

# FEMINIZANDO LA PAZ EN COLOMBIA: DESAFÍOS Y PRÁCTICAS PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONTEXTO DEL POSCONFLICTO

Beatriz Llanos<sup>1</sup>

## SUMARIO

El presente documento busca ser un aporte para la implementación de medidas orientadas a fortalecer el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en el contexto de construcción de la paz tras la suscripción del Acuerdo de Paz en Colombia, que puedan ser impulsadas por los partidos políticos, pero también por otros actores clave en este proceso.

En primer término, se explican los obstáculos que las mujeres afrontan para el ejercicio de dichos derechos en contextos de conflicto y posconflicto que agravan las múltiples barreras que ya de por sí éstas enfrentan. Luego, se enumeran medidas globales que constituyen una hoja de ruta política para el tratamiento de dichos derechos en estos contextos, identificando una serie de experiencias internacionales que se han impulsado (minoritariamente por partidos políticos y por otros actores, en especial el movimiento de mujeres) para mejorar su participación política integralmente. Finalmente, se aborda la situación de las mujeres colombianas en las organizaciones políticas y en el ejercicio de sus derechos políticos, para desde esa perspectiva realizar contribuciones puntuales que ayuden a complementar las propuestas ya consensuadas por la Misión Electoral Especial siguiendo el mandato del acuerdo suscrito.

---

<sup>1</sup> Beatriz Llanos es Doctora en Gobierno y Administración Pública y Máster en Comunicación Política. Experta en temas de Democracia, Comunicación Política y Género.

# INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo dar a conocer los desafíos que presenta la participación política de las mujeres en situaciones de posconflicto y cómo un Acuerdo de Paz puede constituir una oportunidad para construir nuevos Estados cimentados en procesos sostenibles, lo que depende de la inclusión de diferentes sectores y, en específico, de la participación y representación política de las mujeres que -tanto cuando han estado sentadas en las mesas de negociación como cuando no- han sido actoras fundamentales de dichos procesos. La suscripción de un acuerdo no es el fin sino es el inicio de una nueva fase de un proceso de paz que debe ser entendido de manera integral y donde se ponen a prueba la sostenibilidad de todos los puntos acordados, cuya implementación (en el mediano y largo plazo) depende de la existencia de instituciones y actores comprometidos con cambios sustanciales para superar exclusiones previas.

El 24 de noviembre de 2016 se firmó en La Habana el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, uno de los conflictos de más larga duración en el mundo, con más de cincuenta años de existencia. Culminaba así, un proceso que ha mostrado importantes avances comparativos con relación a otros procesos similares.

Gracias a la movilización de las mujeres y el apoyo internacional, un tercio de los delegados por cada parte en las conversaciones de La Habana y la mitad de los participantes en consultas públicas sobre las conversaciones de paz, fueron mujeres y se ha creado una sub-comisión de género para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de paz (ONU MUJERES, 2015).

En situaciones de posconflicto, como las que ahora vive la sociedad colombiana, los partidos políticos pueden jugar un rol crucial en la forma y dirección en la que se construye la paz, intermediando en su fin y/o rediseñando el Estado, por lo que constituyen una vía para que las mujeres influyan en dichos procesos y en los arreglos políticos a los que se arribe (Castillejo, 2011).

Aunque su participación ha sido poco analizada, los partidos deben jugar un rol clave en estos contextos. Siendo articuladores de la representación política, es esencial que las estrategias para alcanzar el empoderamiento político de las mujeres, la mejora de la cantidad y calidad de su participación y representación sea promovida por ellos en todas sus dimensiones de actuación. Ello implica asumir la igualdad de género como una de sus prioridades y así, trabajar conjuntamente con otros actores en la superación de los obstáculos estructurales previos, pero también de los obstáculos institucionales, económicos y culturales que las mujeres afrontan cuando desarrollan una carrera política que –además-, se agravan en situaciones de conflicto.

En el presente documento se identifican medidas globales y algunas más particulares que han sido impulsadas en diferentes contextos nacionales para aumentar la participación y representación política en condiciones de igualdad de las mujeres en procesos de reconstrucción y posconflicto, que pueden servir a los partidos políticos de Colombia y a otros actores involucrados en el proceso para que, tras la suscripción del Acuerdo de Paz, el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres colombianas se vea sustantivamente fortalecido.

# 1. EL POSCONFLICTO: UNA OPORTUNIDAD PARA SUPERAR LOS OBSTÁCULOS QUE AFRONTAN LAS MUJERES EN EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS POLÍTICOS

Diferentes expertos y estudiosos del tema coinciden en que los procesos de paz pueden ser un punto de inflexión para el inicio de transformaciones más profundas y de largo plazo en una sociedad atravesada por la violencia. Estos pueden configurar un escenario en el que se reflexione sobre la necesidad de cambiar las causas estructurales que produjeron el conflicto y en el que se aborde el diseño de políticas destinadas a enfrentar la exclusión, la pobreza o la democratización (Villelas Ariño, 2010). Más específicamente, el fin de los conflictos ofrece un periodo de transición en el cual las relaciones e identidades de género pueden ser renegociadas, ofreciendo oportunidades para que las mujeres incrementen su participación en la vida pública a través de nuevas reglas (Byrne, 2002).

Es un momento único para construir las nuevas bases de la sociedad que regirán en el período del posconflicto realizando reformas que busquen transformar las estructuras sociales discriminatorias y promover los derechos humanos, la participación y una implicación efectiva de las mujeres (ONU MUJERES, 2015: 174). En lo que respecta a su participación política, medidas radicales pueden ser incorporadas en nuevas constituciones y leyes a ser aplicadas en futuros procesos electorales para mejorar el ejercicio de sus derechos.

Sin embargo, -como se verá más adelante- cuánto se logre dependerá de la posibilidad que las mujeres se organicen para jugar un rol clave en facilitar y sostener su participación; de la adopción de medidas más estructurales enfocadas a garantizar condiciones para el ejercicio de sus derechos y de la existencia de una real voluntad política para implementar lo regulado (United Nations, 2005).

Pero la apertura de oportunidades en el posconflicto pasa por entender, en primer término, que los conflictos armados tienen un impacto diferente en los hombres y las mujeres, que pueden explicarse únicamente desde una perspectiva de género; pues no hacerlo significaría un análisis incompleto que solo toma en cuenta la experiencia de los hombres universalizándola. Este enfoque además posibilita incluir en dicho análisis el tema de la discriminación en la configuración de la estructura social y de poder en un país (Villelas Ariño, 2010).

## **Vulneraciones a derechos básicos que mujeres y niñas enfrentan durante los conflictos**

- **Alimentación:** las mujeres y niñas son vulnerables a la inseguridad alimentaria pues además de ser las responsables de alimentar a las familias en contextos de escasez, se tiende a dar prioridad a los hombres y niños; y en situaciones de desplazamiento, las mujeres cabezas de hogar, al verse imposibilitadas de obtener ingresos, dependen de la asistencia alimentaria.
- **Violencia:** incremento de las violaciones sexuales, lo que además de las secuelas físicas y psicológicas, las hace más propensas a embarazos no deseados y a contraer infecciones por VIH/SIDA. Además, son víctimas de atentados y secuestros y, en los entornos urbanos para refugiadas y desplazadas, corren el riesgo de sufrir acoso, explotación y discriminación y -en general- violencia y amenazas de violencia a las que se suma la impunidad de estos actos.
- **Salud:** el acceso a este derecho queda fuera de su alcance o se ve lesionado al encontrarse en zonas de conflicto. Además, en un contexto de violaciones sexuales, las posibilidades de abortos inseguros se multiplican y en general las muertes maternas se incrementan notablemente pese a ser evitables.
- **Propiedad, vivienda y medios de vida:** el porcentaje de mujeres que poseen títulos legales sobre tierras es mínimo, ya sea por costumbres, prácticas culturales o leyes, en muchos países son los hombres quienes tienen la propiedad de la tierra y vivienda, mientras que las mujeres solo pueden acceder a ellas a través de una herencia, matrimonio y muy pocas poseen los recursos sociales y económicos para reclamar sus derechos.

Fuente: con base en ONU MUJERES (2015).

La situación de las mujeres en el posconflicto tiende a estar parcialmente determinada por la posición que les tocó vivir durante el conflicto (por ejemplo, como desplazadas, viudas, jefas de familia, víctimas de violación o tortura, desplazadas, ex combatientes) lo que tiene un rol preponderante para perfilar sus

preocupaciones y definir sus motivaciones en la nueva etapa (Sørensen, 1998). Asimismo, si en contextos normales la participación política puede no ser priorizada por las mujeres, pues su mayor preocupación es la sobrevivencia y la inversión prioritaria de su tiempo en tratar de cubrir sus necesidades básicas y las

de su familia (UNIFEM, citado en Tomovcik y Reichrath, 2011), estas barreras se agravan en una situación de conflicto y posconflicto.

Por tanto, dicha exclusión debe entenderse como parte de un contexto en el cual las mujeres están también excluidas o sub-representadas de los espacios de decisión política a todo nivel, ya que en el plano político la diferenciación entre la esfera pública y privada - en virtud de la cual las mujeres son vinculadas con la vida doméstica y los hijos, mientras que los hombres han dominado la esfera pública y ejercicio del poder (Comité CEDAW, 1997 Recomendación 23)- ha determinado un contrato social y político en el que las mujeres parten con desventaja. Una compleja red de factores que interactúan entre sí -que además se agravan con la intersección de otras posiciones como la clase, raza, o la etnia- han determinado un menor acceso de las mujeres a una vida pública que está todavía altamente masculinizada en lo que se refiere a sus estructuras organizativas, reglas y prácticas.

Entre dichos factores se puede mencionar las brechas educativas (pues todavía en algunos países las mujeres presentan mayores tasas de analfabetismo) y las diferencias en el aspecto económico como la brecha salarial (que aún existe por igual trabajo entre hombres y mujeres), o el hecho de que las mujeres realicen los trabajos peor remunerados o sean las más pobres entre los pobres; con lo cual es posible que no cuenten con recursos para financiar una carrera política o que tiendan a dedicar sus ingresos a la alimentación, educación y mantenimiento de sus familias. Y existe una correlación importante entre educación, autonomía económica y el ejercicio

de la política ya que es más probable que las mujeres más educadas e independientes económicamente participen políticamente (Tomovcik y Reichrath, 2011).

A ello se suma la mayor carga sobre ellas del peso de las labores domésticas a las que en todos los países dedican más horas que los hombres y que les resta tiempo para otras actividades.

Desde el punto de vista cultural, se puede mencionar la existencia de creencias muy arraigadas (producto de la tradición o la religión, por ejemplo) que las excluyen o minusvaloran que se reflejan además en imágenes estereotipadas que ponen en cuestión sus capacidades para el ejercicio de cargos públicos. Imágenes que no solo perviven en el imaginario social, sino que además son reforzadas por los medios de comunicación, escenario todavía privilegiado del debate público y la vida política donde diversas investigaciones han mostrado como las mujeres tienen una menor presencia en los temas de política a nivel global (Monitoreo Global de Medios, 2015) y, para el caso latinoamericano, una menor cobertura cuando son candidatas a cargos de elección popular con relación en su presencia en las nominaciones y un muy escaso tratamiento de los temas que conciernen a sus intereses (Llanos, 2012).

Además, en muchos casos, como reacción a su mayor participación política se producen situaciones de violencia y acoso político definidos como "comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres por ser mujeres con el propósito de que abandonen la política, presionándolas para que renuncian

a ser candidatas o a un cargo político en particular” (Krook y Restrepo Sanín, 2016: 130). A la vez, superados los problemas de acceso, ya en el ejercicio del cargo además de la violencia las mujeres tienen que enfrentar condiciones institucionales o prácticas informales poco favorables para un ejercicio en condiciones de la representación, la función pública y -en general- todo cargo de decisión política. En situaciones de posconflicto, es incluso más probable que tengan menos recursos financieros y/o un limitado acceso a dichos recursos y restricciones para moverse en las redes informales masculinas en las que se gestiona la política real, lo que hace más difícil para ellas poder ser electas o ejercer influencia en los cargos. Sumándose a ello la posible ausencia de habilidades y experiencias y el tener que enfrentar juicios o estigmas por asumir roles públicos (Castillejo, 2011).

Por tanto, para que la cuestión de las mujeres y la paz pueda ser abordada y resuelta de una manera sustantiva es importante situarla en un contexto más amplio: el de las relaciones entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida y la familia. Teniendo como objetivo la eliminación de prácticas, actitudes y normas discriminatorias para fortalecer su participación una vez llegada la paz (John, 2006); y así, no desaprovechar una oportunidad para que las mujeres puedan beneficiarse de la inclusión, la representatividad y la diversidad tras haber ejercido funciones nuevas y poco convencionales en el marco de procesos y entornos mayoritariamente masculinos (ONU MUJERES, 2015).

La experiencia (y evidencia) indica que las líderes políticas juegan un rol crucial en la

construcción de la paz. Su participación en la construcción de los acuerdos así como en las reformas que se implementan en situaciones de posconflicto, tienen impactos positivos para una paz sostenible y el avance de los derechos de las mujeres en contextos de posconflicto, cuando están integradas en estos procesos hay más posibilidades de que los acuerdos sean implementados y se lleve a la agenda temas que las élites masculinas suelen pasar por alto como la inclusividad y accesibilidad de los procesos e instituciones, la pluralidad de voces o la importancia de la esfera local e informal (Castillejo, 2011).

## 2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ESTRUCTURADORES DE LA DEMOCRACIA Y ACTORES CLAVE EN EL POSCONFLICTO

### 2.1 ¿Qué sabemos sobre el rol de los partidos en contextos de posconflicto?: una primera aproximación

Siendo los partidos políticos instituciones clave en democracia, se les ha prestado escasa atención en los estudios referidos a los procesos de construcción de la paz. Una primera aproximación a su accionar en estos contextos, revela que son escasas las acciones que han impulsado o protagonizado para mejorar la situación de las mujeres, lo cual no significa que dicha situación no pueda o deba cambiar. El llegar a un Acuerdo de Paz es el inicio de un proceso de establecimiento de nuevas bases para el desarrollo de los países en los que la reconstrucción política tiene un rol central que implica alcanzar un acuerdo para compartir el poder y establecer prioridades políticas, lo que requiere el establecimiento y desarrollo de instituciones legítimas, capaces y fiscalizables ya que una paz sostenible descansa sobre la existencia de instituciones que conducen y soportan un desarrollo socio económico participativo y equitativo que no deja fuera divisiones étnicas, religiosas, culturales o sociales que de otro modo generarían tensiones en el futuro (Sørensen, 1998).

Dentro de esas instituciones no pueden estar ausentes los partidos políticos, pues a través de ellos se estructura y opera, en democracia, dicho poder. Pero la realidad es que los partidos no escapan a la masculinización de la política. Particularmente en el contexto latinoamericano, tanto organizativa como ideológica y programáticamente y en su acción de gobierno (tanto a nivel parlamentario como en la construcción de políticas públicas), suelen presentar resistencias a la representación de los intereses de las mujeres y a su incorporación en roles políticos protagónicos con alta influencia. Así lo revelan estudios comparativos realizados en esta región que muestran como la mayoría de partidos tienen estructuras de poder piramidales donde las mujeres participan paritariamente en la base de las organizaciones pero en mucha menor proporción en los espacios orgánicos donde en teoría se toman las decisiones. Tampoco han incorporado mayoritariamente principios relacionados con la igualdad de género en sus documentos orgánicos y no todos presentan propuestas de gobierno relacionadas con sus intereses (Roza et. al. 2010) y si lo hacen ello no garantiza necesariamente su cumplimiento que puede ser deficitario.

En otras regiones como África, los análisis comparados muestran que la tendencia general ha sido que los partidos tengan una "retórica electoral" respecto de la igualdad de



género al incluir propuestas en sus plataformas de gobierno, mientras que en sus documentos constitutivos solo presentan compromisos generales que no se traducen en medidas concretas para revertir la subrepresentación de las mujeres en organizaciones en las que, a la vez, no se ha alcanzado igual representación entre hombres y mujeres en los puestos más altos de liderazgo y donde las unidades de la mujer (que desempeñan funciones tradicionales) están mayoritariamente excluidas de sus Comités Ejecutivos Nacionales (Kandaswika-Nhundu, 2013). Partidos que, en casos de posconflicto, pueden ser incluso más excluyentes con las mujeres si es que en dichos contextos son altamente personalizados y giran en torno a líderes masculinos. Se hace política a través de redes clientelares y espacios informales a los que las mujeres no pueden acceder lo que las sitúa en desventaja e impide que conviertan su presencia en influencia y donde la violencia tiene a las mujeres como uno de sus principales objetivos (Castillejo, 2011).

Por tanto, el desafío está en convencer a unos partidos políticos -en su mayoría dominados por hombres y que actúan bajo lógicas masculinizadas- que las mujeres aportan diferentes perspectivas y contribuyen a que la paz sea sostenible (Anderlini Sanam, 2000) y de que su inclusión ayuda a incrementar el número de partes interesadas y que además supone una inversión en el sistema de gobernanza que puede contribuir a mejorar su estabilidad (ONU MUJERES, 2015). Sobre todo, en lograr que la agenda de democratización que emerja no sea tratada en términos neutros al género puesto que en ella se definen los niveles de influencia y los mecanismos de asignación

de recursos y, por tanto, constituye una vía para incrementar la presencia e influencia de las mujeres en los procesos de decisión y en las disposiciones sobre elecciones nacionales, descentralización y reformas constitucionales que la democratización suele abarcar para establecer un nuevo marco posconflicto (Sørensen, 1998).

## 2.2 Los partidos políticos colombianos: ¿qué rol han jugado hasta ahora en la participación política de las mujeres?

En el caso colombiano diversas investigaciones señalan que las estructuras de los partidos políticos siguen operando como “un espacio en el que confluyen -y se reproducen- los aspectos tanto culturales como institucionales que ejercen como barreras para la llegada de la mujer a la política del país” (Battlle, 2016). Y que los cambios que se han podido producir tienen que ver con su actuación en una dimensión electoral en la que la aprobación en 2011 de una cuota de género de 30% los ha obligado a presentar nominaciones más equilibradas entre hombres y mujeres.

La evolución de los partidos colombianos se puede observar a través de las diferentes mediciones realizadas desde 2008 por el “Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos”, una herramienta que mide a través de diferentes indicadores las condiciones para la igualdad de la participación de las mujeres en las organizaciones políticas respecto de tres dimensiones: organizacional, electoral y programática-ideológica. En su primera aplicación (2008), en la que analizó a dieciséis organizaciones se encontró que en la dimensión organizacional, por ejemplo, solo tres partidos superaban el 30% de mujeres en sus niveles directivos, solo dos partidos habían regulado una cuota voluntaria de 30% para

estas instancias plasmándose en los hechos (y superándose) esta presencia y, que solo tres destinaban formalmente presupuesto para actividades relacionadas con temas de la mujer.

En la dimensión electoral se obtuvo que ocho partidos habían presentado menos de 14% de mujeres candidatas a ambas cámaras en las elecciones legislativas de 2006 (anteriores a la aprobación de la cuota), otros cuatro menos de 30% y el resto un porcentaje superior a esta cifra. Y en la dimensión programática-ideológica que solo seis partidos habían incluido principios de acción específicos relacionados con la equidad de género en sus estatutos.

Un estudio posterior realizado en 2010 también analizó el grado de compromiso de los seis principales partidos del país<sup>2</sup> con estos temas a través de la revisión de sus posturas doctrinarias, sus estructuras internas, las políticas adoptadas en relación a las militantes del partido, sus prácticas electorales y las políticas públicas impulsadas en calidad de gobernantes (Wills, Obregón y Cardozo García).

En dicho estudio se concluyó que, en general, existían incongruencias entre las diferentes dimensiones analizadas como por ejemplo, entre lo establecido a nivel doctrinario y las prácticas electorales o las políticas de los partidos, pues organizaciones más progresistas en términos retóricos eran las que menos candidaturas de mujeres presentaban a diferencia de partidos más tradicionales que llevaban más candidatas en las listas. Dado que en ese momento todavía no se había regulado la cuota legal, también se analizó si se había producido una adopción voluntaria de este tipo de medidas encontrándose que,

---

<sup>2</sup> El Movimiento político MIRA, Cambio Radical, Partido de la U, Partido Liberal, Polo Democrático Alternativo y Partido Conservador.

salvo el caso particular del Movimiento MIRA<sup>3</sup>, el resto de partidos analizados no lo había hecho (ni a nivel de dirigencias internas ni de candidaturas a cargos de elección popular); tampoco habían impulsado acciones de formación o financiamiento orientados a sus mujeres militantes ni se había establecido una agenda de compromisos con la representación de las mujeres que se presentaba solo a nivel parlamentario pero por iniciativa de legisladoras que impulsaban los temas de género aunque sin resonancia ni apoyo de sus respectivos partidos políticos (Wills Obregón y Cardozo García, 2010).

Un estudio más reciente, y posterior a la regulación y aplicación de la cuota realizado por Batlle (2016), analizó el rol de las mujeres en las estructuras de doce partidos políticos evaluados en la segunda versión del Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres de los Partidos y Movimientos políticos 2013<sup>4</sup> y, concluyó que más allá de las adaptaciones estatutarias y en las nominaciones electorales a las que los partidos han debido hacer frente en razón de la aprobación de la cuota legal, no existían prácticas ni decisiones que indicaran que la participación política de las mujeres fuera un tema sustantivo para dichas organizaciones. Por ejemplo, estas no estaban en los altos órganos de gobierno del partido; en la mitad de ellos no existían dependencias de la mujer con funciones reglamentadas, se destinaba

---

<sup>3</sup> A pesar de no haber incluido una medida afirmativa en sus Estatutos al momento de la realización de dicho estudio, este movimiento de origen cristiano había desarrollado como buena práctica la conformación casi paritaria de sus nominaciones al parlamento.

Opción Centro, ALAS, Apertura Liberal, AFRO, Partido de la U, AICO, Partido Verde, Cambio Radical, MIO, ASI, PIN, Partido Conservador, PDA, Partido Liberal y MIRA.

un escaso presupuesto orientado hacia la promoción de la participación de las mujeres y pocos contaban con actividades de capacitación (Op. Cit. 2016).

Asimismo, a través de posteriores aplicaciones del ya mencionado Ranking de Igualdad, tanto en 2012 como en el período 2016, se ha seguido midiendo la situación de las mujeres en las esferas de actuación de las organizaciones políticas, aunque bajo un nuevo marco normativo. A partir de los resultados alcanzados en su última aplicación se han hecho varias recomendaciones a las organizaciones políticas. En la dimensión organizacional se les ha invocado a la adaptación de sus estatutos para avanzar en una composición paritaria de todos sus órganos directivos, así como a la creación de mecanismos de igualdad de género autónomos presupuestal y funcionalmente para que puedan jugar un rol central promoviendo la igualdad de género y la paridad. En la dimensión electoral se les recomendó trabajar por condiciones más igualitarias de competencia electoral, avanzar hacia listas paritarias, así como prevenir y sancionar actos de violencia política hacia ellas. Finalmente, en la dimensión programática incluir la temática de igualdad de género en sus propuestas y actividades de capacitación e implementar acciones de formación política para reducir brechas de género (Mesa de Género de la Cooperación Internacional, 2016:13).

Por tanto, son muchos aún los desafíos que enfrentan las organizaciones políticas colombianas para convertirse en actores para el cambio en el contexto de la consolidación de la paz.

# 3. ¿QUÉ SE HA HECHO A NIVEL GLOBAL PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN SITUACIONES DE CONFLICTO Y POSCONFLICTO?

## 3.1 El marco normativo internacional: un antes y un después, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

En el año 2000 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1325 que marcó un hito en el tratamiento de este problema y ha sido el eje sobre el cual se ha venido construyendo un marco para garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto en las que -como se señala en dicha resolución- suelen ser uno de los grupos más perjudicados. Este documento parte de una premisa central, calificada además como “revolucionaria”, pues expresa el reconocimiento de que “la paz solo puede ser duradera si se incluye plenamente a las mujeres en el proceso, y (...) que está unida de manera inseparable a la igualdad entre hombres y mujeres” (ONU MUJERES, 2015: 28).

Entre sus disposiciones figura un llamamiento a los Estados para que procuren su acceso igualitario a los procesos de paz vistos de una manera integral, así como para que sus intereses y los impactos diferenciados que afrontan sean visibilizados a lo largo de dichos procesos. En ese sentido se les invoca a que se aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos

nacionales, regionales e internacionales para la prevención, gestión y la solución de conflictos (Punto 1) y se pide a todos los participantes en la negociación y aplicación de acuerdos de paz para que adopten una perspectiva de género incluyendo medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en lo relativo a la constitución y el sistema electoral entre otros temas (Punto 8).

Fue aprobada producto del activismo de las organizaciones de mujeres a nivel mundial (ONU MUJERES, 2015), que ya habían incorporado el punto “La Mujer en los Conflictos Armados” como una de las esferas de especial preocupación en la Plataforma de la Conferencia de Beijing de 1995, que tuvo entre sus objetivos estratégicos el incremento de la participación de mujeres en puestos de responsabilidad en la resolución de conflictos (Objetivo Estratégico E1). Esta resolución también alude expresamente a la necesidad de respetar el marco internacional de protección de derechos de las mujeres, constituido por diferentes tratados internacionales entre ellos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo aprobados en 1979 y 1999, respectivamente. Dicha alusión es importante porque si bien la Convención no trata

específicamente la cuestión de las mujeres en contextos de conflicto, su mandato es de obligatorio cumplimiento para los Estados, por lo que todo instrumento internacional debe ser interpretado e implementado a la luz de sus disposiciones.

El artículo 1 de la CEDAW define la discriminación contra la mujer como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Frente a la cual los Estados Parte deben tomar medidas para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio y goce de sus derechos y libertades en todas las esferas, incluidas la política y -por supuesto- la paz y conflicto.

En el plano de los derechos políticos, la CEDAW, manda a los Estados a tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública garantizando igualdad de condiciones con los hombres en todas las dimensiones de sus derechos, para lo cual hace énfasis en la adopción de medidas orientadas a modificar patrones socioculturales que reproduzcan imágenes estereotipadas o que infravaloren o sobrevaloren a algunos de los sexos (art. 5); y establece como una herramienta esencial para

la aceleración de la igualdad de facto entre hombres y mujeres, la adopción de medidas especiales de carácter temporal, conocidas como cuotas (art. 7).

Este marco de protección ha ido fortaleciéndose con el paso de los años a través de nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad a tal punto que, entre 2008 y 2013, se aprobaron seis nuevas resoluciones en materia de género y mantenimiento de la paz que complementan los contenidos o amplían el enfoque de la Resolución 1325<sup>5</sup>. Para este estudio es de particular relevancia la Resolución 1889 aprobada en Octubre de 2009 que reiterando la necesidad de que la mujer participe igualitariamente y efectivamente en los procesos de paz reafirma la función esencial de las mujeres en la reparación del tejido social de las sociedades en recuperación; y pone de relieve la importancia de su participación en la elaboración y aplicación de estrategias en situaciones de posconflicto para que se puedan incorporar a dichos procesos sus perspectivas y necesidades. Por ello, insta a los Estados miembros a continuar implementando medidas para procurar su participación plena particularmente en la solución y planificación posterior de los conflictos y en la consolidación de la paz,

procurando que participen más en la adopción de decisiones políticas y económicas en las etapas iniciales de los procesos de recuperación por medios como la promoción del liderazgo de las mujeres y

---

<sup>5</sup> Estas son las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2016 (2013) y 2122 (2013).

su capacidad para intervenir en la gestión y planificación de la asistencia, el apoyo a las organizaciones de mujeres y la lucha contra las actitudes sociales negativas sobre la capacidad de la mujer para participar en pie de igualdad (Punto 1).

Asimismo insta a los Estados miembros a asegurar la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de consolidación y recuperación de la paz posconflicto y los alienta para que en consulta con la sociedad civil y organizaciones de mujeres, definan las prioridades de las mujeres en todos los ámbitos abarcando, entre otros temas, la mejora de la capacidad de la mujer para participar en la adopción de decisiones en el ámbito público a todos los niveles (Puntos 8 y 10). Esta nueva resolución debe entenderse en el marco de una manera más amplia de concebir los procesos de paz (pero también lo que implica la política en situaciones de conflicto y posconflicto) que trascendiendo un enfoque que lo limita a un conjunto de actores que negocian en torno a una mesa lo entiende como “un proceso integral que tiene lugar en el seno de una sociedad y que es inclusivo, diverso, y refleja los intereses de la sociedad en su conjunto” (ONU MUJERES, 2015: 40).

A dicho objetivo -el de entender de una manera más integral los procesos de paz- apunta también la Resolución No. 30 emitida por el Comité CEDAW cuando alude a su participación marginal y escasa visibilidad en contextos de posconflicto pese a que durante dichos conflictos han asumido nuevos roles como cabezas de familia, conciliadoras, líderes políticas y combatientes; y cuando señala como un factor de cambio el logro de una masa

crítica de mujeres que participen en todas las etapas del conflicto y posconflicto, situando estas coyunturas como una oportunidad estratégica para la adopción de medidas legislativas y normativas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública de un país, estableciendo condiciones de igualdad para ellas en las nuevas estructuras de gobernanza que ayuden a construir una sociedad donde la democracia, la paz y la igualdad sean sostenibles en el largo plazo.

A pesar de que todavía hay muchos desafíos pendientes para una mejor implementación de estas disposiciones, la Resolución 1325 ha significado un antes y un después en este tema. Una reciente investigación que analizó 1168 Acuerdos de Paz suscritos entre Enero de 1990 y Enero de 2015 concluyó que si bien en promedio un 18% tenía referencias a las mujeres este porcentaje se reducía a un 11% en el período previo a la aprobación de la Resolución 1325; mientras que en el período posterior ascendía a un 27% (Bell, 2015). Además existía un mayor impacto en aquellos procesos facilitados por Naciones Unidas en los que el porcentaje previo a la Resolución era de 14% mientras que el posterior de 38%.

## **Vulneraciones a derechos básicos que mujeres y niñas enfrentan durante los conflictos**

- Garantizar que los instrumentos legislativos, ejecutivos y administrativos y otros instrumentos reguladores no limiten la participación política de las mujeres en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos.
- Garantizar la representación de las mujeres en pie de igualdad a todos los niveles de la adopción de decisiones en las instituciones y los mecanismos nacionales (...).
- Garantizar que las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil centradas en las cuestiones de las mujeres y los representantes de la sociedad civil se incluyan también en todas las negociaciones de paz y las iniciativas de rehabilitación y reconstrucción posteriores a conflictos.
- Proporcionen capacitación en materia de liderazgo a las mujeres para garantizar su participación efectiva en los procesos políticos posteriores.

### **3.2 De la retórica a la práctica: medidas orientadas a fortalecer la participación política de las mujeres en contextos de posconflicto**

Históricamente las mujeres han estado excluidas o han sido marginalizadas en los procesos formales de paz y sus negociaciones. Aunque en los últimos años su presencia en dichos procesos se ha incrementado, pero con mucha lentitud: “de 31 procesos de paz celebrados entre 1992 y 2011, solamente fueron un 2% de los mediadores principales, un 4% de los testigos y signatarios y un 9% de los negociadores eran mujeres” (ONU MUJERES, 2015:45).

Si bien tras la Resolución 1325 las referencias son cada vez menos simbólicas y contienen compromisos más firmes con la participación de la mujer en los diversos órganos de la toma de decisiones, medidas de seguridad y lucha contra la violencia hacia mujeres y niñas (Op. cit., 2015), los acuerdos con un tratamiento más integral sobre las mujeres son aquellos altamente internacionalizados y en los que no necesariamente hay un acuerdo real de las partes en conflicto sobre el tema, lo que puede generar una implementación fallida (Bell, 2015).

En consecuencia, todavía constituyen desafíos importantes alcanzar compromisos en los procesos de paz que reflejen los intereses de las mujeres, mantener vivos los compromisos

relacionados con las mujeres orientados a priorizar su inclusión en la construcción de la paz (Castillejo, 2016), incidir en las reformas políticas que usualmente se abordan para la construcción del nuevo marco posconflicto de modo que contengan disposiciones que favorezcan la participación política de las mujeres e incluso trabajar para que las condiciones en las que ejercen sus derechos puedan ser equitativas. A continuación se presentan algunas estrategias que han sido puestas en práctica para intentar vencer los referidos desafíos.

### **a. Estrategias promovidas desde los partidos políticos: la excepcionalidad como regla**

Estudios realizados en el contexto de países en situaciones de posconflicto en África y Oriente Medio han mostrado que cuando los líderes políticos parecen comprometidos en promover políticas para las mujeres, aparecen como obstáculos la falta de recursos, capacidades y una real voluntad política para convertir en realidad los compromisos alcanzados (Tuwea Clark, 2013). Asimismo, si bien el compromiso con la igualdad de género puede manifestarse en algunas organizaciones durante la guerra y el posconflicto cuando los partidos llegan al poder pueden cambiar de posición o disminuir la fuerza de su compromiso.

Así sucedió en Zimbawe, donde las mujeres participaron activamente en la guerra de liberación haciendo campaña por el partido Zimbabwe African National Union (ZANU) para asegurar su victoria en un momento en el que sus líderes señalaban que la igualdad de género formaba parte de su filosofía tras

haber aprendido que la liberación había sido exitosa por la participación de hombres y mujeres unidos como iguales. Sin embargo, una vez en el poder solo ocasionalmente se apeló al apoyo de las mujeres permaneciendo inalteradas las bases de la sociedad tradicional y las expectativas de unas mujeres (que habían experimentado muchos cambios) quedaron truncas porque la organización liderada por hombres no asumió la igualdad de género en su real extensión (Nzomo, 2002).

Esta situación también se presentó en Mozambique, donde The Mozambique Liberation Front (FRELIMO) declaró que la liberación de la mujer era una garantía de la continuidad de la revolución y una condición para su victoria llegando a crear un ala de mujeres para movilizarlas y proteger sus intereses (The Mozambique Women's Organization) y prometiéndoles acceso a la educación y cambios constitucionales para proteger sus derechos, compromisos que dejaron de ser centrales tras el logro de la independencia (Op. cit., 2002).

No obstante, también hay algunas organizaciones en las que la retórica esgrimida en defensa de la igualdad de género se llegó a traducir en medidas concretas. Un ejemplo, el National Resistance Movement (NRM) de Uganda que no solo reconoció el rol de la mujer en las luchas por la liberación, sino que hizo del avance de las mujeres una prioridad en su nuevo gobierno implementando medidas como la reserva de asientos en el gabinete ministerial incluida la Vicepresidencia y posiciones de liderazgo dentro del estado. Sin embargo, las pocas mujeres que llegaron si bien pusieron en agenda una perspectiva y un estilo diferente de



negociación y lograron tener alguna influencia en los procesos de toma de decisiones no alcanzaron los impactos que un número mayor podría lograr, pero aun así influyeron en un el proceso de transformación de la sociedad orientado a erradicar las inequidades de género (Nzomo, 2002).

Otro caso, y probablemente el más exitoso es el de Rwanda, país que en la actualidad ocupa el primer lugar en el mundo en cuanto a representación de mujeres en el Poder Legislativo con 61.3%<sup>6</sup>. Estos avances tienen su origen en diferentes factores que han actuado sinérgicamente, entre ellos. El hecho que el partido Rwandan Patriotic Front (RPF) incluyera la igualdad entre hombres y mujeres en su ideología hizo que muchas mujeres se unieran al partido, al ser percibido como una organización en la que cualquiera podía encontrar una voz y reconocimiento (Kantegwa, 2004). En su interior las mujeres lograron estar involucradas en las alas militares y políticas de lucha y estuvieron dentro de las posiciones de decisión; ya en la transición (entre 1994 y 2004) fueron incluidas en ministerios y diversos sectores de gobierno y los líderes del partido hicieron un fuerte lobby entre organizaciones políticas para la inclusión de mujeres en las instituciones del Estado siendo llamadas a participar en diferentes aspectos del ambicioso proceso de reconstrucción puesto en marcha, lo que les dio la oportunidad de mostrar sus habilidades y potencial generando que los roles de género fueran cambiando (Op. cit., 2004).

---

<sup>6</sup> Datos de Unión Interparlamentaria disponibles en <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

También son de destacar los cambios que se introdujeron en la nueva Constitución que incluyó en todo su articulado la perspectiva de género, que reguló que las mujeres debían constituir al menos el 30% de los nombramientos en órganos de decisión y de la composición del Senado y que las candidaturas debían tener un 30% de mujeres; además de establecer una Oficina de Monitoreo de Género y el Consejo Nacional de las Mujeres para salvaguardar la promoción permanente de los derechos de las mujeres (Kantegwa, 2004). Finalmente en casos extremos, cuando las mujeres han tenido una total imposibilidad de ver sus intereses representados en los espacios de negociación en situaciones de conflicto se ha llegado a apostar por la creación de una organización política específica como vehículo electoral para acceder a la mesa de negociaciones.

Este fue el caso del proceso de paz de Irlanda del Norte, cuyas condiciones para la participación en la negociación establecían que se contara con representantes elegidos. Para poder cumplir con dicho requisito, en 2006 fue creado el partido Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (NIWC, por sus siglas en inglés) integrado por mujeres de la comunidades católica y protestante que llevaban años trabajando unidas por la paz en sus comunidades y que se aglutinaron en torno a tres ejes centrales -la inclusión, la igualdad y los derechos humanos- logrando ganar dos escaños en las elecciones locales, lo suficiente para asegurar su lugar en dicha mesa (Anderlini, 2000). Dado que no había mujeres entre los representantes de los diez partidos que llevaban a cabo la negociación la formación de esta organización, permitió a la NIWC incrementar su capacidad de negociación a través de un trato al mismo

nivel con el resto de partidos y colocar en el centro de la agenda, entre otros temas, la importancia de la participación de las mujeres en la política (ONU MUJERES, 1995). Sirvió también como impulso para la participación de las mujeres dentro del resto de fuerzas políticas involucradas (Fearon, 2002 citada en Villelas Ariño, 2010).

La voluntad partidista para asumir los temas de género muchas veces está permeada por resistencias culturales de la sociedad que juegan un rol en los cálculos de líderes políticos que se basan, además, en sus propias creencias sobre las capacidades y roles de las mujeres. Pero esos cálculos pueden ser a su vez permeados, al menos en teoría, si se produce “un cambio en el balance” lo que ha ocurrido en algunos países donde la participación de la mujer era inicialmente excluida de diferentes procesos en situaciones de conflicto y posconflicto pero las concesiones empezaban a medida que la intensidad del lobby de las mujeres se incrementaba particularmente con el apoyo de la comunidad internacional. (Tuwea Clark, 2013:28). Dichas acciones, como se verá en los siguientes puntos, pueden ser llevadas a cabo por las mujeres al interior de las propias organizaciones o desde las organizaciones de sociedad civil en alianza o en simultáneo a la participación de otros actores relevantes.

### **b. Estrategias para convertir a los partidos en aliados de la igualdad de género: el rol de las militantes**

Probablemente el ejemplo más claro de cómo las mujeres, si se organizan y presionan desde dentro de manera articulada, pueden “generizar” las dinámicas de actuación y

prioridades de sus organizaciones políticas. Está dado por el caso del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, protagonista de más de una década de conflicto que llegó a su fin en 1992. Entre los integrantes de los cinco grupos que conformaban el Frente un 29.9% eran mujeres aunque escasamente desempeñaban cargos de dirección por los prejuicios culturales arraigados en la organización: un 30% de afiliadas trabajaban en la cocina, un 15% en tareas de salud, otro 15% eran combatientes y otro 40% otro tipo de tareas (Navas, 2007).

Durante el posconflicto, el FMLN no planteaba en sus pronunciamientos temas relacionados con los derechos de las mujeres pues era una organización rural con una fuerte cultura machista y tampoco tenía ningún estímulo externo para hacerlo puesto que los asuntos relacionados con las mujeres recibieron una atención nula en las negociaciones de paz aunque había mujeres del Frente participando en el proceso. Además se intentó relegar a las mujeres a la esfera privada y despojarlas de autoridad, pues el papel no tradicional que habían desempeñado solo se aceptaba durante el conflicto, por lo cual algunas militantes orientaron su reinserción a través de la creación de organizaciones de sociedad civil que les dieran autonomía respecto del partido (Op. cit., 2007). En 1992 el FMLN ya era un partido legal y las mujeres aprovecharon el proceso de transformación de la guerrilla en un partido político para introducir el debate sobre los temas de género apoyadas en la organización de diferentes movimientos (el Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes -Las Méridas, Mujeres por la Dignidad y la Vida - LAS DIGNAS o el Movimiento Salvadoreño

de Mujeres – MNS) y en las elecciones de 1994 inician presiones a los partidos para que apoyen una plataforma sobre los derechos de las mujeres (Navas, 2007).

Pero los debates y las acciones también se dieron a lo interno con el impulso de organizaciones internas de mujeres, como la Comisión Nacional de la Mujer, que elaboró propuestas a ser discutidas en un Congreso Extraordinario para que la nueva organización fuera diferente: que el partido asumiera el análisis de género como un eje contante de su pensamiento y en la elaboración de líneas; que se profundice la democratización interna y como parte de la misma se promoviera una acción afirmativa para las mujeres y que se reivindicaran principios como la moral única en lo público y lo privado, la paternidad responsable o el respeto de los derechos humanos (Navas, 2007: 12 y 13). El debate polarizó a las propias militantes proclamadas como feministas llegándose a discutir si era posible una doble militancia (feminista desde sus movimientos y partidaria); aquellas que optaron por permanecer optaron por la estrategia de cambiar el Frente internamente declarando públicamente su apoyo a la incorporación de la perspectiva de género señalando su ausencia durante la guerra en los documentos, creando en 1993 la Secretaría de la Mujer para fortalecer su posición en el partido y logrando en 1995 que el partido adopte voluntariamente una cuota del 30% para cargos partidarios y de elección popular (Op. cit., 2007).

La articulación de las mujeres para cambiar las estructuras y lógicas de acción de sus organizaciones políticas también se pueden

encontrar en un ejemplo de otro contexto regional. En Eritrea, las mujeres del Eritrean People's Liberation Front (EPLF) se organizaron a través de la National Union of Eritrean Women (NUEW) para, además de jugar un rol en la lucha por la independencia, establecer como objetivo el logro de una sociedad democrática con igualdad de género; para lo cual trabajaron para desarrollar habilidades en las mujeres mediante acciones de capacitación e introdujeron tecnología. Aunque la cultura social aún era adversa a la igualdad de las mujeres y otros grupos competían por sus recursos y tenían menos voluntad de incrementar espacios para ellas (Nzomo, 2002).

### **c. Estrategias promovidas por organizaciones de mujeres (y otros actores relevantes) para incorporar medidas en los acuerdos de paz y reformas posconflicto: la presión externa**

En general, cuando las mujeres no han tenido una representación directa en las mesas de negociaciones, la estrategia más eficaz para “transferir” sus demandas ha pasado por combinar de un lado tácticas de “presión interna” como la presentación de documentos de posición a los negociadores u organizar reuniones con las partes o los mediadores o los equipos técnicos de asesoramiento. Del otro lado, tácticas de presión externa como la publicación de informes y su difusión en medios y en general la realización de acciones de cabildeo (ONU MUJERES, 2015). Experiencias exitosas en ese sentido han sido las de Kenya, donde grupos de mujeres negociaron sus diferencias y elaboraron un documento conjunto presentado a la Unión Africana y la

de Sudáfrica donde la Coalición Nacional de Mujeres elaboró la “Carta de las Mujeres en pro de la igualdad efectiva” que llegó a influir en el contenido de la Constitución, leyes y políticas (Op. cit. 2015).

También sucedió en Sri Lanka en el marco de las conversaciones por la paz entre el grupo armado Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés) y el gobierno al que se había enfrentado durante tres décadas reivindicando la independencia del norte de la isla. En dichas conversaciones, realizadas con la mediación de Noruega, un movimiento de mujeres con capacidad de incidencia y movilización para apoyar sus demandas de mayor participación de mujeres organizó una Misión Internacional junto con grupos feministas internacionales y activistas de la paz destinada a favorecer la incorporación de mujeres en el proceso de paz e incorporar la perspectiva de género (Villelas Ariño, 2010). El gobierno de Noruega se hizo eco y en Febrero de 2003 se creó un Comité de Género para las negociaciones que, antes de que el proceso fracasara, logró establecer una agenda de siete puntos clave para la negociación, entre ellos, la representación política de las mujeres (Op. cit., 2010).

En el caso de Yemen a través de una combinación de presión sostenida del movimiento local de mujeres y el apoyo de Naciones Unidas, ONU MUJERES, UNFPA y diferentes Organizaciones No Gubernamentales internacionales se logró que -en un contexto de alta desigualdad y rechazo cultural al empoderamiento de la mujer- se lograra aprobar una cuota del 30% en todas las circunscripciones en el Comité Preparatorio

del Diálogo Nacional además de 40 puestos para la propia delegación de mujeres (ONU MUJERES, 2015). Además, cada uno de los grupos de trabajo temáticos liderado por una presidencia, dos vicepresidencias y una relatoría debía tener en alguno de estos puestos a una mujer; tres de nueve grupos fueron presididos por mujeres y en el Comité de Consenso que solucionaba cuestiones no donde no había acuerdo la representación de las mujeres era del 25%. Las resoluciones adoptadas en cada grupo de trabajo y en la Conferencia requerían de un 90% de apoyo para su aprobación por lo que no podían ser aprobadas sin las mujeres (Op. cit., 2015).

Bajo estas condiciones en el Comité para el Diálogo Nacional fueron aprobadas numerosas cuestiones relacionadas con la igualdad de género y las mujeres experimentaron un importante empoderamiento gracias a la creación de redes, el trabajo de sus aptitudes políticas (incluida su capacidad de cabildeo) y el desarrollo de sus habilidades para expresar sus ideas públicamente delante de hombres algo en lo que muchas no tenían experiencia (Op. cit., 2015). Si bien la cuota no es una garantía de que todas las mujeres que llegan a determinadas posiciones de poder en estos contextos impulsen temas relacionados con las mujeres, sigue siendo un mecanismo para abrir las oportunidades a grupos con diferentes capacidades que de otra forma no serían vistos ni incorporados en los procesos políticos (Anderlini, 2000).

Ya en el Comité, las mujeres de los partidos y sociedad civil siguieron presionando para que se garantizara la representación de las mujeres en las nuevas instituciones que se

establecerían y finalmente en la Constitución provisional (2007) se aprobó un sistema electoral mixto para la planificación de las elecciones de la Asamblea Constituyente, que permitiría representar de manera proporcional a los grupos tradicionalmente excluidos como las mujeres, y en las que un tercio de los candidatos debían ser mujeres (ONU MUJERES, 2015). Dos años después de las elecciones, las mujeres todavía tenían el 33% de los escaños en la Asamblea Constituyente y habían sido consideradas para discutir en el proyecto de la nueva Constitución. Sin embargo, los temas de género no fueron su prioridad y pese a los esfuerzos de las mujeres organizadas en una alianza inter-partidaria no se canalizaron sus temas en las once comisiones existentes, pues gran parte de las mujeres en la asamblea eran nuevas en la política con un alto grado de lealtad hacia sus líderes por lo que les era difícil articular agendas propias (Falch, 2010).

Tampoco fue menor la gran resistencia de los partidos políticos integrados por hombres para luchar contra la desigualdad, para debatir cuestiones que afectan a las mujeres y para incorporar la perspectiva de género; mientras que en paralelo las organizaciones feministas se encontraban divididas frente a cuestiones clave siendo incapaces de articular una voz común, lo que empeoró las posibilidades de avanzar hacia la resolución de los problemas de las mujeres (ONU MUJERES, 2015). Otro caso es el conflicto de Burundi en el que poco antes del Acuerdo de Paz en el 2000 se organizó la Conferencia de Mujeres de Burundi para la Paz en la que mujeres procedentes de partidos políticos, organizaciones de mujeres, grupos de refugiados y mujeres desplazadas emitieron una declaración donde se instaba a las partes

negociadoras a adoptar una perspectiva de género y garantizar el 30% de mujeres en los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y en todos los órganos creados por el acuerdo (Falch, 2010).

Si bien el acuerdo incluía un llamamiento a la eliminación de la discriminación, violencia, impunidad y el reconocimiento del derecho de la mujer a poseer tierras, bienes y acceso a educación para las niñas, se consideró que no había suficiente mujeres calificadas para ocupar cargos políticos y se limitaron a incluir una estipulación para perseguir el "equilibrio de género". Dado que continuaron las presiones para que la nueva Constitución garantizara mayor representación política de la mujer, en febrero del 2005, se aprobó por referéndum la nueva Constitución que estipulaba que la representación femenina debía tener un 30% en el gobierno, Asamblea Nacional y el Senado pero también incluía disposiciones relativas a las listas de los partidos -al menos una de cada cuatro candidatos debía ser mujer- y a sus comités centrales que debían tener un 25 % de mujeres (Falch, 2010).

Ya en el período posconflicto, en las elecciones de 2005, un número considerable de mujeres participaron como monitores electorales, votantes, activistas y candidatas. Lograron 36 escaños de los 118 en la Asamblea Nacional, 17 de 49 en el Senado, además de 7 de los 20 puestos gubernamentales, antes considerados exclusivos para hombres. Luego de estos resultados sin precedentes el país ha pasado por turbulentos enfrentamientos entre el gobierno y el parlamento y, si bien la institución de la cuota se mantiene, no ha habido una participación efectiva de las

mujeres en la política burundesa, porque en la cultura política donde los partidos políticos están altamente masculinizados se espera que las mujeres se encuentran subordinadas a sus colegas masculinos (Op. cit., 2010).

En el caso de Nepal, donde las mujeres estuvieron ausentes en las negociaciones de paz, organizaciones de mujeres presionaron al gobierno y a los partidos para que se las incluya en el diseño de la nueva constitución, un proceso complejo ya que para los líderes el proceso de paz y del gobierno de transición estaba siendo utilizado para fortalecer su poder (CARE S/f). Hubo cierto éxito al incluir cuatro mujeres en el comité de redacción originalmente compuesto solo por hombres y en diciembre de 2007, redes de mujeres organizaron dos conferencias nacionales para buscar estrategias que permitan mejorar el proceso de paz en relación a las mujeres; identificándose como los mayores obstáculos la ausencia de compromiso para implementar compromisos con su representación participación (Op. cit. ,S/f).

Y si bien se ha conseguido un 33% de mujeres en la cámara alta, no se considera que las mujeres han llegado por sus méritos sino por la cuota. Todavía hay cuestionamientos sobre si realmente marcan una diferencia en los temas de mujeres mientras que respecto de los partidos las mujeres raramente son designadas en roles clave y todavía se manifiestan limitaciones para que se expresen por sí mismas sin permiso de las elites partidistas. (CARE S/f.).

Finalmente en el caso de Sudáfrica the African National Congress Womens League (ANC) hizo un fuerte lobby para asegurar una

constitución sensible al género y con garantías concretas, como por ejemplo, la creación de una Comisión de Igualdad de Género que sirve como mecanismo para monitorear el progreso e implementación de las leyes relacionadas con el género (Tuwea Clark, 2013). Pero no siempre se ha logrado la incorporación de medidas favorables a las mujeres, incluso en aquellos países que han realizado destacables avances en el acceso al poder tras los conflictos. Es el caso de Liberia, que a pesar de contar con una mujer en la Presidencia, arrastra todavía una cultura política en la que las mujeres son consideradas secundarias respecto a los hombres que tienen más poder económico, político y recursos para competir electoralmente y, pese a que también en este caso se volvieron más visibles, durante la guerra se les dio roles limitados en la posguerra (Tuwea Clark, 2013).

Con miras a las elecciones de 2015, activistas por los derechos de las mujeres que lograron integrar la Nation Election Comission (NEC) impulsaron una propuesta de reforma electoral que llamaba al establecimiento de una cuota de 30% que fue rechazada en el debate legislativo alegando su inconstitucionalidad; mostrando así que la elección de una mujer Presidenta es un paso importante para la igualdad de género pero es un primer paso (Op. cit., 2013).

#### **d. Estrategias orientadas a fortalecer el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres durante el posconflicto: la promoción de la participación y la construcción de capacidades**

Según datos de ONU Mujeres (2015:45) en los últimos años un 80% de los acuerdos de participación en el poder, en el contexto de procesos de paz, mencionan cuotas legislativas para mujeres en lo referido a la participación en el poder. Pero no es solo una cuestión numérica: la cuestión clave sigue siendo cómo lograr que las mujeres puedan ejercer una influencia real en las negociaciones y aplicación de los acuerdos a los que se ha arribado (ONU MUJERES, 2015). Y eso pasa no solo por hacer esfuerzos para garantizar legalmente su acceso a los cargos de decisión, sino también por la creación de capacidades individuales y organizacionales (Tuwea Clark, 2013) que les permitan desarrollarse en la vida política y mejorar el ejercicio de todos sus derechos en condiciones de igualdad.

En un punto anterior se mencionaba la experiencia de Rwanda y cómo se había logrado incrementar la representación política de las mujeres e introducir en el enfoque de género en su Constitución, incluyendo diferentes acciones afirmativas. Además del compromiso con la igualdad de género por parte del RPF, diversos factores actuaron sinérgicamente para mejorar la participación de las mujeres. Uno de ellos, la acción de las mujeres a través de diferentes organizaciones y redes (como Collectifs Pro-femmes Twese Hamwe, The Rwandan Women Leaders Caucus, The Forum for Rwanda Women Parliamentarians, o The

National Council of Women) junto al Ministerio de Género y Promoción Social que construyeron alianzas (que incluyeron a hombres) en torno a los temas de género y desarrollaron una ruta para lograr la igualdad de género en la sociedad, que incluyó mecanismos para fortalecer capacidades, acciones de lobby para derogar leyes que discriminaban a las mujeres, la transversalización de la perspectiva de género en los planes nacionales y presupuestos, acciones de sensibilización de la opinión pública sobre las desigualdades de género y la movilización de las mujeres y para incrementar el su número en los registros de votación y en candidaturas electorales; además de recoger sus puntos de vista para que den su perspectiva en el proceso constitucional (Kantegwa, 2004).

En particular The Rwandan Women Parliamentary Forum (FFRP) con asistencia técnica y financiera de la Unión Interparlamentaria (IPU), visitó y aprendió experiencias de los parlamentos de Suecia y Noruega. En el marco de este apoyo, capacitaron a los integrantes del parlamento sobre cómo incluir la perspectiva de género en la Constitución; se realizaron consultas a las mujeres de las comunidades para recoger sus demandas que dieron como resultado un documento que fue entregado a la Comisión de Constitución y, por último, se formó un Comité de Mujeres que realizó consultas a mujeres de las comunidades sobre sus demandas generándose un documento que fue entregado a la Comisión de Constitución. También se realizaron acciones de capacitación, construcción de conocimiento y sensibilización sobre la Constitución que ayudaron a que se incrementara el número de mujeres candidatas, aunque estas enfrentaron

desafíos como los estereotipos que situaban a los hombres como mejores candidatos (ya que las candidaturas de mujeres no era todavía un fenómeno familiar) o tener que competir en campañas masculinizadas en las que los hombres tenían mayores recursos y contactos (Kantegwa, 2004).

En Uganda, asociaciones de mujeres parlamentarias también han jugado un rol similar. Es el caso de The UGANDA WOMEN PARLIAMENTARY ASSOCIATION (UWOPA) que ha monitoreado la participación de las mujeres en el parlamento y ha organizado encuentros para compartir y promover temas de las mujeres en la legislación, políticas públicas y su implementación. Además para las elecciones presidenciales y locales de 2011 iniciaron un diálogo con servicios de seguridad, comisiones electorales, partidos políticos y medios de comunicación para conseguir un entorno adecuado para la participación libre de las mujeres en los procesos políticos (Tuwea Clark, 2013). En el caso de Nepal, antes mencionado, las mujeres organizadas se han movilizado a través de diferentes actividades como la construcción de capacidades para mujeres líderes, el impulso para la incorporación de más mujeres en la maquinaria estatal, la publicación de un directorio de mujeres influyentes y capaces a lo largo del país, el establecimiento de redes de monitoreo de los derechos de las mujeres o la protección de las mujeres defensoras de los derechos humanos (Op. cit., 2013).

Desde la experiencia de Afganistán se ha resaltado la importancia de promover iniciativas que creen capacidades en las mujeres puesto que las mujeres electas no

tenían las relaciones o acceso que podían tener los hombres con más tiempo y experiencia en la política; capacidades que no se desarrollan tan rápidamente a través de talleres, sino que más bien su desarrollo debe ser orientado a que mejoren su comprensión de los procesos políticos para que puedan contribuir a transformar las instituciones, políticas y prácticas (Tuwea Clark, 2013).

Finalmente el proceso de Sierra Leona es otro ejemplo del impacto positivo de las redes y la movilización política de las mujeres. Después de las elecciones parlamentarias de 1995, grupos locales de mujeres como Women Organized for a Morally Enlightened Nation (WOMEN) y la Federation Muslim Women's Association se movilizaron para animar a otras mujeres a participar en las elecciones haciendo una campaña puerta a puerta generando un sentido de solidaridad entre ellas, que influyó para que se organizaran respecto de gran número de asuntos relacionados con la prevención de conflictos, la justicia social y el desarrollo económico cultural (Nzomo, 2002).



## 4. ¿QUÉ SE PUEDE APRENDER DE ESTAS ESTRATEGIAS Y QUÉ PUEDEN HACER LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL POSCONFLICTO?

Como se ha visto a lo largo de las experiencias mostradas en el punto anterior, la voluntad de los partidos políticos para promover la participación de las mujeres, cuando existe, puede ser solo una manifestación retórica cuyo compromiso puede cambiar o diluirse a lo largo del tiempo; lo que hace que las relaciones de poder se mantengan inalteradas y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres no experimente cambios sustantivos (como se ha visto en los casos de organizaciones políticas de Mozambique y Zimbawe). Cuando dichas organizaciones se han comprometido con la igualdad de género han impulsado medidas como la reserva de asientos en gabinetes y la promoción de mujeres para puestos de liderazgo en el Estado. Sin embargo, si las mujeres no llegan a constituir al menos una masa crítica es probable que no se logre una real influencia en los procesos políticos aunque se pueda incluir en el inicio de transformaciones culturales, tal como sucedió en Uganda.

Pero cuando el compromiso es suficientemente fuerte por parte de un partido político (y este es un partido central en la vida política), si además de incluir la igualdad de género como uno de sus objetivos programáticos se promueven el incremento de mujeres en posiciones de dirección dentro del partido y en cargos de gobierno y se hacen esfuerzos para la inclusión de más mujeres en estos espacios se logra un círculo virtuoso donde las

mujeres logran mostrar sus capacidades y los aportes que su participación puede conllevar en situaciones de reconstrucción. En paralelo, y con la confluencia de otros actores y factores actuando sinérgicamente, las reformas políticas que se necesitan para configurar un nuevo marco legal en el que los derechos de las mujeres se vean reflejados avanzan con mayor facilidad. Este es el ejemplo de Rwanda que ha logrado tener una Constitución donde el género está transversalizado en todo su articulado y en la que, además de la regulación de cuotas de género, se han normando instancias de monitoreo del cumplimiento del articulado constitucional (una medida que también se ha introducido en Sudáfrica).

Y aunque no es lo más común, en situaciones extremas, el compromiso de los partidos puede empezar a generarse por actores nuevos que desafían sus dinámicas y agendas, como en el caso de Irlanda. Las mujeres superaron sus diferencias y fueron capaces de formar una organización política propia que sirvió como impulso para la participación de las mujeres en otras fuerzas políticas y para dar centralidad a los temas de género en la negociación. Pero ese desafío también puede gestarse desde dentro de la propia organización, como lo muestra la experiencia salvadoreña y en menor medida la de Eritrea. La transformación de un partido en aliado de la participación política de las mujeres y de los temas de género puede lograrse a

través del empoderamiento de sus militantes a través de su articulación en organizaciones propias de fuera y dentro del partido y la decisión de aglutinarse en torno una agenda concreta haciendo presión para que el partido adopte una agenda de género, incluyendo presiones de carácter público.

### **Convirtiendo a los partidos políticos en aliados de la igualdad de género: medidas para la acción**

Trabajar con los partidos políticos implica pensar medidas multidimensionales que, además de incidir en lo institucional, también favorezcan cambios en su cultura política y organizacional para hacerlos más permeables a la participación y representación de los intereses de las mujeres. Y aunque cada contexto nacional es diferente y no existen fórmulas únicas para lograrlo se pueden mencionar las siguientes medidas:

- a.** Apoyar a las mujeres para construir alianzas intra e interpartidarias para fortalecer su voz colectiva y presionar por reformas voluntarias internas en sus partidos, entre ellas, la incorporación de compromisos específicos con la igualdad de género en sus documentos estatutarios y programáticos y una mayor democracia en los niveles de decisión a través de medidas de cuota o paridad.
- b.** Regular medidas legales de cuota o paridad aplicables a los niveles de decisión partidista y para la conformación de asambleas y para nominaciones a cargos de elección popular.
- c.** Promover medidas que ayuden a desterrar reglas formales o prácticas informales excluyentes que impiden a las mujeres participar en condiciones de igualdad con los hombres.
- d.** Construcción de capacidades de las mujeres no solo en época electoral y para candidatas sino también orientadas a la militancia femenina (teniendo en cuenta su diversidad) para fortalecer sus habilidades para dar forma y liderar la construcción de la paz.
- e.** Orientación del financiamiento público para la realización de dichas acciones de fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres considerando las desventajas estructurales que las afectan.

## Convirtiendo a los partidos políticos en aliados de la igualdad de género: medidas para la acción

- f.** Trabajar con líderes hombres de los partidos para demostrarles por qué la participación de las mujeres tiene un valor agregado y un impacto en la construcción de sociedades más inclusivas e incentivarlos a que las incluyan sustantivamente en todas las etapas de un proceso de paz, lo que abarca las delegaciones para las conversaciones de paz pero también el debate de las reformas políticas posconflicto.
- g.** Trabajar con los partidos políticos la construcción de políticas específicas y transversales que favorezcan su incorporación a todos los espacios de decisión pública y el ejercicio de todos sus derechos en igualdad de condiciones.
- h.** Garantizar que las mujeres puedan contar con las condiciones necesarias para realizar un ejercicio efectivo del cargo legislando medidas que las protejan de conductas que menoscaben sus derechos, como por ejemplo, la violencia política.
- i.** Promover el diálogo entre el movimiento de mujeres y mujeres de los partidos políticos que ayuden a construir agendas comunes en pro de la igualdad de género en el ejercicio de sus derechos.

Fuente: con base en Castillejo, 2011 y Rozas et al.,2010

Pero también es indispensable considerar las experiencias aportadas por los movimientos de mujeres que -como se ha visto- han realizado diferentes acciones estratégicas, para que los temas relacionados con las mujeres estén presentes en los acuerdos o reformas constitucionales y legales. Cuando estos han sido pasados por alto para lo cual han utilizado medidas de presión interna como la presentación de documentos con propuestas y reuniones bilaterales con actores clave) o externas como la publicación en medios de las propuestas, acciones de lobby y cabildeo en los procesos o la realización de conferencias invocando la solidaridad de género de actores

internacionales como sucedió en el caso de Sri Lanka.

Dichas presiones han llevado en muchos casos a la adopción de cuotas o medidas afirmativas y a introducir temas relacionados con las mujeres en las Constituciones y leyes durante el posconflicto. Pero si bien es importante contar con medidas afirmativas que ayuden a mejorar su acceso a la política, también lo es la necesidad de fortalecer sus capacidades para que puedan tener influencia en los procesos políticos e impulsar una agenda de género, así como generar condiciones equitativas para su desempeño.

## De las cuotas a la paridad: la experiencia de América Latina

Dentro las reformas introducidas en situaciones de acuerdos de paz y/o procesos constitucionales y de reforma posconflictos, la propuesta más común para promover la participación de las mujeres ha sido promover la adopción de cuotas para cargos de elección popular (y en menor medida para cargos de decisión al interior de los partidos). América Latina ha sido una región prolífica en la adopción de este tipo de medidas aplicadas a las nominaciones a cargos de elección popular. Han significado una importante democratización de los procesos de selección de candidatos de los partidos políticos y, bajo determinadas condiciones de diseño y compatibilidad con los sistemas electorales en los que se han aplicado, han sido un factor importante para el incremento de mujeres electas.

Su regulación legal se inició en la región en Argentina en 1992 produciéndose un proceso de contagio en la región en virtud del cual -salvo los casos de Guatemala y Venezuela<sup>7</sup>- todos los países de la región han regulado legalmente una acción afirmativa en porcentajes que han oscilado entre un 20% a un 40% que en algunos casos han sido aplicados no a las listas a ser inscritas, sino a las listas que contienen en los procesos de internas. Pero a partir de 2009 la región ha ingresado en un proceso de cambio de paradigma conceptual respecto de cómo entender y medir la igualdad en la participación política pasando de un discurso centrado en las acciones afirmativas entendidas como medidas compensatorias temporales a otro donde el reparto de poder en las sociedades democráticas debe ser permanentemente equitativo entre ambos sexos y en el que dicha participación es entendida como un derecho humano cuyo ejercicio depende del principio de paridad (Piscopo, 2016).

En ese sentido, la paridad es un mecanismo para lograr una mayor representación política pero también es un fin en sí mismo que implica la redefinición del contrato político-social en las democracias representativas. Aunque esta medida fue inicialmente incorporada en las legislaciones de Francia, Bélgica y España entre los años 2000 y 2007 es en América Latina donde su avance está siendo más rápido y el debate para su incorporación más dinámico y prolífico aunque no exento de resistencias. En la actualidad cinco países- Bolivia, Ecuador, Costa Rica México y Nicaragua han regulado una paridad político-electoral (50%-50%) para la composición de las listas a ser inscritas a cargos de elección popular y cuatro Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Panamá para la nominación o composición de las máximas instancias directivas partidarias.

<sup>7</sup> El caso de Uruguay es un caso particular pues en el año 2009 se reguló una cuota de 33% que solo tuvo vigencia para las elecciones de 2014. En la actualidad desde la Bancada Bicameral Femenina que agrupa a parlamentarias de diferentes tendencias políticas se está intentando incluir nuevamente en la legislación una medida de este tipo.

## De las cuotas a la paridad: la experiencia de América Latina

Para las candidaturas a cargos de elección popular en todos los casos se ha establecido un mandato de alternancia (un hombre/una mujer o viceversa) para la ubicación en listas y, salvo el caso de Nicaragua que no cuenta con una sanción, la medida establecida frente al incumplimiento ha sido la más efectiva: la no inscripción de la lista. Además en los casos de Bolivia y México que cuentan con sistemas mixtos de elección de sus legislativos se ha establecido lo que se denomina “paridad horizontal” que implica contar un 50% y 50% de candidatos en los distritos uninominales. Pero también en las cabezas de las listas, obligación que acaba de ser establecida para los partidos políticos por el Tribunal Supremo de Costa Rica a través de una reciente resolución<sup>8</sup>. Asimismo en el caso mexicano se ha establecido la “suplencia por género” para evitar que las mujeres sean presionadas a renunciar a sus cargos por suplentes de sexo contrario una vez han sido electas.

Como se observa, las legislaciones han ido perfeccionando el diseño de las medidas, tras la experiencia acumulada de la aplicación de la cuota haciendo énfasis en un mejor diseño en lo que se refiere a la ubicación de las mujeres (para evitar que sean ubicadas en lugares sin posibilidad de ser electas) y las sanciones innovando medidas, a modo de asegurar su cumplimiento integral. Aplicada a las candidaturas electorales ha sido la política que ha logrado el número más alto de mujeres electas en las cámaras bajas de la región (Llanos y Martínez, 2017). Pero además del diseño también es importante tomar en cuenta los atributos del sistema electoral que en su momento condicionaron la eficacia de las cuotas y ahora pueden condicionar la de la paridad.

Al respecto se ha señalado que los sistemas de representación proporcional suelen ser más favorables a una mayor representación de las mujeres y entre los elementos que se han identificado como relevantes destacan la magnitud del distrito y el tipo de lista con en el que se realizan las nominaciones (Archenti y Tula, 2008). En el caso de la magnitud del distrito, a menor tamaño es menos probable que más mujeres sean incluidas en las nominaciones por la existencia de un mayor número de escaños, ya que es probable que los partidos privilegien a candidatos hombres. Sobre el tipo de lista ha existido cierto debate.

<sup>8</sup> Ver Resolución 3603-E8-2016.

## De las cuotas a la paridad: la experiencia de América Latina

Algunos autores sostienen que las listas cerradas y bloqueadas (en las que el orden de las candidaturas no puede ser alterado por el electorado) potencian la aplicación de las cuotas y ayudan a garantizar al menos un mínimo de representación de mujeres al ser combinados con cuotas y mandatos de posición (Del Campo Y Luengo, 2008; Archenti y Tula, 2008; Jones, 2008 y Roza et al. 2010). Otros han señalado que también en los sistemas con listas cerradas o desbloqueadas o abiertas (donde el elector a través de una votación preferente puede alterar el orden de la lista de un mismo partido o combinar opciones de listas de partidos diferentes, respectivamente) las mujeres pueden tener éxito en ser electas (Schmidt, 2004).

Por último, trascendiendo lo institucional, el éxito de estas medidas depende también de una real voluntad para su aplicación por parte de las organizaciones políticas en particular cuando son reguladas de “arriba hacia abajo” utilizando la vía legislativa. Sino pueden ser adoptadas como una forma de ganar el apoyo de las mujeres pero luego se juega a su no implementación como una forma de auto-preservación de los hombres que podrían ser desplazados (Krook, 2009). De hecho, cuando este tipo de reformas se han realizado en contextos de posconflicto marcados por el clientelismo se ha señalado que regular la presencia en lo formal no garantiza su influencia ya que la distribución del poder y recursos es manejada por hombres aunque se debe dar más tiempo para que se evalúe su impacto real (Castillejo 2011).

Los movimientos de mujeres, a través de la generación de alianzas han hecho también grandes contribuciones para el conocimiento de los avances adoptados difundiendo las medidas incorporadas en acuerdos y normas (Rwanda) o estableciendo redes de monitoreo para ver como evoluciona la implementación de las disposiciones alcanzadas. Han colaborado con el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y con el incremento de su participación a través de diferentes acciones como el trabajo con candidatas para animarlas a postular o para mejorar su competitividad y con electas para promover legislaciones que incluyan

los temas de las mujeres (como se observó en Uganda, Rwanda y Afganistán). También diseñando campañas de sensibilización dirigidas a la opinión pública sobre la importancia de la igualdad de género (como sucedió en Rwanda) para así avanzar hacia cambios culturales más estructurales. Acciones que muestran como las mujeres pueden perseguir y desarrollar fuentes alternativas de poder para incluir en la toma de decisiones, cuando las fuentes tradicionales de poder son inaccesibles o están opuestas a su participación lo que ayuda a apalancar el desafío de las estructuras patriarcales (Tuwea Clark, 2013).

## **Medidas recomendadas a los gobiernos para asegurar la participación política de las mujeres en procesos electorales de posconflicto**

- Asegurar el igual acceso de las mujeres en todas las etapas del proceso electoral incluyendo la adopción de medidas para incrementar su participación en los registros para votar; adoptar acciones positivas, asegurar su representación en los cuerpos de administración electoral y como monitores y observadoras y animar a los partidos políticos a incluir plena e igualmente a las mujeres en todas sus actividades.
- Asegurar igual acceso de las mujeres al voto y educación cívica, dando a las mujeres candidatas total apoyo, entrenamiento y recursos financieros así como eliminar prácticas de acoso a las mujeres como votantes o candidatas.

Fuente: "Women's equal participation in conflict prevention, management and conflict resolution and in post conflict peace-building: agreed conclusions". Conclusiones de la Comisión del Estatus de la Mujer en su 48 sesión (Nueva York. 1 al 12 de marzo de 2000).

## 5. MARCO QUE REGULA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN COLOMBIA Y ALGUNOS RESULTADOS

En su diseño político institucional actual, Colombia ha regulado en su Constitución política los principios de igualdad entre hombres y mujeres en su artículo 13 en el que prohíbe la discriminación por sexo y en una lectura conjunta de sus artículos 40 y 43 en lo referido a la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos señalando además expresamente en el primero que “las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”. Asimismo en su artículo 107 señala que “los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos”.

En el año 2000, mediante la Ley 581 se dispuso que al menos un 30% de los niveles decisorios de las entidades públicas debían estar ocupados por mujeres (excluyéndose cargos de elección popular, carrera judicial o cargos seleccionados mediante concurso de méritos) siendo junto a Panamá los dos únicos países que cuentan con una acción afirmativa para cargos en la administración pública. Un análisis realizado entre los años 2006 y 2010 presentado por el Observatorio de Asuntos de Género revela que la medida entidades como los Organismos de Vigilancia y Control así como la Registraduría Nacional del Estado Civil estaban cumpliendo con la disposición, otras como el Legislativo o la rama judicial presentaban déficits en su cumplimiento.

**Cuadro: 1 Participación de mujeres en el desempeño de cargos públicos 2006 - 2010**

% mujeres cargos	2006	2007	2008	2009	2010
Rama Ejecutiva	36	36	39	40	40
Rama Legislativa	23	28	30	25	25
Rama Judicial	20	34	26	23	26
Organismos Autónomos	29	31	33	32	32
Organismos de Vigilancia y Control	44	40	42	36	35
Registraduría Nacional del Estado Civil	38	37	27	35	36

Fuente: Tomado de Observatorio de Asuntos de Género (2011:10).



Para el año 2016, un informe del Departamento Administrativo para la Función Pública (2016), que diferencia la presencia de mujeres en máximos niveles decisorios (es decir en aquellos cargos de mayor jerarquía como ministros, viceministros y secretarios generales) y en otros niveles (en los que se incluye cargos de libre nombramiento y remoción) se tiene que salvo en la rama legislativa y en los organismos de control y vigilancia, la presencia de mujeres en máximos niveles decisorios no supera el 40% aunque sí el 30% establecido por la cuota.

En el caso de otros niveles, salvo la organización electoral, todos cumplen con la cuota registrándose una presencia por encima del 30% (rama judicial y entes autónomos) y del 40% (rama ejecutiva, rama legislativa, organismos de control y vigilancia, gobernaciones y alcaldías capitales). Esta diferenciación permite observar que particularmente en los casos de la rama ejecutiva, gobernaciones y alcaldías capitales todavía hay diferencias porcentuales importantes entre la presencia de mujeres en otros niveles y en cargos con mayor jerarquía.

**Cuadro: 2 Participación de mujeres en el desempeño de cargos públicos a 2016**

Entidad	% Máximo nivel decisorio	% Otros niveles decisorios
Rama Ejecutiva	37	42
Rama Legislativa	100	46
Rama Judicial	33	35
Organización Electoral	0	23
Entes autónomos	38	36
Organismos de Control y Vigilancia	46	45
Gobernaciones	37	43
Alcaldías Capitales	39	50

Fuente: Departamento Administrativo para la Función Pública (2016).

Más de una década después, en 2011 y de manera tardía en comparación con otros países de la región que lo hicieron a partir de la década de los noventa, Colombia reguló mediante la Ley 1475, una cuota de género. La disposición de cuota colombiana señala que

“las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de los géneros” (art. 28). Añade además que en la postulación, selección e inscripción de

candidatos a cargos de elección popular que se realicen mediante métodos democráticos también se deberá garantizar la equidad de género (art. 17). Esta es, sin embargo, por su propio diseño una medida de alcance limitado.

Si bien se aplica en todas las circunscripciones en las elecciones regionales y locales, en el caso de Elecciones al Congreso para el Senado no tiene efecto sobre la circunscripción especial indígena (con dos escaños) y para la Cámara de Representantes se excluyen de su aplicación diecinueve circunscripciones regionales y las tres especiales para indígenas, afros y colombianos en el exterior (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia- MGIC, 2017). Asimismo no se ha regulado una sanción explícita en la legislación ante supuestos de incumplimiento ni se ha establecido ningún mandato de posición para las mujeres con el fin de fortalecer su visibilidad y/o oportunidades de ser electas.

La Ley 1475 reguló también otros aspectos de la organización de los partidos en Colombia. En primer lugar consagró que “en virtud del principio de equidad de género los hombres y las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política” (art.4). Y ha complementado la cuota con otra acción afirmativa al orientar un porcentaje del financiamiento público que se otorga a los partidos (15%) para actividades de sus centros de pensamiento, formación y capacitación política electoral e inclusión.

Sin embargo, las destinatarias de estos recursos no son solo las mujeres sino también los jóvenes y minorías étnicas, no habiéndose especificado formas de distribución de los recursos que permitan trabajar adecuadamente con cada uno de estos grupos con necesidades diferentes entre sí. Por último, también se estableció un incentivo financiero para promover la elección de más mujeres a través de la constitución de un fondo del 5% de los recursos estatales a ser distribuidos entre las organizaciones políticas en proporción al número de mujeres que resulten elegidas (art.17).

Con este nuevo marco legal la cuota se aplicó por primera vez en Colombia en las elecciones par asambleas departamentales y concejos distritales y municipales de 2011. Los resultados mostraron un impacto en la nominación de mujeres pero no en una mayor elegibilidad. Según Cardozo García y Quintero Benavides (2014) en el primer caso (asambleas departamentales) en 2011 fueron elegidas un 18% mientras que en 2007 habían sido electas un 17.2% y, en 2003, un 16.8%. En el caso de las nominaciones estas fueron en 2011 de un 30.7% de mujeres mientras que en 2007 habían sido de 14.7% y, en 2004, de 17.9%. Y ocupan el 12,5% de las Gobernaciones (MGIC, 2017) cargo para el cual no aplica la cuota. Algo similar sucedió con las elecciones a concejos distritales y municipales; mientras la nominación de mujeres en las elecciones de 2003 y 2007 estuvo en torno al 17%, en 2011, esta prácticamente se duplicó llegando a 36.1%. Pero este incremento en la oferta electoral apenas tuvo impacto en el número de mujeres electas que llegó a 16.1% mientras que en 2007

había sido de 14.5% y en 2003 de 13.3% (Op. cit. 2014). Además, las mujeres en alcaldías son apenas el 12.2% (MGCIC, 2017).

Las elecciones a nivel parlamentario, con una primera aplicación de la cuota regulada, se produjeron en 2014. En dichas elecciones fueron presentadas a la Cámara de Representantes un 29.5% de mujeres y al Senado un 31.6%

(Observatorio de Asuntos de Género, 2014) y, según datos de Unión Interparlamentaria, fueron elegidas un 18.7% de mujeres en la Cámara de Representantes y un 21.6% en el Senado. Sin duda el más alto porcentaje de electas jamás obtenido por el país pero aún distante del logro de una "masa crítica" de mujeres en torno al 30% que es el objetivo que subyace a la regulación de medidas afirmativas.

### Cuadro: 3 Evaluación en la elección de mujeres en el Parlamento Colombiano 1991 - 2014

Período	% mujeres Representantes en la Cámara	% mujeres en el Senado
1991 - 1994	37	42
1994 - 1998	100	46
1998 - 2002	33	35
2002 - 2006	38	36
2006 - 2010	37	43
2010 - 2014	39	50
2014 - 2018	39	50

Fuente: Elaboración en base a Bernal, 2006 y Observatorio de Asuntos de Género 2011.

## 6. EL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA: MEDIDAS QUE PUEDEN IMPULSAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El Acuerdo de paz suscrito en Colombia incorporó el enfoque de género como uno de los principios orientadores para su implementación aludiendo a las medidas afirmativas como un mecanismo para promover la igualdad y la participación efectiva de las mujeres considerando los impactos desproporcionados que el conflicto ha tenido sobre ellas, lo que implica acciones diferenciadas e igual acceso a los planes y programas establecidos en el Acuerdo garantizando la representación de las mujeres y sus organizaciones en los diversos espacios de participación.

En el punto específico sobre Participación Política Apertura Democrática para construir la Paz, incluyó la siguiente declaración:

Tomando en consideración que las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación, enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de participación política y social (pág. 35).

En este punto el Acuerdo también planteó la revisión y modernización del régimen electoral para propiciar una mayor participación que facilite el ejercicio de este derecho en zonas afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en dichas zonas (pág. 36). Para lo cual se contempló la Creación de una Misión Electoral Especial que presentara una serie de recomendaciones para la reforma las que debían tener en cuenta las dificultades de las mujeres en relación al régimen electoral (Punto 2.3.4). En enero de 2017 tomaron posesión seis de los siete integrantes de dicha Misión y esta entidad decidió centrar sus esfuerzos en tres ejes prioritarios: la reforma de la arquitectura institucional, del sistema electoral y del financiamiento de la política.

Para dotar de contenido a dichas propuestas se realizaron reuniones con diversas organizaciones de la sociedad civil, dirigentes políticos y partidarios, academia y expertos (nacionales e internacionales) así como con autoridades electorales. Y se han generado ya una serie de recomendaciones que buscan mejorar las fortalezas del sistema electoral colombiano y modificar las áreas problemáticas; pero solo en aquellos puntos en los que los actores políticos e institucionales hayan identificado la necesidad de realizar cambios adaptando la

institucionalidad colombiana a los más altos estándares latinoamericanos.

Para ello se han propuesto el cumplimiento de cinco objetivos: -la constitución y o fortalecimiento de organismos electorales sólidos, legítimos, confiables y altamente profesionalizados; -el mejoramiento de la calidad de la representación política con una especial incidencia en mejorar las oportunidades de jóvenes, grupos étnicos y mujeres en la toma de decisiones (un eje transversal de reforma);

-fortalecer el sistema de partidos haciéndolo menos personalista y clientelista y procurando un sistema más abierto a nuevas expresiones así como organizaciones más democráticas, institucionalizadas y transparentes; -promover un financiamiento público más transparente, con mayor fiscalización y con mayor aporte estatal y menor costo; y por último revertir los altos índices de abstención. El siguiente cuadro resume las propuestas puntuales que la Misión Electoral ha ido avanzando hasta la fecha de elaboración de este documento:

**Cuadro: 3 Evaluación en la elección de mujeres en el Parlamento Colombiano 1991 - 2014**

Ejes Temáticos	Propuestas
<p><b>Reforma de la arquitectura institucional</b></p>	<p>Estructura electoral tripartita: Consejo Electoral Colombiano (CEC), Registraduría Nacional (RN) y Corte Electoral (CE).</p>
	<p>Conformación del CEC y la CE a través de ternas, una de las cuales debe incluir solo mujeres.</p>
<p><b>Reforma del sistema electoral</b></p>	<p>Eliminación del voto preferente en nominaciones para el Senado y adopción de lista cerrada y bloqueada con exigencia de mayor democracia interna.</p>
	<p>Incremento de escaños reservados para pueblos indígenas y afro-descendientes en el Senado.</p>
	<p>Adopción del sistema proporcional personalizado para la elección de la Cámara de Representantes: dos votos, uno por lista plurinominal cerrada y bloqueada (69 escaños) departamental y otro por circunscripción uninominal (104 escaños).</p>
	<p>Departamentos con 3 representantes serán elegidos en igual número de circunscripciones uninominales y departamentos con 4 o más elegirán la mitad de los escaños con lista plurinominal y la mitad con distritos uninominales.</p>

Fuente: Misión Electoral Especial Infografía - Propuesta de reforma política y electoral en Colombia.

Ejes Temáticos	Propuestas
<b>Reforma del sistema electoral</b>	Incremento progresivo de cuota: porcentaje inicial de 40% para luego avanzar hacia paridad, alternancia y universalidad y con lista cremallera en Senado, Cámara (listas plurinominales, Asambleas y Concejos y cuotas transversales por departamento en distritos uninominales en Cámara.
	Adopción de nominación en listas cerradas y bloqueadas para elección de Asambleas departamentales y Concejos municipales.
	Adopción de segunda vuelta para la elección de seis municipios más grandes salvo que se obtenga más del 40% de los votos y 10 puntos de diferencia respecto del que quede segundo.
<b>Reforma del financiamiento de la política</b>	<b>En época no electoral</b>
	Aumento del 25% del financiamiento para organizaciones políticas con personería jurídica.
	Asignación del 55% del financiamiento público en función de cargos electos.
	Bonificación del 20% por presencia de mujeres, jóvenes y etnias.
	<b>En época electoral (campaña)</b>
	Financiamiento directo: anticipo del 50% previo a la campaña electoral (10% de forma equitativa para todas las organizaciones y 40% en base a resultados previos) y otorgamiento del 50% restante en función de resultados electorales.
	Financiamiento indirecto en forma de transporte público el día de la elección.
Estado financiará parcialmente la publicidad en medios masivos de comunicación.	

Fuente: Misión Electoral Especial Infografía - Propuesta de reforma política y electoral en Colombia.

Ejes Temáticos	Propuestas
<b>Reforma del financiamiento de la política</b>	<b>En época electoral (campaña)</b>
	Establecimiento de topes a las donaciones o aportes que provienen de recursos propios de los candidatos y/o personas naturales y/o créditos bancarios y recursos propios de las organizaciones políticas.
	Rendición de cuentas a través del mecanismo "Cuentas claras" y creación de una unidad en para fiscalización y monitoreo en el Consejo Electoral Colombiano.
<b>Otras propuestas para promover la participación política de las mujeres</b>	Generación de condiciones adecuadas para el voto de las mujeres.
	Aplicación de la cuota en posiciones de decisión de las diferentes estructuras partidarias.
	Promoción de principios de igualdad en reglamentos y agendas programáticas partidistas para la igualdad de género.
	Promoción específica de formación política y electoral de las mujeres en los partidos y movimientos políticos.
	Reglamentación, seguimiento, control y sanciones de los partidos y movimientos políticos.
	Formación política general y planeación de campañas.
	Orientación de hasta el 10% de recursos del Estado repartidos proporcionalmente a cada partido por el número de mujeres electa y adecuación de instrumentos y reporte.
	Orientación de porcentaje específico de financiación de campañas políticas de acuerdo a cuotas.
	Destino específico de recursos para promoción de la participación política y electoral de las mujeres.

Fuente: Misión Electoral Especial Infografía - Propuesta de reforma política y electoral en Colombia.

Ejes Temáticos	Propuestas
<p><b>Otras propuestas para promover la participación política de las mujeres</b></p>	Participación equitativa en medios de difusión tanto públicos como privados.
	Oportunidades en dirección de las bancadas.
	Apoyo a bancadas interpartidarias de mujeres.
	Prevención y sanción de violencia política contra las mujeres.

Fuente: Misión Electoral Especial Infografía - Propuesta de reforma política y electoral en Colombia.

Siendo el principio de igualdad de género unos de los principios orientadores del Acuerdo, siendo un primer paso las propuestas esbozadas en lo referido a la participación política de las mujeres, estas deben ser enriquecidas para que -como se ha visto a lo largo de este documento- además de la acción afirmativa progresiva contemplada, se puedan implementar otras medidas que permitan dar un tratamiento más integral al tema transformando las estructuras institucionales surgidas de esta reforma, fortaleciendo las capacidades de las mujeres políticas, haciendo más equitativas las condiciones para el ejercicio de sus derechos políticos y permeando la cultura política colombiana para hacerla más igualitaria.

En ese sentido en el marco de los ejes planteados por la Misión Electoral se plantean otras medidas que también pueden ser incorporadas y algunas acciones que complementan las ya esbozadas:

### **a. Reformas de la arquitectura institucional: relacionadas con la estructura electoral tripartita**

- Reformar las reglas de elección para que se garantice una participación paritaria de las mujeres en la postulación a estas instancias y, en el caso de órganos colegiados, una composición paritaria de dichas instancias.
- Adopción de políticas de género que incluyan la transversalización del enfoque de género en todas las acciones internas y externas de las instituciones electorales y creación de unidades organizacionales específicas para impulsar dicha tarea.
- Desarrollo de campañas impulsadas por las autoridades electorales para sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de la participación política de las mujeres y los beneficios de su inclusión, así como para promover su participación en los procesos electorales como votantes y candidatas con énfasis en aquellas zonas afectadas por el conflicto.



- Fortalecer la capacidad de las autoridades electorales (Registraduría) de generar información político electoral desagregada por sexo de manera periódica y que sea de fácil acceso para la ciudadanía.

- Incluir como función de las autoridades electorales (Consejo Nacional Electoral) promover y fiscalizar el cumplimiento de las normas y disposiciones aprobadas para mejorar la representación política de las mujeres a través de sistemas de monitoreo o reportes periódicos de carácter público que brinden información sobre procesos electorales y el desempeño de los partidos políticos para promover/garantizar los derechos políticos de las mujeres.

- Incluir como función de las autoridades electorales (Consejo Nacional Electoral) la fiscalización del uso de los recursos públicos orientados al fortalecimiento de capacidades de las mujeres, así como los recursos orientados a la campaña electoral de modo que sean distribuidos equitativamente entre candidatos y candidatas.

- Implementar un sistema de monitoreo de acciones de violencia o acoso político contra las mujeres en contextos electorales y diseñar procedimientos adecuados para su denuncia/sanción y protocolos para su efectivo tratamiento.

## **b. Reformas de la arquitectura institucional: relacionadas con las organizaciones políticas**

- Fortalecer la inclusión de disposiciones relacionadas con la igualdad de género en sus normas estatutarias para que apliquen a todas sus actividades y políticas concretas y establecer fórmulas para que más allá de lo retórico su cumplimiento sea efectivamente exigible por parte de la militancia femenina.

- Regular legalmente medidas de paridad y alternancia para la nominación y/o integración de las máximas instancias de decisión partidaria, así como para la conformación de cualquier tipo de asambleas y para sus cuerpos administrativos garantizando así una participación igualitaria de las mujeres.

- La medida de paridad adoptada deberá contener sanciones específicas en caso de incumplimiento (cómo llamados de atención públicos, multas, pérdida de parte del financiamiento público otorgado o una sanción relacionada con la inscripción de partido) y la posibilidad de que un órgano externo e independiente, como pueden ser las autoridades electorales, fiscalicen su cumplimiento.

- Desarrollo de acciones orientadas a que los hombres militantes y líderes del partido comprendan los temas de igualdad de género y los incorporen en su agenda política.

- Fortalecer las Unidades de la Mujer para convertirlas en instancias con mayor protagonismo y atribuciones (funcionales y financieras) para que puedan fungir como eje para la transformación de las organizaciones políticas en actores más favorables a la igualdad de las mujeres. Es importante que puedan administrar los recursos asignados al partido para la promoción de la participación de las mujeres o fiscalizar su uso y que tengan participación activa en los procesos de nominación de candidaturas para garantizar que las acciones afirmativas y futuras medidas paritarias sean cumplidas de manera sustantiva.
- Promoción de los liderazgos de las mujeres de modo que puedan acceder a los cargos de mayor jerarquía en todos los ámbitos de acción partidaria y en cualquier espacio/nivel de gobierno.
- Invocar a los partidos para que redefinan sus prácticas organizativas que suelen reflejar las dinámicas de vida masculinas buscando facilidades horarias y desterrando espacios informales de toma de decisiones.
- Promover que los partidos construyan sus propuestas de leyes y de políticas públicas y las implementen incorporando un enfoque de género.
- Trabajar en la redacción de protocolos internos y voluntarios para prevenir, erradicar y sancionar el acoso y violencia política en los ámbitos de acción partidaria.

### **c. Reforma del Sistema Electoral**

- Suponiendo que se mantenga la cuota progresiva de 40% es necesario mejorar su diseño para que: aplique sin excepción a todas las circunscripciones en todos los niveles de elección independientemente de su magnitud (incluyendo circunscripciones especiales) y se incluya como sanción específica la no inscripción de la lista frente al incumplimiento.
- Es conveniente adoptar la cuota o paridad horizontal para el encabezamiento de las listas en nominaciones plurinominales y debatir la conveniencia de adoptarla para nominaciones a cargos de elección popular de carácter ejecutivo (alcaldías, gobernaciones).
- Legislar medidas que las protejan del acoso y violencia política y cualquier otra conducta que menoscabe no solo sus posibilidades de competir electoralmente, sino también ejercer en las debidas condiciones los cargos para los cuales han sido elegidas o designadas.
- En caso no se logre legislar leyes específicas sobre el acoso y violencia política se pueden incluir tipificaciones especiales en normas ya existentes (como leyes contra la violencia o leyes electorales).

#### **d. Reforma al financiamiento de la política**

Establecer una reglamentación clara para el uso de aquellos fondos públicos orientados al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres que establezca que los contenidos debe reflejar temas relacionados con la igualdad de género y el desarrollo de competencias político-electorales en las mujeres y en el que se prevea una adecuada rendición de cuentas y la fiscalización externa para que se haga un uso adecuado de estos recursos.

Definir con mayor precisión el uso de la bonificación de 10% a ser otorgado por el Estado en función del número de mujeres electas de modo que pueda ser orientado a seguir promoviendo su participación en condiciones de igualdad.

Otorgamiento de bonificaciones independientes de 20% por presencia de mujeres en las instancias directivas de la organización en un porcentaje superior al 30%.

Adopción de medidas que garanticen un reparto equitativo del financiamiento directo de campañas electorales entre hombres y mujeres.

Creación de un Fondo especial para apoyar el fortalecimiento de capacidades de las candidatas para lo cual se deberá incrementar los fondos otorgados a los partidos para las campañas por ejemplo en un porcentaje equivalente al porcentaje de mujeres en las listas (MGCIC, 2017).

- Especificar que se entienda por participación equitativa en medios de difusión públicos y privados fijándose porcentajes de tiempo objetivos que puedan ser cuantificables y, por tanto, objeto de monitoreo para verificar su cumplimiento.

Para impulsar toda esta gama de acciones se recomienda apostar por una estrategia que ha demostrado ser clave para las mujeres en los avances de sus derechos en contextos de conflicto, posconflicto; pero también en sociedades y sistemas políticos que sin haber vivido este tipo de situación han sido poco permeables a reformas relacionadas con los derechos de las mujeres: el impulso de alianzas y agendas comunes a todo nivel que abarquen al más amplio espectro posible de actores.

Recogiendo y dando continuidad a las lecciones que ha dejado la incidencia de las mujeres desde dentro y fuera en los procesos de paz donde se ha demostrado que pueden superar divisiones para iniciar discusiones sobre asuntos políticos con una mirada de género y que así pueden empoderarse y presionar para cambios en sus propios grupos políticos y en sus sistemas políticos.

# CONCLUSIONES

Los contextos de posconflicto son una oportunidad para redefinir sociedades y sistemas políticos haciéndolos más inclusivos, con el objetivo de construir una paz sostenible en la que las múltiples y complejas barreras que las mujeres enfrentan para el ejercicio de sus derechos políticos puedan ir disminuyendo hasta alcanzar su plena participación en condiciones de igualdad. El Acuerdo alcanzado en Colombia ha sido modélico en el sentido de que no solo incorporó mujeres en las etapas de negociación y en todos los debates públicos, sino también porque incorporó una mirada de género que reconoce las desventajas que afrontan las mujeres descritas a lo largo de este documento.

En específico, incorporó la equidad de género como uno de los principios orientadores para la implementación de este acuerdo, principio que no se agota en la regulación de acciones afirmativas sino que implica tener una mirada integral de las reformas que se aprueben para asegurarse que este enfoque está presente en las medidas más concretas que ya se están proponiendo y que implica hacer hincapié en aquello que, siendo importante, aún no se ha propuesto.

Paralelamente, queda por ver si en la etapa de la implementación de los acuerdos actores como los partidos políticos, pero también otros actores involucrados en las reformas propuestas en el marco del Acuerdo de Paz asumen el desafío de hacer más incluyentes sus estructuras para las mujeres, de trabajar en sus liderazgos en el mediano y largo

plazo, de mejorar sus oportunidades para la competencia y las condiciones para el ejercicio de sus cargos y de incluir sus intereses en sus propuestas partiendo de la premisa de que este proceso los enriquecerá como organizaciones pues incorporaran nuevas visiones, enfoques y recursos humanos valiosos y, sobre todo, los hará más democráticos y legítimos mejorando así la calidad de la democracia.

En general, más allá de situaciones de conflicto los partidos políticos latinoamericanos (al igual que en otras regiones del hemisferio sur) suelen ser impermeables a las cuestiones de género siendo la regla mayoritaria que el poder partidista mantenga todavía una estructura piramidal: más mujeres en la base, menos mujeres en la toma de decisiones. Y, además, en la mayoría de los casos, se observa una escasa voluntad de adoptar medidas relacionadas con la participación y representación de las mujeres más allá de lo establecido legalmente como en el caso de las cuotas. Situaciones que se replican en el caso colombiano.

Por tanto la apertura de un escenario posconflicto vista como una oportunidad para la democratización de una sociedad requiere un trabajo con los actores políticos clave para la implementación de las reformas políticas que no pueden ser tratadas desde un punto de vista neutral al género. Este documento ha presentado diferentes medidas de carácter global, como la Resolución 1325 y resoluciones complementarias, orientadas a establecer una hoja de ruta política respecto de la situación de las mujeres que debe ser leída en el contexto de

los compromisos internacionales obligatorios para los Estados en materia de derechos políticos de las mujeres, como por ejemplo la CEDAW. A la vez ha identificado una serie de experiencias internacionales impulsadas en contextos de posconflicto orientadas a mejorar la calidad del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en diferentes dimensiones.

En particular las referidas a la adopción de medidas normativas (constitucionales y legales) para proteger sus derechos y acciones afirmativas para garantizar su acceso a los espacios públicos, la democratización interna de las organizaciones políticas en términos de género, la participación de las mujeres como candidatas y electas, el desarrollo de habilidades para mejorar su participación y comprensión de los procesos políticos así como su influencia en la agenda política. Estas acciones no siempre ni principalmente han sido impulsadas por los partidos políticos, pero ponen a su disposición una variada gama de medidas que podrían impulsar. A partir de estas acciones se ha podido observar cómo el concurso de otros actores, en especial las acciones de presión e incidencia impulsadas por los movimientos de mujeres realizadas muchas veces en alianzas que trascienden las fronteras ideológicas, pueden ayudar a desafiar el status-quo político partidario, alterar los equilibrios tradicionales de poder y generar cambios que buscan abarcar también la cultura política de las sociedades.

Por último, con base en esas experiencias, pero también a otras recomendaciones y lecciones respecto del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, se ha realizado un análisis de las propuestas hasta ahora presentadas por la

Misión Electoral que nos habla de la necesidad de reforzar lo propuesto en el marco de los tres ejes de reforma trabajados por la Misión (Reforma de la arquitectura institucional, reforma del sistema electoral y reforma del financiamiento de la política) y ampliar la mirada hacia nuevas medidas o medidas que complementen lo ya esbozado. En el caso de lo electoral y la cuota progresiva orientada hacia la paridad son propuestas que buscan ayudar a que esta medida sea realmente eficaz en el logro de un mayor número de mujeres electas en cargos de elección popular mejorando su diseño y previniendo problemas que puedan observarse en su implementación. En el caso de la arquitectura electoral son medidas orientadas a que las autoridades electorales sean instituciones en las que organizacional y funcionalmente la igualdad de género sea una prioridad ayudando además a legitimarlas para ser entes que promuevan y aseguren el cumplimiento de las medidas orientadas al fortalecer el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Además, se propone seguir ampliando dicho eje para seguir incluyendo una serie de acciones que ayuden a democratizar a los partidos políticos en términos de género. Es importante recalcar que más allá de lo que se logre regular legalmente con la incorporación de medidas específicas para favorecer la participación de las mujeres (medidas que han sido de vital importancia para el ejercicio sustantivo de sus derechos políticos en diferentes regiones del mundo y, en particular, en América Latina), las organizaciones políticas tienen el suficiente margen de autonomía como para promover acciones voluntarias internas (como las que aquí y en otros documentos se proponen)

que mejoren los mínimos establecidos legalmente y que tengan por objetivo una real democratización de sus estructuras, acciones, propuestas y prioridades en términos de género.

Por último, en el caso de las medidas propuestas en el tema del financiamiento de la política, lo que se busca es garantizar que el financiamiento público (directo e indirecto) pueda ser una herramienta para trabajar por el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres en sus carreras políticas y para mejorar condiciones de competencia electoral que, como se ha visto, muchas veces no son favorables a las mujeres. Todas ellas son medidas cuya reflexión se espera ayuden a aprovechar mejor la oportunidad que brinda el posconflicto en el caso colombiano.

# BIBLIOGRAFÍA

- ANDERLINI, Sanam N. (2000). Women at peace table. Making a difference. NUEVA York: UNIFEM.
- ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (2008). "Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuota" en Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género. ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (editoras). Buenos Aires: Editorial HELIASTA.
- BATLLE, MARGARITA (2016). "Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿Hacia estructuras más inclusivas?" en FREIDENBERG, FLAVIA Y BETILDE MUÑOZ – POGOSSIAN (editoras). Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BERNAL, ANGÉLICA O. (2006). Colombia: balance critico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006-2010. Ponencia presentada en marzo de 2006 con motivo del lanzamiento de la campaña "Más mujeres más política". Disponible en <http://portel.bogota.gov.co/galeria/analiselecciones.pdf>
- BELL, Christine (2004). "Women Address the Problems of Peace Agreements." En Peace work: women, armed conflict and negotiation. Radhika Coomaraswamy, Dilrukshi Fonseka, eds. Delhi, Sri Lanka: Women Unlimited. 96-126.
- BELL, Christine (2006). "Peace agreements: Their nature and legal status". The American Journal of International Law 100, (2). 373-412.
- BYRNE, Bridget (2002). Towards a gendered understanding of conflict. En Gender and Peacekeeping Training Course. DFID/DFAIT.
- CAMPAÑA MÁS MUJERES MÁS POLÍTICA (2008): Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos. Bogotá.
- CARE (S/F): From resolution to reality. Lessons learned from Afghanistan, Nepal and Uganda on women's participation in peacebuilding and post-conflict governance.
- CASTILLEJO, Claire (2016). Women political leaders and peacebuilding. Report May 2016. NOREF. Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

- CHINKIN, Christine (2003). Peace Agreements as a means for promoting gender equality and ensuring participation of women. Ottawa: División para el Avance de la Mujer de las Naciones Unidas, EGM/PEACE/2003/BP.1.
- DEL CAMPO, ESTHER Y OSCAR LUENGO (2008). "El impacto de los sistemas electorales y las leyes de cuota en los países andinos. Las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú." en Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género. ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (editoras). Buenos Aires: Editorial HELIASTA.
- FALCH, Áshild (2010). Women's Political Participation and Influence in Post-Conflict Burundi and Nepal. Oslo: Peace Research Institute Oslo (PRIO). (Mayo).
- JOHN, Moolakkattu Stephen (2006). Feminism and peace studies: Taking stock of a quarter century of efforts. Indian Journal of Gender Studies 13, (2) (1 de junio). 137-62.
- FUNCIÓN PÚBLICA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2016). Informe de participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público colombiano en la vigencia 2016 disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Informe+Ley+de+Cuotas+2016+DEFINITIVO.pdf/dae345b6-b792-4839-8bff-0708808c36bc>
- JONES, MARK (2008). "Leyes de cuota y lista de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. Listas abiertas" en Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina, RÍOS TOBAR, MARCELA (editora). Santiago de Chile: IDEA Internacional, FLACSO Chile, Catalonia.
- KANTENGWA, JULIANA (2004). Paper presentado en el panel de discusión on Women's Participation in Electoral Processes in Post –Conflict Countries: The Case of Rwanda. Organizado por IPU, las Naciones Unidas y las Misión Permanente de Noruega.
- KANDASWIKA- NHUNDU, RUMBIDZAI (2013). Political Parties in Africa through a Gender Lens. Stockholm: International IDEA.
- KROOK, MONA LENA y JULIANA RESTREPO SANÍN (2016). Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. Revista Política y Gobierno. Volumen XXIII. No. 1. I semestre de 2016. 127-162.
- LLANOS, BEATRIZ (2012). Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina. Lima: IDEA Internacional.



- MESA DE GÉNERO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA (2016). Tercera medición nacional. Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos políticos en Colombia 2014 - 2015. Metodología y resultados. Bogotá.
- MESA DE GÉNERO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA - MGCIC (2017). Consideraciones para la garantía de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en las reformas del régimen y la organización electoral en Colombia. Insumos para consideración de la Misión Electoral. Bogotá.
- MCGREW, LAURA; FRIESON, KATE; CHAN, SAMBATH (2004). Good Governance from the Ground Up: Women's Roles in Post-Conflict Cambodia. Women Waging Peace Policy Commission. Marzo.
- MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL (S/F). Propuesta de reforma política y electoral en Colombia disponible en <http://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2017/04/combinepdf.pdf>
- NAVAS, MARÍA CANDELARIA (2007). De Guerrilleras a Feministas: Origen de las Organizaciones de Mujeres Posconflicto en el Salvador: 1992-1995. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro Nacional de Historia. Julio. San Salvador.
- NZOMO, MARÍA (2002). Gender, Governance and Conflicts in Africa. Dakar disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan008250.pdf>
- ONU MUJERES (2015). Prevenir los conflictos, transformar la justicia y garantizar la paz. Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. ONU MUJERES.
- PISCOPO, JENNIFER (2016). Gender Balance as Democracy. The Shift from Quotas To Parity in Latin America, Politics, Groups, and Identities No. 4. 214-230.
- PROYECTO GLOBAL DE MONITOREO DE MEDIOS (2015). Who makes the news. Disponible en <http://whomakesthenews.org/gmmp-2015>
- ROZA VIVIAN, BEATRIZ LLANOS Y GISELA GARZÓN (2010). Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente. Lima: BID e IDEA Internacional.
- SCHMIDT D. GREGORY (2004). "La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos" en La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas, Informe del Taller. Stockholm: IDEA INTERNACIONAL.

- SØRENSEN, Brigitte (1998). Women and Post-Conflict Reconstruction: Issues and Sources. United Nations Research Institute for Social Development Programme for Strategic and International Security Studies. WSP Occasional Paper: n.º. 3, June.
- TOMOVICH, GABRIELLE y SILKE REICHRAT (2011). Women´s political participation in post-conflict transitions. Background paper produced for a workshop on “Womens political participation in Post-Conflict Transitions. Ottawa.
- TUWEA CLARKE, ROLAND (2013). Postwar Reconstruction in Liberia: The Participation and Recognition of Women in Politics in Liberia. Dissertations and Theses. Paper 1038 disponible en [http://pdxscholar.library.pdx.edu/open\\_access\\_etds/1038/](http://pdxscholar.library.pdx.edu/open_access_etds/1038/)
- UNITED NATIONS (2005). Women and elections. Guide to promoting the participation of women in election disponible en <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>
- VILLELAS ARIÑO, MARÍA (2010). La participación de las mujeres en los procesos de paz. Las otras mesas. Barcelona: Institut Catalá Internacional per la Pau.
- WILLS OBREGÓN, MARÍA EMMA Y CARDOZO, GARCÍA FLORENTINA (2010). “Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006). ¿Compromiso de fondo o superficial?” En Colombia Internacional 71, enero a junio. 130.