante la fase de negociación del proceso de paz.

La forma más extendida de participación de los grupos LGBTI y de mujeres en la diplomacia de la Vía II fueron las consultas. Como las define Paffenholz, «las consultas pueden emplearse para recabar la opinión de un conjunto mayor de constituyentes, para descubrir hechos o para crear consensos. Pueden reconocerse oficialmente como parte de la negociación o pueden ser no oficiales, del mismo modo que pueden ser amplias y públicas o más centradas en las élites».⁴⁸ Durante el proceso de paz colombiano, las consultas fueron mecanismos importantes para dar voz a las reclamaciones dentro del proceso formal. Entre los ejemplos de consultas con grupos de

⁴⁴ Chaparro González y Martínez Osorio (nota 34), p. 66.

⁴⁵ Oettler (nota 30), p. 18.

⁴⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica (nota 43), p. 76.

⁴⁷ Bermúdez Liévano, A., ed., «Los debates de La Habana: Una mirada desde adentro», Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales, 2019, p. 40.

⁴⁸ Paffenholz y otros (nota 22).

la sociedad civil implicados se encuentran la Subcomisión de Género y tres foros para la participación ciudadana con la implicación de representantes de grupos de mujeres y LGBTI.⁴⁹ Debido a las diferencias entre los relatos de los participantes y a la existencia limitada de información fiable, este documento se centra únicamente en las consultas que implican a la Subcomisión de Género.

La Subcomisión de Género fue quizá el mecanismo de consultas más importante entre las partes en conflicto y los grupos de mujeres y LGBTI. Con la coordinación de María Paulina Riveros por parte del Gobierno y Victoria Sandino por parte de las FARC-EP, la Subcomisión de Género fue responsable de revisar el enfoque sobre el género de las negociaciones y garantizar una perspectiva de género en el acuerdo final.⁵⁰

Como parte de la cuestión más amplia de los desafíos y oportunidades relacionados con la inclusión, los grupos de mujeres y LGBTI ejercieron distintas formas de influencia sobre las partes principales, que condujeron a la creación de la subcomisión. Posteriormente, se enfrentaron a múltiples desafíos y oportunidades específicos para sacar adelante sus agendas dentro de la subcomisión. Estos grupos emplearon tres estrategias destacadas en sus comunicaciones con la subcomisión y las partes en conflicto: (1) identificación de problemas, (2) planteamiento y comunicación de la información y (3) diseño de soluciones y sugerencia de propuestas.

Identificación del problema: la fase de diagnóstico

Para diagnosticar algunos de los principales problemas o reclamaciones que surgen durante un conflicto y posteriormente durante un proceso de paz es necesario identificar esos problemas o reclamaciones. Este proceso implica cuatro actividades: comprender (a) en qué consiste el conflicto, (b) quiénes son los actores, (c) el contexto más amplio y (d) las fuentes de poder e influencia.⁵¹

¿En qué consiste el conflicto?

Un conflicto puede manifestarse de muchas formas y puede basarse en distintas cosas a diferentes niveles de la sociedad, por lo que puede recoger un espectro cambiante de problemas esenciales.⁵² En Colombia, los principales actores del conflicto abordaron los factores subyacentes que habían llevado al conflicto centrándose en una agenda corta pero sustancial. La agenda se centraba en seis puntos: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas y mecanismos de implementación y verificación.⁵³ El motivo de centrarse en un conjunto específico de puntos debe buscarse en los fallidos intentos previos de avanzar más allá de un cese de las hostilidades, que en muchas ocasiones provocó que

⁴⁹ Alvarado Cobar y otros (nota 2), p. 17.

⁵⁰ Bermúdez Liévano (nota 47), p. 291.

⁵¹ Smith, A. L. y Smock, D. R., *Managing a Mediation Process* (US Institute of Peace Press: Washington, DC, 2008), p. 9.

⁵² Smith y Smock (nota 50), p. 10.

⁵³ Véase Gobierno de Colombia, «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», 24 de noviembre de 2016, pp. 7-9.



algunos excombatientes se unieran a otros grupos armados tras los procesos de desmovilización.⁵⁴

Para la mayoría de grupos de mujeres y LGBTI, su no inclusión inicial en el proceso supuso su rápida movilización de una agenda en la que se detallaban las necesidades, los intereses y las consecuencias del conflicto desde la perspectiva de dos temas fundamentales: los derechos humanos y los derechos de las víctimas. Como se mencionó en la sección IV, desde mediados de la década de 1990 los grupos de mujeres y LGBTI promovieron una mayor concienciación sobre la violencia sexual en los conflictos y las consecuencias para las víctimas. Además, los grupos de mujeres en áreas rurales, en las que la violencia estaba muy enquistada, tenían problemas específicos; estos grupos, formados principalmente por poblaciones afrocolombianas y campesinas, tenían problemas complejos relacionados con la violencia sexual y vinculados con derechos y reclamaciones territoriales.⁵⁵ Según una antigua representante de WILPF en Colombia, los 30 años de activismo en estas cuestiones habían llevado a las mujeres y grupos de mujeres a creer que su papel como constructoras de la paz garantizaba su inclusión en los inicios del proceso de negociación de 2012. Sin embargo, cuando comenzó el proceso de consultas ninguna de las partes priorizó una perspectiva de género en el proceso de paz.⁵⁶ Como consecuencia, los grupos de mujeres se movilizaron y enviaron informes regionales y nacionales a las partes en conflicto, insistiendo en el reconocimiento de sus problemas y en cómo había afectado el conflicto a las mujeres.⁵⁷

En 2013, cuando se hizo patente que era necesario ejercer más presión sobre las partes para hacer avanzar la agenda, 449 mujeres representantes de distintos grupos, incluidos seis miembros de grupos LGBTI, asistieron a la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz (en lo sucesivo, Cumbre de Mujeres). Su intención era ampliar los seis puntos del acuerdo poniendo el foco en la igualdad de género y los derechos de las víctimas.⁵⁸ La cumbre fue dirigida por Ruta Pacífica junto con otras ocho organizaciones de mujeres que incluían a grupos feministas, así como a mujeres indígenas y afrocolombianas.⁵⁹ En cuanto a los pocos grupos LGBTI que participaron, uno de los representantes de las organizaciones participantes señaló que sus reclamaciones no coincidían por completo con las de los grupos de mujeres dentro del más amplio movimiento de las mujeres, pero que pensaron que su agenda común en favor de la igualdad y contra la discriminación se correspondía con la que promocionaban los grupos de mujeres.⁶⁰ Como resultado de la cumbre, los grupos de mujeres generaron informes de seguimiento que incluían sus inquietudes sobre los seis puntos del acuerdo, y los compartieron con los países garantes (Cuba y Noruega), los cuales las compartieron con las partes

⁵⁴ Bermúdez Liévano (nota 47), p. 39.

⁵⁵ Castro (nota 39), p. 13.

⁵⁶ Antigua representante de WILPF en Colombia, entrevista con el autor, 14 de julio de 2020.

⁵⁷ Antigua representante de WILPF en Colombia (nota 56).

⁵⁸ Muñoz Pallares, M. y Ramírez, C. C., «Cumbre Nacional de Mujeres y Paz Bogotá, 23 al 25 de octubre de 2013», *Cumbre Nacional de Mujeres y Paz*, enero de 2014, p. 16.

⁵⁹ Representantes de Ruta Pacífica Regional Putumayo, entrevista con el autor, 27 de julio de 2020.

⁶⁰ Antigua representante de WILPF en Colombia (nota 56).

en conflicto.⁶¹ Esta estrategia permitió que los grupos tanto de mujeres como LGBTI centraran su agenda en los derechos humanos, los derechos de las víctimas y la violencia basada en el género en relación con las seis cuestiones que más preocupaban a las partes.

Quiénes son los actores

La identificación de los papeles de los distintos actores durante un proceso de negociación es importante para examinar qué personas o grupos están directamente implicados en un conflicto. Sin embargo, desde la perspectiva de la sociedad civil, si los actores principales del conflicto están bien definidos, la bibliografía sobre la mediación señala también que «los medios disponibles para la sociedad civil a la hora de exigir responsabilidades a los líderes del conflicto deben también tenerse en cuenta».⁶² Al comienzo de las negociaciones en 2012, mujeres activistas de distintas organizaciones hicieron responsables a las FARC-EP y al Gobierno señalando los bajos niveles de participación de las mujeres en la mesa de negociación (tres mujeres y diecisiete hombres) y los débiles intentos en los mecanismos de consulta paralelos para abordar los derechos de las víctimas, que incluían a once hombres y solo una mujer.⁶³ Por lo tanto, durante la Cumbre de las Mujeres, los grupos de mujeres y LGBTI fueron capaces de aprovechar el apoyo histórico que les había brindado ONU Mujeres en el pasado para aumentar la participación de las mujeres en los problemas relacionados con el género y en la consolidación de la paz en el país. De esta forma, ONU Mujeres ayudó en el esfuerzo de mediación ofreciendo orientación sobre la Resolución 1325 durante la cumbre. Además, los países garantes, como Noruega, que tenían el género como uno de sus mandatos principales y que apoyaron la Cumbre de las Mujeres, garantizaron que el informe final generado en la cumbre llegara hasta las partes en conflicto.⁶⁴

La presión generada a raíz de la cumbre, el activismo de los grupos de mujeres, la formación proporcionada por ONU Mujeres y el apoyo de Noruega provocaron también que se añadieran dos delegadas a la mesa de negociación por parte del Gobierno en noviembre de 2013: María Paulina Riveros y Nigeria Rentería Lozano. En última instancia, la incorporación de estas delegadas demostró ser esencial, dado que los grupos de mujeres y LGBTI tenían acceso directo a ellas y podían hacerlas responsables si el apoyo a la igualdad de género llegaba a quedar relegado.⁶⁵

Contexto más amplio

A la hora de evaluar el contexto más amplio, Smith y Smock argumentan que un mediador debería evaluar las instituciones y procesos que ya posee una sociedad para gestionar el conflicto de una manera no violenta.⁶⁶ El proceso de paz en sí mismo no tenía un mediador oficial, pero la asistencia

⁶¹ Antiguo garante noruego, proceso de paz de Colombia, entrevista con el autor, 17 de agosto de 2020.

⁶² Smith y Smock (nota 51), p. 13.

⁶³ Chaparro González y Martínez Osorio (nota 34), p. 69.

⁶⁴ Antigua representante de WILPF en Colombia (nota 56).

⁶⁵ Antigua representante de WILPF en Colombia (nota 56).

⁶⁶ Smith y Smock (nota 51), pp. 15-16.



por parte de terceros corrió a cargo de los países garantes, Cuba y Noruega.⁶⁷ Estas delegaciones garantes, en especial Noruega, señalaron el género y los compromisos del Estado colombiano con la agenda MPS como una de las tres áreas prioritarias de sus esfuerzos como facilitador.⁶⁸ El coordinador de la ONU residente en Colombia en aquel momento indicó también que la participación de las mujeres víctimas del conflicto era necesaria y que bloquear su participación podría provocar la impunidad de los casos de violencia sexual que se produjeron durante el conflicto armado.⁶⁹ Además, la adopción de la Ley de Víctimas de 2011 (Ley 1448 de 2011) ofreció mecanismos judiciales, sociales, administrativos e individuales adicionales para apoyar a las víctimas del conflicto.⁷⁰ Para la comunidad LGBTI, la Ley de Víctimas resultó particularmente importante, en tanto que reconocía a las personas LGBTI como víctimas del conflicto e impulsaba la protección y el refuerzo de los derechos de otros grupos, como mujeres y pueblos indígenas.⁷¹

El proceso de evaluación del contexto más amplio no era inmediatamente relevante para los grupos de mujeres y LGBTI, dado que no existía un mediador oficial y que los propios grupos no eran capaces de cumplir ese papel. No obstante, algunos mecanismos en vigor, como los compromisos de Colombia con la agenda MPS y el apoyo de la ONU y de terceros, así como la legislación en apoyo de las víctimas, facilitaron que los grupos tanto de mujeres como LGBTI incluyesen sus problemas en las negociaciones.

¿Quiénes y cuáles son las fuentes de poder e influencia?

Como punto final para la identificación del problema, Smith y Smock argumentan que es importante evaluar las fuentes de poder e influencia en un conflicto para reconocer cuándo es un momento propicio para la resolución y cómo precipitar dicha resolución.⁷² Los grupos de mujeres y LGBTI eran conscientes de que las fuentes de poder en el conflicto eran las propias partes en conflicto. Empero, con anterioridad a la creación de la Subcomisión de Género, las mujeres no tuvieron influencia sobre el proceso. No obstante, una ágil organización entre los grupos de mujeres, en especialmente a la hora de plantear demandas específicas, permitió que tanto estos como los grupos LGBTI se comunicasen directamente con la Subcomisión de Género para abordar los dos últimos puntos del acuerdo (fin del conflicto e implementación del acuerdo), una vez creada la subcomisión.⁷³

Los grupos de mujeres ya habían esbozado un conjunto de recomendaciones específicas sobre cuatro de los seis puntos del acuerdo de paz (reforma rural integral, participación política, víctimas y solución al problema de las drogas ilegales) en la Cumbre de las Mujeres. Estas recomendaciones se articulaban en torno a la igualdad de género y los derechos de las víctimas.

⁶⁷ Nylander, D., Sandberg, R. y Tvedt, I., «Designing peace: The Colombian peace process», Norwegian Centre for Conflict Resolution, febrero de 2018, p. 1.

⁶⁸ Antiguo garante noruego (nota 61).

⁶⁹ Observatorio Político para América Latina y el Caribe, «Marco jurídico para la paz», Universidad Sciences Po [s. f.], p. 4. Véase más información sobre la Ley de Víctimas de 2011 en: «Ley 1448 de 2011», Unidad para las víctimas de Colombia, 3 de marzo de 2016.

⁷⁰ Observatorio Político para América Latina y el Caribe (nota 69), p. 4.

⁷¹ Grupo para la memoria histórica, «¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad», Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

⁷² Smith y Smock (nota 51), pp. 17-18.

⁷³ Antigua representante de WILPF en Colombia (nota 56).



Un entrevistado señaló que estas recomendaciones facilitaron a los grupos de mujeres y LGBTI ejercer su influencia, gracias a su compromiso con objetivos específicos y a la constante comunicación con la Subcomisión de Género.

Otra estrategia necesaria para que un mediador pueda ejercer su influencia es plantear a las partes una serie de preguntas delicadas y elecciones difíciles, para forzarlas a proporcionar respuestas.⁷⁴ En el caso de Colombia, esta fue probablemente una de las estrategias más eficaces usadas por los grupos de víctimas y que contribuyó a la creación de la Subcomisión de Género y, por tanto, a la inclusión de sus problemas en el proceso. En 2014, las mujeres y personas LGBTI víctimas del conflicto fueron invitadas a debatir el punto 5 del acuerdo (víctimas) específicamente desde el punto de vista de los derechos de las víctimas. Un activista LGBTI señaló que la reunión que tuvo lugar en 2014 fue la primera vez que un proceso ofreció a las víctimas un espacio para confrontarse con sus victimarios, además de proporcionar a las partes en conflicto una imagen de los distintos impactos que dicho conflicto había tenido sobre las vidas de las víctimas.⁷⁵ Miembros de los grupos tanto de mujeres como LGBTI estuvieron presentes en estas conversaciones cara a cara en La Habana y, en un ejemplo notable, la delegación de las FARC-EP asumió el papel de su grupo como perpetrador de violencia cometida contra miembros de la comunidad LGBTI.⁷⁶

Miembros de los grupos tanto de mujeres como LGBTI, que también habían sufrido el conflicto de primera mano, tuvieron éxito a la hora de demostrar cómo el conflicto había tenido distintos impactos sobre víctimas y victimarios, y usaron ese éxito como palanca para presionar a las partes en conflicto. Al poner en primer plano los distintos impactos del conflicto en las conversaciones con las dos partes en conflicto, las víctimas pertenecientes a uno y otro grupo crearon un sentimiento de comprensión (en especial, en las conversaciones con las FARC-EP) en relación con la pérdida de vidas que había tenido lugar.

Planteamiento y comunicación de la información: la fase de formulación

Las palabras son herramientas importantes para plantear un problema. Por ejemplo, si ambas partes están enrocadas en posiciones incompatibles, necesitan ayuda para avanzar hacia relaciones más conciliadoras.⁷⁷ Ello implica estrategias como (a) la normalización, (b) la mutualización y (c) el replanteamiento.⁷⁸ Dichas estrategias se apoyan también en (d) la creación de una atmósfera adecuada para las negociaciones y (e) el establecimiento de buenos principios para el proceso. Esta sección analiza cómo los grupos de mujeres y LGBTI emplearon dos estrategias de comunicación (normalización y mutualización) para comunicarse con la Subcomisión de Género (el replanteamiento se abordará en la sección siguiente sobre la fase de detalle).

⁷⁴ Smith y Smock (nota 51), p. 18.

⁷⁵ Activista por los derechos LGBTI, entrevista con el autor, 24 de agosto de 2020.

⁷⁶ Activista por los derechos LGBTI (nota 75).

⁷⁷ Svensson y Wallensteen (nota 11), p. 68.

⁷⁸ Whatling, T., *Mediation Skills and Strategies: A Practical Guide* (Jessica Kingsley: Londres, 2012), pp. 113-34.



Normalización y mutualización

La normalización y la mutualización fueron estrategias empleadas por los grupos de mujeres y LGBTI durante la negociación. Aunque no las definieron como tales, ambos grupos plantearon la información en términos de normalización y mutualización. La normalización implica llamar la atención sobre la realidad de un problema como algo que han padecido muchas personas, mientras que la mutualización introduce la idea aún más importante de que las disputas pueden resolverse si las partes se centran en lo que tienen en común.⁷⁹ Como ya se ha mencionado, los grupos de mujeres y LGBTI tenían una agenda coordinada que buscaba abordar dos puntos principales: igualdad de género y derechos de las víctimas. Desde la perspectiva de esta agenda, tanto la normalización como la mutualización se produjeron con anterioridad y con posterioridad a la creación de la Subcomisión de Género.

Con anterioridad a la creación de la subcomisión, se tomaron varias medidas para normalizar la idea de la igualdad de género y de los derechos de las víctimas en el proceso de negociación. Un entrevistado señaló que, durante los diálogos iniciales, las FARC-EP se mostraban reticentes a debatir sobre género porque, en opinión de sus representantes, hacerlo podría conducir a la introducción de temas controvertidos, como el aborto.⁸⁰ Sin embargo, los grupos de mujeres y LGBTI fueron capaces de normalizar la igualdad de género en dos sentidos. El primero de ellos fue el énfasis en su naturaleza transversal en relación con el punto 5 del acuerdo (víctimas), que era un punto en el acuerdo marco inicial aceptado por ambas partes como algo necesario para la paz transformadora. En segundo lugar, las víctimas del conflicto que viajaron a La Habana, incluidas mujeres y personas LGBTI, ofrecieron testimonios de violencia y del dolor infligido a ambas partes, de manera que mostraron que la violencia era un elemento en común padecido por todos.⁸¹

La normalización del tema del género a través de los derechos de las víctimas condujo en última instancia a la creación, el 4 de septiembre de 2014, de la Subcomisión de Género, que fue la responsable de supervisar, coordinar y revisar los capítulos del borrador del acuerdo.⁸² La subcomisión, con el apoyo de las delegadas María Paulina Riveros (por el lado del Gobierno) y Victoria Sandino Palmera (por las FARC-EP) trató después de garantizar que se tuvieran en cuenta temas difíciles (como la violencia sexual y la participación política de las mujeres), a través de la recepción de la información transmitida por los grupos de mujeres y LGBTI. Este esfuerzo por la mutualización de estos problemas llevó incluso a la delegación de las FARC-EP a expresar su esperanza en que el trabajo de la subcomisión «produjese un cambio real para las mujeres y los miembros de las comunidades lesbiana, bisexual, gay y transgénero (LBGT)» y «garantizase plenos derechos a las mujeres

Al poner en primer plano los diferentes impactos del conflicto, las víctimas pertenecientes a ambos grupos crearon un sentido de comprensión mutuo

⁷⁹ Whatling (nota 78), pp. 113-34, 115, 119.

⁸⁰ Representante de la red transnacional Rodeemos el Diálogo, entrevista con el autor, 15 de julio de 2020.

⁸¹ Representante de la red transnacional Rodeemos el Diálogo (nota 80).

⁸² Humanas Colombia y Ciase, «Vivencias, aportes y reconocimiento: Las mujeres en el proceso de paz en La Habana», Corporación Humanas—Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica, 2017, p. 9.

y los sectores LGBTI que habían sufrido la discriminación durante tanto tiempo». ⁸³ Es importante recordar que, durante el conflicto, las víctimas eran seleccionadas por ser mujeres, activistas, LGBTI o miembros de otros grupos vulnerables. Esta interconexión de identidades subraya los múltiples niveles de vulnerabilidad que llevaron a los grupos LGBTI y de mujeres a unirse en relación con determinados problemas.

Este cambio en el planteamiento de la igualdad de género y los derechos de las víctimas a través de la normalización y la mutualización muestra cómo los problemas de los grupos de mujeres y LGBTI se hicieron comunes para ambas partes y, de hecho, se sostuvieron tras la creación de la Subcomisión de Género.

Creación de una atmósfera adecuada para las negociaciones

Junto con el planteamiento de la información, los grupos de mujeres y LGBTI transmitieron información durante la fase de formulación en forma de una estrategia para la resolución de conflictos y la negociación. Dicha estrategia se desarrolló mediante la creación de una atmósfera adecuada para las negociaciones y el establecimiento de buenos principios para el proceso. El motivo es que «la confianza es necesaria en las negociaciones para que las partes se preparen para afrontar los riesgos de la paz. Se trata de aceptar compromisos tras tanto sufrimiento». ⁸⁴

En la bibliografía sobre temas de negociación, para crear una atmósfera adecuada para las negociaciones es necesario que la otra parte piense que nuestra posición es creíble, y la confianza mejora si cada una de las partes negociadoras es capaz de demostrar que comprende los problemas de la otra parte y puede ayudar a resolverlos. ⁸⁵ Uno de los principios fundamentales empleados durante el proceso de negociación rezaba «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Este principio permitió que quienes se sentaban en la mesa de negociación alcanzaran distintos acuerdos parciales sobre los temas menos controvertidos para generar confianza antes de afrontar los problemas más complejos, como la justicia de transición y el final del conflicto. ⁸⁶

Los grupos de la sociedad civil no tenían poder para generar confianza entre las partes principales, pero dichas partes pasaron de una reticencia inicial a abordar cuestiones de género a aceptar la inclusión de una comisión de género, en parte gracias a la capacidad de las mujeres para generar empatía por su causa. Los grupos de mujeres y LGBTI fueron capaces de centrar los debates en temas y sugerencias específicos que luego compartieron con la subcomisión; en respuesta a esta contribución, se invitó a los grupos de mujeres y LGBTI a asistir a las negociaciones que tuvieron lugar en La Habana. Algunos de los entrevistados para este documento señalaron que, durante esas negociaciones, mujeres particulares y grupos de mujeres emplearon tácticas consideradas especialmente «femeninas» para hacer valer su opinión. ⁸⁷ Una comprensión histórica de escenarios asociados con

⁸³ Citado en Bouvier, V. M., «Gender and the role of women in Colombia's peace process», ONU Mujeres, marzo de 2016, p. 21.

⁸⁴ Svensson y Wallensteen (nota 11), p. 53.

⁸⁵ Zartman y Berman (nota 9), pp. 31-33.

⁸⁶ Bermúdez Liévano (nota 47), p. 37.

⁸⁷ Humanas Colombia y Ciase (nota 82), p. 9.



las mujeres, como la paz, la violencia sexual, los derechos de las mujeres, y la infancia y la juventud, permitieron a las mujeres ocupar líneas argumentales específicas durante el proceso de negociación.⁸⁸ Esta sensibilización resonó entre las delegaciones, compuestas en su mayor parte por hombres, y mejoró las probabilidades de que alcanzaran un acuerdo sobre los puntos señalados.

Establecimiento de buenos principios para el proceso

Además de crear una atmósfera adecuada para las negociaciones, el establecimiento de buenos principios se considera una condición necesaria para anclar el proceso de negociación en las partes y en sus posiciones.⁸⁹ El mediador suele aumentar la credibilidad del proceso consolidando esfuerzos sobre los principios internacionales, como la Carta de las Naciones Unidas u otros instrumentos internacionales.⁹⁰ En el proceso colombiano, los países garantes (Cuba y Noruega) tenían el tema de género como uno de sus mandatos fundamentales. En consonancia, Noruega suministró a los grupos de mujeres y LGBTI apoyo logístico y técnico sobre la Resolución 1325, mientras que Cuba ofreció su experiencia práctica en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979.⁹¹

Los esfuerzos se centraron también en la implementación práctica de una perspectiva de género en cada uno de los seis puntos del acuerdo de paz.⁹² Los grupos de mujeres fueron particularmente eficaces a la hora de asegurar relaciones estrechas a nivel internacional con mujeres especializadas en temas de violencia sexual y derechos de la infancia.⁹³ Una de esas alianzas estrechas, con Zainab Bangura, Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre la violencia sexual en el conflicto armado, ofreció una plataforma internacional para que las mujeres colombianas presentasen sus planteamientos sobre la violencia sexual, dado que Bangura podía hablar directamente con las partes en conflicto en calidad de experta internacional sobre el tema.⁹⁴ Los compromisos de Colombia con los derechos humanos internacionales y la atención internacional que se prestó a los esfuerzos por la paz afianzaron también las consideraciones sobre el género en el proceso, debido a la alta incidencia de la violencia sexual cometida contra la población civil, en particular contra las mujeres y la comunidad LGBTI.

Como se mencionó en una entrevista, además del papel predominante del género a lo largo del proceso de paz, la credibilidad de la ONU y de los países garantes a ojos de las partes en conflicto ayudó a la defensa de la igualdad de género por parte de ambos grupos y a su inclusión a lo largo del proceso de negociación.⁹⁵

⁸⁸ Representantes de Ruta Pacífica Regional Putumayo (nota 59).

⁸⁹ Svensson y Wallensteen (nota 11), p. 56.

⁹⁰ Svensson y Wallensteen (nota 11), p. 57.

⁹¹ Antiguo garante noruego (nota 61). Véase más información sobre la convención en: ACNUDH, «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de Nueva York, 18 de diciembre de 1979», Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁹² Antiguo garante noruego (nota 61).

⁹³ Humanas Colombia y Ciase (nota 82), p. 32.

⁹⁴ Bernal, A., «Colombia: UN envoy welcomes parties' agreement on no amnesty for sexual violence», Noticias ONU, 2 de octubre de 2015.

⁹⁵ Antiguo garante noruego (nota 61).

Diseño de soluciones y sugerencia de propuestas: la fase de detalle

En la bibliografía sobre la negociación, el diseño de soluciones suele implicar una fórmula «o definición del conflicto que establezca los términos del intercambio, la estructura cognitiva de los referentes para una solución o un criterio aplicable de justicia».⁹⁶ Ello implica generalmente (a) la formulación de propuestas y (b) el replanteamiento de los problemas y la toma de decisiones pública.

Formulación de propuestas

Una vez que las partes están convencidas de que es posible la resolución mutuamente aceptable de sus desacuerdos, guiada por los principios previos aplicados, pueden formular una propuesta. Se puede hacer de dos formas: de forma inductiva, elaborando la resolución en primer lugar a través del compromiso mutuo o del intercambio de concesiones sobre aspectos específicos, o de forma deductiva, estableciendo en primer lugar un conjunto de principios o una fórmula para abordar los problemas que permita alcanzar una solución y, a continuación, trabajando en los detalles de su implementación.⁹⁷ El enfoque deductivo suele considerarse más deseable, dado que aporta estructura y coherencia al acuerdo y crea además una imagen positiva de la negociación, en lugar de una imagen de concesiones y compromisos.⁹⁸

El proceso de negociación en Colombia no siempre fue inequívoco, y las partes hicieron concesiones para incluir una perspectiva de género en el proceso. No obstante, las estrategias de negociación descritas con anterioridad demuestran que, en su mayor parte, el proceso fue deductivo. Una de las razones fue que, con las aportaciones de 18 organizaciones de

mujeres y LGBTI, la Subcomisión de Género revisó e incluyó una perspectiva de género en los seis puntos del acuerdo.⁹⁹ Los grupos de mujeres, en particular, se reunieron de manera voluntaria en foros ciudadanos y debatieron las propuestas sobre cada punto semanalmente.¹⁰⁰ Además, los grupos de la sociedad civil podían enviar sus propuestas para el debate en La Habana. Estas propuestas fueron recopiladas por la Fundación

Ideas para la Paz y clasificadas según el punto que se estaba debatiendo en ese momento en la mesa de negociación.¹⁰¹ Los datos revelan que, después de los grupos de víctimas, los grupos de mujeres fueron los más activos y remitieron el 10,6 por ciento de todas las propuestas a la Subcomisión de Género.¹⁰²

Una vez que las partes hubieron sistematizado y debatido las propuestas, fue posible desglosar los problemas de género en ocho temas para la

La credibilidad de la ONU y de los países garantes ayudó a mantener la presión por temas de igualdad y la inclusión de género

⁹⁶ Zartman y Berman (nota 9), p. 95.

⁹⁷ Zartman y Berman (nota 9), p. 89.

⁹⁸ Zartman y Berman (nota 9), p. 93.

⁹⁹ Salvesen, H. y Nylander, D., «Towards an inclusive peace: Women and the gender approach in the Colombian peace process», Norwegian Centre for Conflict Resolution, julio de 2017, p. 4.

¹⁰⁰ Representante de la sociedad civil, Corporación de Investigación y Acción Social y Económica, entrevista con el autor, 30 de julio de 2020.

¹⁰¹ Representante de la red transnacional Rodeemos el Diálogo (nota 80).

¹⁰² Fundación Ideas para la Paz, «Conozca el aporte de la FIP a los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC», Fundación Ideas para la Paz, 28 de agosto de 2018.



implementación: acceso y formalización de la propiedad rural; garantías de derechos económicos, sociales y culturales de mujeres y personas con identidades sexuales diversas en el sector rural; promoción de la participación de las mujeres en la toma de decisiones y la resolución de conflictos; medidas de prevención y protección para abordar los riesgos específicos para las mujeres; acceso a la verdad, justicia y garantías de no repetición; representación política; refuerzo institucional de los grupos de mujeres y grupos LGBTI, y un sistema para recopilar los datos desglosados.¹⁰³ El uso del enfoque deductivo demostró que las propuestas surgidas sobre el género orientarían el proceso de implementación del acuerdo; las propuestas acogían la esencia de las demandas de ambas partes, así como los problemas de los grupos de mujeres y LGBTI.

Replanteamiento de los problemas y toma de decisiones pública

El diseño de soluciones fue un paso positivo hacia el resarcimiento de las reclamaciones de los grupos LGBTI y de mujeres. No obstante, sectores conservadores de la sociedad se opusieron a determinados aspectos del acuerdo, en particular a la forma que adoptaron los temas de género en el acuerdo final. Una estrategia importante para contrarrestar esta oposición en la resolución de conflictos y la negociación es el replanteamiento o replanteamiento positivo. Dicho en términos sencillos, un replanteamiento positivo toma una afirmación sobre por qué algo no puede o no debe ocurrir y la transforma en una afirmación sobre cómo algo puede o podría ocurrir.¹⁰⁴

Para hablar sobre el replanteamiento, es necesario fijarse en la segunda forma de inclusión de los grupos de mujeres y LGBTI en el proceso de negociación colombiano: la toma de decisiones pública. Los procesos de toma de decisiones públicos se definen como acuerdos de paz negociados o nuevas constituciones que se someten al voto público.¹⁰⁵ Las investigaciones revelan que los grupos de mujeres han conseguido movilizar con éxito campañas electorales nacionales para aprobar acuerdos de paz, por ejemplo, en Irlanda del Norte.¹⁰⁶ Durante el proceso de paz colombiano, las campañas de concienciación se realizaron con anterioridad al referéndum. No obstante, los esfuerzos de movilización pública se intensificaron tras el plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016 en el que, por un estrecho margen, se rechazó el acuerdo de paz.¹⁰⁷ Los motivos del rechazo del acuerdo fueron, en parte, su atención al género. Este aspecto del acuerdo fue muy criticado por los sectores conservadores, que argumentaron que la identidad sexual y los roles de género eran constructos sociales (es decir, «ideología de género») y que, por tanto, no era necesario abordar los problemas de la comunidad LGBTI en el acuerdo.¹⁰⁸ Más aún, estos sectores argumentaron que el lenguaje empleado en el acuerdo modificaría las perspectivas tradicionales sobre el matrimonio y la composición de la familia.¹⁰⁹ Además, desde la

¹⁰³ Representantes de Ruta Pacífica Regional Putumayo (nota 59).

¹⁰⁴ Svensson y Wallensteen (nota 11), p. 122.

¹⁰⁵ Paffenholz, T. y otros, 'Making women count—not just counting women: Assessing women's inclusion and influence on peace negotiations', Inclusive Peace & Transition Initiative y ONU Mujeres, abril de 2016, p. 7.

¹⁰⁶ Paffenholz y otros (nota 105), p. 7.

¹⁰⁷ Salvesen y Nylander (nota 99), p. 4.

¹⁰⁸ Bermúdez Liévano (nota 47), p. 293.

¹⁰⁹ Representante de la red transnacional Rodeemos el Diálogo (nota 80).

perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, el enfoque en gran medida pragmático hacia la inclusión de una perspectiva de género en el acuerdo condujo a una gran campaña de desinformación sobre aspectos del acuerdo que no se habían explicado de forma adecuada a la población general.¹¹⁰

Tras el plebiscito fallido, los grupos de mujeres y LGBTI se movilizaron para defender las propuestas negociadas sobre el género y garantizar el apoyo público, incluido el apoyo de los sectores más conservadores de la sociedad colombiana. Ello requirió el replanteamiento de la redacción, considerado un aspecto crítico para salvar el acuerdo. Los grupos LGBTI se reunieron con la delegación de las FARC-EP el 2 de noviembre de 2016 y presentaron a sus miembros una serie de propuestas que podían debatir con el Gobierno.¹¹¹ Los grupos adoptaron una posición legalista a la hora de replantear las propuestas: vincularon sus demandas con el conflicto y evitaron la oposición a las estructuras legales existentes como, por ejemplo, a qué constituye una familia, normas acerca del matrimonio, normas acerca de la adopción por parejas del mismo sexo y derechos LGBTI ya reconocidos en la constitución colombiana. Argumentaron también que los cambios adicionales o los debates sobre estos temas podían abordarse más adelante en escenarios democráticos, desplazando así el foco de la irresoluble situación actual.¹¹² Los grupos de mujeres, por el contrario, se embarcaron en actividades de difusión en la comunidad a través de la iniciativa ¡A Defender la Paz!, una cumbre de alrededor de 1500 grupos que buscaba sensibilizar a la opinión pública sobre las ventajas del fin del conflicto.

Varias de las personas entrevistadas para este documento señalaron que muchas mujeres habían votado «no» por las connotaciones negativas vinculadas al género y los derechos LGBTI.¹¹³ Eso abrió la puerta a oportunidades de replanteamiento del argumento, desplazándolo desde la desinformación hacia el enfoque en los derechos, la igualdad y la no discriminación.¹¹⁴ Las referencias al género y a los derechos LGBTI quedaron reducidas en el acuerdo final, pero el lenguaje mismo se hizo más preciso y las preocupaciones específicas de los grupos LGBTI y de mujeres se mantuvieron.

VI. Desafíos

Como se muestra en la sección V, la participación de los grupos de mujeres y LGBTI en los procesos de la Vía II complementó directa e indirectamente las negociaciones de paz de la Vía I. Los dos grupos emplearon un conjunto diverso de estrategias (descritas en la sección V) para facilitar que las partes en conflicto reconociesen, articulasen y confirmasen que habían alcanzado resultados mutuamente aceptables que apoyaban sus esfuerzos. Con todo, las negociaciones no son constructos rígidos y las estrategias anteriormente presentadas no son una receta para una victoria asegurada; los grupos de mujeres y LGBTI se enfrentaron a desafíos en la resolución de conflictos y la

¹¹⁰ Representante de la red transnacional Rodeemos el Diálogo (nota 80).

¹¹¹ Representante de Colombia Diversa, entrevista con el autor, 4 de septiembre de 2020.

¹¹² Activista por los derechos LGBTI (nota 75).

¹¹³ Representantes de Ruta Pacífica Regional Putumayo (nota 59).

¹¹⁴ Representantes de Ruta Pacífica Regional Putumayo (nota 59).



negociación frente a las partes principales de la mesa de negociación, además de a problemas de coordinación con otras partes implicadas locales.

Desafíos en la fase de diagnóstico

Varias de las entrevistas realizadas para este documento revelaron que, durante la fase de diagnóstico, algunas de las partes encontraron difíciles de tratar los problemas relacionados con la orientación sexual y la identidad de género. Además, se realizaron distintos esfuerzos para solventar las desigualdades en estas áreas y para identificar a las personas y grupos LGBTI que trabajan con estos problemas, aunque estos esfuerzos se realizaron a distintos niveles.¹¹⁵ Por ejemplo, una organización que trabaja en los derechos LGBTI destacó que, a diferencia de los grupos de mujeres, que contaban con la ventaja de años de colaboración estratégica para hacer avanzar sus agendas pragmáticas centradas en la igualdad de género y la paz, los grupos LGBTI tenían que luchar en la mesa de negociación por el reconocimiento de la violencia sexual cometida contra miembros de su comunidad.¹¹⁶ Además, un informe sobre los esfuerzos realizados por la Cumbre de las Mujeres reveló que las mujeres lesbianas se unieron a los grupos de mujeres porque pensaron que el más amplio movimiento LGBTI no estaba abordando los casos específicos de vulnerabilidad y violencia que sufrieron ellas durante el conflicto.¹¹⁷ No fue sino hasta marzo de 2015, momento en que las tres mayores organizaciones LGBTI del país organizaron un foro con activistas y víctimas del conflicto, cuando se creó una agenda unificada. La agenda se centró en la memoria colectiva de la violencia y en cómo los miembros de la comunidad LGBTI podían contribuir a una paz sostenible.¹¹⁸

Otro de los grandes desafíos en el avance hacia una agenda más inclusiva durante la fase de diagnóstico estribó en el hecho de que los discursos de los grupos LGBTI, al igual que los grupos afrocolombianos e indígenas rurales en los niveles locales, no recibieron la misma atención que aquellos de los grupos de mujeres ubicados en áreas urbanas de clase media. Aunque esto se debió a múltiples factores, supuso una negación de las complejas relaciones transversales que experimentan estas comunidades a través de la violencia. Por ejemplo, los prejuicios frente a las personas LGBTI se han mantenido e incluso profundizado en las áreas rurales expuestas al conflicto.¹¹⁹ De manera análoga, las reclamaciones de las mujeres indígenas fueron subsumidas bajo las de los hombres indígenas, a pesar de que ellas se vieron afectadas en mayor medida por la violencia.¹²⁰ Como consecuencia, las agendas de los grupos más destacados de mujeres y LGBTI de las áreas urbanas, al igual que las de aquellos que recibían fondos de organizaciones internacionales, se hicieron más visibles durante el proceso de negociación.¹²¹

¹¹⁵ Antiguo representante de WILPF en Colombia (nota 56).

¹¹⁶ Representante de Colombia Diversa (nota 111).

¹¹⁷ Muñoz Pallares y Ramírez (nota 58), p. 63.

¹¹⁸ Representante de Colombia Diversa (nota 111).

¹¹⁹ Maier, N., «Queering Colombia's peace process: A case study of LGBTI inclusion», *International Journal of Human Rights*, vol. 24, n.º 4 (2020), p. 383.

¹²⁰ Acosta, M. y otros, «The Colombian transitional process: Comparative perspectives on violence against indigenous women», *International Journal of Transitional Justice*, vol. 12, n.º 1 (2018), pp. 109-10.

¹²¹ Activista por los derechos LGBTI (nota 75).

Desafíos en la fase de formulación

En la fase de formulación, los grupos de mujeres y grupos LGBTI fueron eficaces en la creación de una atmósfera adecuada para las negociaciones que subrayaba el sentimiento mutuo de responsabilidad por la igualdad de género y los derechos de las víctimas. Su nivel de activismo, respaldado por años de experiencia trabajando en la agenda MPS, resultó crucial para establecer los principios a partir de los distintos impactos que había tenido el conflicto sobre los diferentes grupos. No obstante, el activismo sobre la igualdad de género y los derechos de las víctimas procedió mayoritariamente de los grupos de mujeres, y los delegados de la Subcomisión de Género (a quienes se transmitieron los problemas) eran principalmente otras mujeres. Eso originó dos problemas. En primer lugar, muchas mujeres indígenas de regiones periféricas no fueron incluidas en los debates que tuvieron lugar en la subcomisión, sino que participaron a través de sus propios consejos, lo que excluyó sus perspectivas colectivas sobre el género de los debates que tuvieron lugar a un nivel superior.¹²² En segundo lugar, la composición de la comisión reforzó la idea de que el género es principalmente una «cuestión de mujeres».

Además, distintos niveles de activismo y apoyo de las organizaciones internacionales feministas y de mujeres expresaron sus preocupaciones en cuanto a que las organizaciones locales pudieran volverse económicamente dependientes del apoyo de los donantes internacionales, con su consiguiente limitación de acceso a los programas de desarrollo que son relevantes para sus propias necesidades.¹²³ Si la presión de las organizaciones internacionales feministas y de mujeres no hubiese sido tan constante y organizada como lo fue, es posible que no se hubiese incluido una perspectiva de género en el acuerdo final.

Desafíos en la fase de detalle

En fase de detalle, el mayor desafío surgió como consecuencia del rechazo al primer acuerdo de paz. La oposición sustancial de sectores conservadores de la sociedad colombiana provocó cambios en la terminología empleada en el acuerdo (desde una «perspectiva de género» a un «enfoque de género») con la atención puesta principalmente en una comprensión binaria de hombres y mujeres, y la eliminación del texto sobre los derechos LGBTI.¹²⁴ Los grupos de mujeres y LGBTI pusieron en marcha campañas nacionales tras el plebiscito fallido para lograr una mejor comprensión del lenguaje y el contenido del acuerdo, pero reconocieron también que el trabajo deductivo que había tenido lugar para formular las propuestas se podía haber comunicado de una manera más eficaz, clarificando qué se entendía por «género» en un acuerdo de paz. Las regiones marginalizadas expuestas al conflicto también se vieron aisladas en cuanto a su representación en los medios; muchas de las masacres que habían tenido lugar en zonas rurales no se conocieron en las zonas

¹²² Acosta (nota 120), p. 110.

¹²³ Boutron, C., «Engendering peacebuilding: The international gender nomenclature of peace politics and women's participation in the Colombian peace process», *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 13, n.º 2 (agosto de 2018), p. 118.

¹²⁴ Salvesen y Nylander (nota 99), p. 5.



urbanas, y el temor a una «ideología de género» hizo que el mensaje resultase más confuso para el electorado, un hecho que aprovechó la oposición.¹²⁵

VII. Conclusiones e implicaciones más amplias

Las realidades geopolíticas del siglo XXI han tensado la cooperación transnacional, en particular en lo que respecta a la resolución de conflictos.¹²⁶ Los conflictos híbridos con actores delegados y conflictos prolongados han creado también una mayor necesidad de actores no oficiales y diferentes métodos para la consecución de la paz que puedan favorecer la inclusividad y complementar las conversaciones de paz directas. Por lo tanto, aunque este estudio es específico para Colombia, el desglose de la implicación de los grupos de mujeres y LGBTI en la Vía II a través de las consultas y la toma de decisiones pública revela dos rutas estratégicas diferentes que posibilitan los procesos de paz inclusivos. Puede también aportar lecciones en cuanto a la inclusión del género en otros procesos de paz, cuando exista el deseo de una mayor claridad en la implementación de las agendas globales, como la MPS y la Resolución 1325, en los contextos locales.

Ambos grupos enmarcaron sus agravios desde la perspectiva de los derechos de las víctimas y la inequidad de género

El papel de los grupos de mujeres y LGBTI

El contexto colombiano muestra formas en las que grupos de mujeres y LGBTI bien establecidos en países afectados por conflictos pueden alcanzar una posición común o un acuerdo sobre una serie de objetivos al comienzo de un proceso de negociación. Esta posición puede dar lugar a un proceso inclusivo y a un eventual acuerdo de paz.

Un paso inicial podría incluir la identificación de las causas raíz del conflicto y la formulación de una agenda específica para la paz mediante la organización de una cumbre o una serie de foros en las que todos los grupos pertenecientes a un movimiento LGBTI, un movimiento de mujeres o un movimiento feminista sean capaces de generar una serie de puntos de debate específicos que puedan impulsar de manera conjunta. No solo se promueve así la unión de las fuerzas, sino que se garantiza también que no se pierdan las voces de los grupos minoritarios dentro de los movimientos.

Una vez que se ha conseguido el diagnóstico inicial de las causas del conflicto, es necesario normalizar la cumbre o los foros dentro de la agenda del conflicto en debate por parte de las principales partes en conflicto durante las negociaciones de paz. Eso incluye también la evaluación del proceso de mediación, con el objetivo de facilitar la posibilidad de que los grupos estén en contacto con terceros mediadores o directamente con las partes en conflicto. En el caso de Colombia, los grupos de mujeres y LGBTI apelaron a la empatía y a los problemas compartidos cuando fueron invitados a hablar en la mesa de negociación. Este sentimiento de empatía mutualiza las reclamaciones y puede crear una mayor concienciación entre las partes

¹²⁵ Representante de la sociedad civil, Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (nota 100).

¹²⁶ Kakoma, I. y Marques, E., «Strategic security analysis: The future of mediation in the post-COVID world», Centro de Políticas de Seguridad de Ginebra, agosto de 2020, p. 4.

en conflicto. Como parte de sus estrategias en el caso colombiano, ambos grupos enmarcaron sus reclamaciones en el contexto de los derechos de las víctimas y las desigualdades de género, y las contextualizaron como elementos necesarios para una paz sostenible.

Durante estos debates iniciales entre los grupos en cumbres o foros, así como en los diálogos iniciales con las partes en conflicto y los mediadores, una de las sugerencias es la creación de alianzas con organizaciones internacionales que promuevan la agenda MPS. Más específicamente, puede resultar útil aprovechar los planes de acción nacionales sobre la agenda MPS, es decir, las leyes (nacionales, regionales e internacionales) que puedan servir como precedentes legales para subrayar la violencia cometida contra grupos específicos y para introducir mecanismos de protección y responsabilidad. En Colombia, la Ley de Víctimas de 2011 permitió a las personas LGBTI, a las mujeres y a las poblaciones indígenas de Colombia registrarse como víctimas del conflicto armado. En un caso, personas LGBTI fueron capaces de plasmar demandas más específicas en relación con las reparaciones y otras medidas de la justicia de transición durante el proceso de paz.

Si es posible, la comunidad internacional (junto con los grupos de mujeres y LGBTI locales) debería también apoyar la creación de una comisión de género. En el caso de Colombia, la Subcomisión de Género fue capaz de abordar los temas más complejos en relación con el género de una forma que ni los grupos de mujeres ni los grupos LGBTI podría haber hecho por separado; por ejemplo, respecto a la participación política y a la violencia sexual. Una comisión de género proporciona también a los grupos y organizaciones una pasarela hacia la mesa de negociación y acceso a los delegados, a quienes pueden hacer responsables si no se incluye un enfoque de género cuando empiecen a debatirse los detalles del texto final del acuerdo de paz.

En el caso de Colombia, el enfoque metódico de las partes en conflicto para resolver el conflicto y la clasificación en seis puntos permitió a los grupos de mujeres y LGBTI desarrollar una agenda relativamente centrada en el género y los derechos de las víctimas alrededor de esos seis puntos. Por ejemplo, la presión constante de ambos grupos durante las negociaciones garantiza que la responsabilidad esté presente durante todas las negociaciones y puede asegurar que los temas de género acordados en el acuerdo final de paz no se modifiquen sustancialmente por parte de las élites u otros actores que no estén de acuerdo con esos temas una vez que el proceso de negociación haya finalizado.

El papel de la comunidad internacional

Desde los comienzos de las negociaciones, los coordinadores residentes de la ONU y las oficinas de la ONU (como ONU Mujeres) deberían promocionar activamente las agendas internacionales que apoyan a las mujeres y a otros grupos de identidad, como la Resolución 1325 y los planes de acción basados en la agenda MPS. En Colombia, los grupos de mujeres habían llamado la atención sobre sus derechos y habían definido acciones específicas para abordar los problemas de seguridad a través de estas resoluciones desde principios de la década de 2000. En otros procesos de paz en los que la información sobre las prioridades de los movimientos o grupos no está inmediatamente disponible, los planes de acción nacionales pueden guiar a



los oficiales de la ONU hacia las necesidades prioritarias para las mujeres (y cada vez más para las poblaciones LGBTI) en los países respectivos.

Si los países garantes con mandatos sobre el género no están disponibles, las oficinas de la ONU pueden invitar a la participación a mediadoras con un conocimiento profundo de las destrezas, técnicas y otros procesos necesarios para los procesos de negociación y de resolución de conflictos inclusivos. Estas mediadoras pueden adaptar tales métodos a los contextos locales para formar a las organizaciones de mujeres y LGBTI. Los representantes especiales de las ONU pueden también ejercer presión sobre las partes en conflicto para resaltar los problemas (como la violencia sexual en conflicto) que afectan a las mujeres y a otras minorías de género.

Los donantes y los mediadores internacionales pueden también proporcionar fondos y formación de género a movimientos sociales más amplios con la condición de que incluyan a grupos más pequeños dentro del movimiento, para facilitar un entorno que incluya a grupos más diversos en las posiciones de toma de decisiones clave. Las organizaciones de mayor tamaño tienen una influencia especial en los procesos de paz y pueden facilitar la identificación y la comunicación con los grupos más pequeños de las regiones periféricas, que en ocasiones tienen problemas alejados de las cuestiones nacionales o urbanas.

Los garantes y los mediadores que tienen el género como prioridad entre sus mandatos aparentemente impulsan las cuestiones de género de una manera más coherente que aquellos que no tienen esta prioridad, como mencionó un garante de Noruega en una entrevista.¹²⁷ Como consecuencia, pueden facilitar las reuniones entre los líderes de las mujeres y de las comunidades LGBTI, y los líderes de las partes en conflicto. Pueden también apoyar a los grupos de mujeres y LGBTI en el planteamiento de sus problemas de acuerdo con lo que se debate en la mesa de negociación.

Debe destacarse que hasta qué punto es posible la diplomacia de la Vía II depende del contexto y las capacidades locales. En Colombia, los desafíos apuntaron hacia brechas específicas que no se abordaron por completo al comienzo y que resultaron difíciles de resolver incluso tras la finalización del proceso de negociación. No obstante, deben tenerse en cuenta también en otros procesos tres desafíos específicos que afectaron a los grupos de mujeres y LGBTI en Colombia: los estereotipos negativos de género, la consideración de los problemas de género como problemas de mujeres y el uso y mal uso de las comunicaciones.

En cuanto a este último punto, la comunicación y los medios juegan papeles esenciales en la conformación de la opinión pública. Un entrevistado destacó cómo los sectores conservadores comunicaron mensajes que deslegitimaban el acuerdo que se había esbozado, señalando que todo el mundo «se volvería homosexual» o que persistiría la impunidad si las FARC-EP entraban en el Congreso de Colombia.¹²⁸ El miedo dio alas a un sentimiento de desesperanza entre las poblaciones indecisas de Colombia. Contrarrestar los mensajes negativos implica usar los medios como una herramienta para informar a la población general sobre un conflicto, incluso en áreas que

Una contribución clave fue un enfoque práctico en soluciones que podrían lograrse al llegar a una resolución pacífica

¹²⁷ Antiguo garante noruego (nota 61).

¹²⁸ Representante de la red transnacional Rodeemos el Diálogo (nota 80).



no están directamente expuestas a él. Una importante contribución de los grupos colombianos en este sentido fue su atención no tanto a los perdedores y ganadores del conflicto como a las soluciones que podían alcanzarse mediante una resolución pacífica. Tras el plebiscito fallido, los grupos de la sociedad civil se dirigieron también hacia las zonas rurales y entablaron un diálogo con las comunidades para desmantelar mitos que habían nacido de los grupos conservadores. Tales mitos se extienden más fácilmente por la falta de acceso a la información en las áreas remotas de un país. Por lo tanto, las estrategias realistas deben enfatizar también la importancia del dolor colectivo, conectando áreas y personas que no sufrieron como resultado de un conflicto con aquellas que sí lo hicieron.

Ninguno de estos esfuerzos se desarrolla en el vacío: mediadores, normas internacionales, organizaciones internacionales y activismo histórico apoyan los esfuerzos de la sociedad civil. Una mayor inclusión requiere las aportaciones y las soluciones de los grupos de mujeres y LGBTI de distintos trasfondos. Su participación en los procesos de negociación y la sensibilidad de género en los acuerdos de paz aumentará si existe más de un punto de contacto entre los compromisos globales y las necesidades de las comunidades locales, a menudo representadas por los grupos de la sociedad civil, tanto en regiones urbanas como rurales. En el contexto colombiano, estas estrategias revelaron un conocimiento más preciso de los compromisos normativos con la inclusión, como los que se detallan en la agenda MPS, y demostraron que la sociedad civil tiene algo que decir en el proceso de paz colombiano.



Abreviaturas

CIASE	Corporación de Investigación y Acción Social y Económica
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero/transexuales e intersexuales
ILGA-Europe	Sección europea de la Asociación internacional de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
RED	Rodeemos el Diálogo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
WILPF	Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad
MPS	Mujeres, paz y seguridad



RECENT SIPRI PUBLICATIONS

Responsible Artificial Intelligence Research and Innovation for International Peace and Security

Dr Vincent Boulanin, Kolja Brockmann and Luke Richards
SIPRI Report
November 2020

Responsible Military Use of Artificial Intelligence: Can the European Union Lead the Way in Developing Best Practice?

Dr Vincent Boulanin, Netta Goussac, Laura Bruun and Luke Richards
SIPRI Report
November 2020

A Technical Retrospective of the Former South African Nuclear Weapon Programme

Robert E. Kelley
SIPRI Report
October 2020

Protest and State–Society Relations in the Middle East and North Africa

Dr Dylan O’Driscoll, Amal Bourhrous, Meray Maddah and Shivan Fazil
SIPRI Policy Paper
October 2020

Transparency in Arms Procurement: Limitations and Opportunities for Assessing Global Armament Developments

Pieter D. Wezeman, Dr Lucie Béraud-Sudreau and Siemon T. Wezeman
SIPRI Insights on Peace and Security
March 2020

Trends in World Military Expenditure, 2019

Dr Nan Tian, Alexandra Kuimova, Dr Diego Lopes da Silva,
Pieter D. Wezeman and Siemon T. Wezeman
SIPRI Fact Sheet
April 2020

Ethiopia’s Transition: Implications for the Horn of Africa and Red Sea Region

Jason Mosley
SIPRI Insights on Peace and Security
March 2020

The Challenges Of Governance, Development and Security in the Central Regions of Mali

Dr Mamadou Bodian, Aurélien Tobie and Myriam Marending
SIPRI Insights on Peace and Security
March 2020



RECENT SIPRI PUBLICATIONS ON GENDER, PEACE AND SECURITY

Women in Multilateral Peace Operations in 2020: What's the State of Play?

Dr Jaïr van der Lijn and Timo Smit

SIPRI Report

October 2020

Climate Change in Women, Peace and Security National Action Plans

Elizabeth Smith

SIPRI Insights on Peace and Security

June 2020

Emerging Actors in the Women, Peace and Security Agenda: South Korea and Japan

Yeonju Jung and Ayako Tsujisaka

SIPRI Background Paper

December 2019

Assessing Gender Perspectives in Peace Processes with Application to the Cases of Colombia and Mindanao

José Francisco Alvarado Cobar, Emma Bjertén-Günther and Yeonju Jung

SIPRI Insights on Peace and Security

November 2018

SIPRI is an independent international institute dedicated to research into conflict, armaments, arms control and disarmament. Established in 1966, SIPRI provides data, analysis and recommendations, based on open sources, to policymakers, researchers, media and the interested public.

GOVERNING BOARD

Ambassador Jan Eliasson,
Chair (Sweden)
Dr Vladimir Baranovsky
(Russia)
Espen Barth Eide (Norway)
Jean-Marie Guéhenno (France)
Dr Radha Kumar (India)
Ambassador Ramtane
Lamamra (Algeria)
Dr Patricia Lewis (Ireland/
United Kingdom)
Dr Jessica Tuchman Mathews
(United States)

DIRECTOR

Dan Smith (United Kingdom)



STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE

Signalistgatan 9
SE-169 72 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org

SIPRI BACKGROUND PAPER

INCLUSIÓN ESTRATÉGICA DE LA SOCIEDAD CIVIL: PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y GRUPOS LGBTI EN EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA

JOSÉ ALVARADO CÓBAR

CONTENIDO

I. Introducción	1
II. Metodología	2
Marco para la evaluación de las estrategias de resolución de conflictos y negociación en la diplomacia de la Vía II en Colombia	2
III. Procesos de paz inclusivos	5
Procesos de paz e inclusión de grupos de la sociedad civil	5
Respuestas y desafíos de una mayor inclusión de los grupos de mujeres y grupos LGBTI en las negociaciones del acuerdo de paz	7
IV. El caso de Colombia: la defensa de la paz y de la igualdad de derechos por los grupos de mujeres y LGBTI	8
La inclusión de los grupos de mujeres y LGBTI en los procesos de paz previa al proceso de paz de 2012-2016	8
Evolución de los problemas planteados por los grupos de mujeres y LGBTI con anterioridad al proceso de paz de 2012-2016	9
V. Estrategias para la inclusión significativa de los grupos de mujeres y LGBTI durante la fase de negociación del proceso de paz colombiano más reciente (2012-2016)	11
Identificación del problema: la fase de diagnóstico	12
Planteamiento y comunicación de la información: la fase de formulación	17
Diseño de soluciones y sugerencia de propuestas: la fase de detalle	20
VI. Desafíos	23
Desafíos en la fase de diagnóstico	23
Desafíos en la fase de formulación	24
Desafíos en la fase de detalle	25
VII. Conclusiones e implicaciones más amplias	25
El papel de los grupos de mujeres y LGBTI	26
El papel de la comunidad internacional	27
Tabla 1. Un marco para las estrategias de resolución de conflictos y negociación	4
Limitaciones	

SOBRE EL AUTOR

José Alvarado Cobar (Guatemala) es asistente de investigación en el programa de paz y desarrollo del SIPRI, enfocándose principalmente en procesos de paz, género y conflicto.

Este documento ha sido elaborado por SIPRI gracias a los fondos proporcionados generosamente por el Knowledge Management Fund (KMF).

