



RESUMEN EJECUTIVO

DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN

LA EXPERIENCIA DE LAS MISIONES POLÍTICAS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA EN MATERIA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD



Contexto

El proceso de paz en Colombia y el Acuerdo Final de Paz del 2016 son ampliamente reconocidos un modelo internacional de enfoque de género e inclusión de los derechos de la mujer a nivel mundial. Las Naciones Unidas (ONU) desempeñaron un papel activo, junto con otros miembros de la comunidad internacional, primero en alentar y asesorar a los actores clave para que avanzaran en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) durante las negociaciones de paz (2012 - 2016), y luego mediante el establecimiento de dos misiones políticas especiales consecutivas en Colombia para verificar disposiciones específicas del Acuerdo. En sus esfuerzos por implementar la agenda de mujeres, paz y seguridad en Colombia, la ONU trabajó en estrecha colaboración con las autoridades y excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), así como con la sociedad civil y actores internacionales.

Este año se celebra el 20º aniversario de la resolución 1325 de la ONU por la que se establece la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Por lo tanto, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (DAPCP) encomendó este estudio para dar cuenta de las principales formas en las que sus misiones políticas especiales han llevado a cabo actividades de monitoreo y verificación desde un enfoque de género del Acuerdo y han apoyado la implementación de la agenda MPS desde el 2016, después de haber apoyado la participación de las mujeres en el proceso de paz. El estudio identifica algunas lecciones aprendidas que han surgido de esta experiencia con respecto al apoyo a la mujer en los procesos de paz y en la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y más allá.¹

¹ El estudio fue realizado y escrito por Marcie Mersky, quien ha servido como miembro del Equipo de Reserva de Asesores Superiores sobre Mediación del DAPCP y ha prestado asesoramiento estratégico a altos funcionarios de las Naciones Unidas y otros en América Latina, Asia del Sur, Oriente Medio y África del Norte, así como África Subsahariana.

PROMOCIÓN de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en el proceso de paz de Colombia

EL ACUERDO FINAL DE PAZ

Las negociaciones de paz comenzaron en La Habana, sin casi ningún tipo de participación directa de las mujeres en los equipos de negociación. Al final, las mujeres asumieron un protagonismo mucho mayor, respaldado por organizaciones de mujeres en Colombia y el apoyo de las Naciones Unidas y demás actores internacionales. Dos años después del principio de las conversaciones de paz, las partes acordaron incluir al menos dos mujeres en sus equipos de negociación de diez personas y crear una Subcomisión de Género (SCG) incorporando una narrativa en los cinco capítulos sustantivos del Acuerdo Final de Paz que comprometía a las partes a adoptar medidas afirmativas específicas, así como a incorporar un fuerte enfoque de género. Esto dio lugar a un acuerdo de paz con más de 130 disposiciones sobre género y derechos de la mujer. Por ejemplo, la SCG garantizó que los actos de violencia cometidos por motivos de género se incluyeran en una lista de acciones que, de ser cometidas por cualquiera de las partes, constituirían una violación del cese al fuego.

El Acuerdo —que incluye disposiciones de amplio alcance destinadas a poner fin definitivamente a más de cinco décadas de conflicto armado entre el Estado colombiano y las FARC-EP— creó un complejo conjunto de mecanismos para monitorear y dar seguimiento a la implementación. La estructura principal fue la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), con la participación del Gobierno y de FARC. Se crearon otras entidades, en las que participaron representantes de mujeres



en Colombia, el Gobierno y varios actores internacionales, para monitorear las disposiciones específicas sobre género.

Con respecto a las actividades de verificación de la ONU, que son el centro de este estudio, el Acuerdo previó dos misiones políticas especiales sucesivas: inicialmente, para el monitoreo del cese al fuego y la dejación de armas de las FARC-EP; y, en un segundo tiempo, para el monitoreo de la implementación de las disposiciones sobre la reincorporación de los excombatientes, así como su seguridad y la de las comunidades afectadas por el conflicto.

PRIMERA MISIÓN: MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA (UNMC – 2016 A 2017)

En respuesta a la solicitud de las partes, el Consejo de Seguridad estableció la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (UNMC), el 25 de enero de 2016 mediante la Resolución 2261. En la resolución, se especificaba que la Misión estaría integrada por «observadores internacionales desarmados, que se encargará de vigilar y verificar la dejación de las armas y formará parte del mecanismo tripartito

que vigilará y verificará el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo [...]».

ONU Mujeres, junto con otros miembros del Equipo de Naciones Unidas en el País (ENUP), participaron en el proceso de planificación liderado por el Departamento de Asuntos Políticos (DAP). Jean Arnault, quien había sido Delegado del Secretario General en la Subcomisión para el Fin del Conflicto en La Habana desde agosto de 2015, fue nombrado Representante Especial del Secretario General y Jefe de la nueva Misión. En breve se iniciaron prácticas como la celebración de reuniones periódicas con organizaciones de mujeres, y la inclusión cuestiones de género en los informes presentados al Consejo de Seguridad; sin embargo, no se contó con el puesto de Asesor de Género P4 durante varios meses.

Las partes habían acordado que el Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación (MMV) incluiría componentes similares del Gobierno y las FARC (cada uno con 323 miembros), y un componente de observadores internacionales desarmados de las Naciones Unidas. Después de un considerable debate, se llegó a un acuerdo tácito de que cada componente del MMV debía incluir un 20 por ciento de mujeres.

A pesar del fuerte contenido de género del Acuerdo, el MMV se diseñó inicialmente sin ninguna estructura interna de género. Se estableció un «grupo de género» para satisfacer esta necesidad. Lograr un 20 por ciento de mujeres en los componentes del MMV acordados por la ONU, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP resultó ser difícil. Mientras tanto, el grupo de género se enfrentó a constantes desafíos en términos de recursos para capacitación y niveles desiguales de interés entre algunos de los líderes del MMV.

El código de conducta de MMV, entre otras cuestiones, establecía normas de cumplimiento obligatorio en materia de género, incluidas: el respeto a todos sus miembros, independientemente

de su estatus, rango, etnia o nacionalidad, género o credo; el respeto a la igualdad de género, dentro y fuera del MMV; y el compromiso de condenar todos los actos o amenazas de explotación, violencia y abuso sexuales. Si bien los incidentes de explotación y abuso sexual (EAS) fueron casi inexistentes, los dos primeros elementos del código enfrentaron más desafíos.

Otro problema que afectó la implementación inicial con enfoque de género fue la falta de preparación para atender necesidades, como las guarderías; del 23 por ciento de los excombatientes de las FARC que eran mujeres, muchas estaban embarazadas o tenían niños pequeños durante la fase de fin del conflicto.

Sin embargo, el MMV se convirtió en un modelo único del monitoreo con enfoque de género del cese al fuego bilateral definitivo al final del conflicto. Su experiencia puso de relieve la importancia de que las mujeres participen en esas operaciones, sobre todo para garantizar una atención eficaz de las necesidades de las mujeres excombatientes que inician su transición a la vida civil. También demostró la capacidad de las mujeres para dirigir y contribuir al igual que los hombres en operaciones complejas en el terreno.





SEGUNDA MISIÓN: MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA (2018-HASTA LA FECHA)

La Misión de Verificación de la ONU en Colombia, UNVMC («la segunda misión»), inició su mandato el 26 de septiembre de 2017. Como se esboza en la resolución 2366 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada el 10 de julio de 2017, la Misión debía centrarse en la verificación de las disposiciones del Acuerdo en lo referente a la reincorporación y las garantías de seguridad, y su estructura cambió significativamente. Se invirtió el balance entre los componentes civiles y militares, con un componente civil más numeroso y una fuerza observadora muy reducida. La paridad de género también aumentó al alcanzar el 49 por ciento del personal femenino a finales de 2019. Se hizo mayor hincapié en la cobertura territorial, y se trasladaron algunas oficinas para asegurar un mejor acceso a los lugares con mayor presencia de excombatientes de las FARC-EP. Las secciones del Acuerdo sobre reincorporación y garantías de seguridad incluyeron disposiciones específicas sobre los derechos de la mujer y de género.

Como resultado, el cambio en el mandato creó un mayor espacio, pero trajo consigo nuevos desafíos para el trabajo de género.

La Misión siguió colaborando estrechamente con ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros miembros del ENUP. Contó con el apoyo más que bienvenido del Fondo para la Consolidación de la Paz del Secretario General, administrado por el DAPCP, para los proyectos de reincorporación dirigidos por mujeres, así como de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para las cuestiones de seguridad y protección. En diciembre de 2018, el Representante Especial Arnault aprobó una directiva sobre género, mujer, paz y seguridad para toda la misión, poco antes de salir de la misión y ser sucedido por el Sr. Carlos Ruiz Massieu. La Directiva ordenó formalmente la creación de una red de puntos focales de género de la Misión (PFG), definió sus principales funciones y creó un Grupo de Trabajo de Género, liderada por la Representante Especial Adjunta del Secretario General. Se han empleado herramientas adicionales para fortalecer la responsabilidad general de la implementación total de la Directiva.

Bajo la orientación del Representante Especial, a través de la Directiva de género de la Misión y en apoyo a la Unidad de Género, la red de PFG se convirtió en la columna vertebral de los esfuerzos de la Misión por incorporar el enfoque de género, en especial en el terreno.

En el Acuerdo de Paz estableció la creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), integrado por dos miembros del Gobierno y de las FARC, inicialmente sin una estructura de género específica. Mujeres de las FARC y del Gobierno propusieron una Mesa Técnica de Género (MTG) que contribuyó sustancialmente a la política de reincorporación del Gobierno. Se avanzó significativamente en la elaboración de un conjunto sólido de normas, procedimientos e indicadores con enfoque de género, pero su conversión en acciones reales en consonancia con la política nacional del Gobierno para el empoderamiento económico de las mujeres constituyó un importante desafío.

Mientras tanto, la Misión tomó medidas para abordar la falta de medios de subsistencia para excombatientes, tanto hombres como mujeres, y para crear alianzas para apoyar microproyectos que les generaran ingresos. En una segunda fase, la Misión decidió apoyar proyectos diseñados y liderados exclusivamente por mujeres y alentó a otros en la comunidad internacional a hacer lo mismo. La Misión también verificó la reincorporación política y la participación de la mujer en los diferentes procesos de toma de decisiones. Las elecciones locales y departamentales de octubre de 2019 fueron una prioridad, ya que fueron las primeras elecciones en estos niveles en las que los representantes del nuevo partido de las FARC se presentaron como candidatos.

Garantizar una atención adecuada a los problemas de seguridad de las mujeres y elaborar enfoques diferenciados y eficaces para la prevención,

protección e investigación de las amenazas a la seguridad de las mujeres y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) sigue siendo un importante desafío para la Misión y para las partes. La Misión, en coordinación con otras agencias de la ONU, mantuvo fuertes relaciones con organizaciones de mujeres pioneras en el trabajo sobre garantías de seguridad para las defensoras de derechos humanos, lideresas sociales y sus comunidades, así como con múltiples instituciones nacionales involucradas. A principios de 2020 se produjo un importante logro con el lanzamiento del plan de acción para el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, basado en gran medida en propuestas de organizaciones de mujeres y la participación de las autoridades. Mientras tanto, debido al creciente riesgo del uso de violencia sexual y basada en el género (VSBG) como táctica para el control territorial y social por parte de grupos armados ilegales, la Misión elaboró orientaciones específicas para abordar la VSBG como parte de su tarea de verificación y sus buenos oficios.

El capítulo de garantías de seguridad del Acuerdo había ordenado la creación de una subdirección de especialistas en seguridad personal para proteger a los exmiembros de las FARC-EP, sus familias y miembros del partido político de las FARC dentro de la Unidad Nacional de Protección (UNP), órgano oficial que brinda seguridad a personas con necesidades especiales de seguridad. La Misión promovió enérgicamente la inclusión de mujeres excombatientes como parte del componente de guardaespaldas de la UNP quienes, a principios de 2020, representaban alrededor del 12 por ciento del esquema de seguridad personal. La Misión realizó esfuerzos para aumentar el nivel de comprensión de las importantes funciones que desempeñan las mujeres al interior de las fuerzas militares y de policía y para alentar a las fuerzas de seguridad a desplegar mujeres a desempeñar funciones estratégicas en las operaciones en el terreno.

LECCIONES EMERGENTES y recomendaciones

El proceso de paz de Colombia y el Acuerdo Final de Paz estuvieron fueron pioneros en la incorporación de la participación de las mujeres en las conversaciones de paz y de sólidas disposiciones sobre género y derechos de las mujeres. La experiencia de las MPE de la ONU en apoyo de las partes y la sociedad colombiana en la verificación e implementación del Acuerdo ha estado igualmente a la vanguardia y genera lecciones para la ONU y la comunidad internacional en general sobre cómo apoyar la implementación de acuerdos de paz con enfoque de género. La magnitud de la experiencia en Colombia deriva en valiosas lecciones para que otros contextos logren avanzar en la agenda mujeres, paz y seguridad, en particular cuando la ONU hace parte del proceso.

Estas son las lecciones más importantes que han surgido de la experiencia hasta la fecha, junto con algunas recomendaciones derivadas de la misma:

1. FORTALEZAS DE LA MISIÓN EN EL DESARROLLO DE LA AGENDA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN EL PROCESO DE PAZ Y LA VERIFICACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO

- *Un fuerte liderazgo de la ONU, tanto político como técnico, es sin duda el factor más importante para avanzar en la agenda de mujeres, paz y seguridad.*
- *La coherencia en todos los niveles al interior de la ONU y la coordinación de la Agenda de mujeres, paz y seguridad en el proceso de paz son esenciales.*
- *Las MPE pueden beneficiarse de una amplia presencia en el terreno, de una red bien coordinada de puntos focales de género y de un acceso de alto nivel cuando se integran como recursos estratégicos para promover el contenido de género y derechos de la mujer de los acuerdos de paz y la agenda de mujeres, paz y seguridad.*
- *Es importante destacar los progresos y los desafíos de la implementación de los acuerdos de paz con enfoque de género en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad, así como contar con una estrategia de comunicaciones sólida al interior de la Misión para crear conciencia y avanzar en el proceso.*
- *Los fondos extrapresupuestarios son esenciales para apoyar la labor estratégica en materia de género; la experiencia de Colombia puede servir de ejemplo para otras misiones.*

2. PROMOCIÓN DE LA AGENDA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD CON POLÍTICAS Y PRÁCTICAS INTERNAS DE LA MISIÓN

- *Las políticas internas sobre género para toda la Misión son esenciales y cuentan con el respaldo de una fuerte alineación al interior de la ONU y las nuevas herramientas de rendición de cuentas. Los desafíos se concentran a menudo en aspectos de cultura interna.*
- *El ambicioso contenido sobre género de los acuerdos de paz requiere que las misiones políticas especiales cuenten con recursos proporcionales y con una capacidad especializada para apoyar su implementación.*
- *Una capacitación interna más sistemática en materia de género puede ayudar en la incorporación de un alto nivel de análisis, presentación de informes y verificación con enfoque de género.*
- *La experiencia del Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación durante la primera misión demostró los múltiples beneficios de incluir a las mujeres en esas operaciones y pone de relieve la importancia de incluir criterios de género en la selección y asignación de observadores de la ONU, especialmente en cargos de liderazgo.*

3. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN

- *Incluso con un importante sentido de identificación nacional con los derechos de la mujer y las disposiciones del género del Acuerdo y con sólidas instituciones y organizaciones nacionales, la implementación es difícil y requiere recursos específicos. Al mismo tiempo, un análisis temprano que tenga en cuenta las cuestiones de género para determinar los obstáculos del contexto y sugerir estrategias de mitigación podría ser útil para abrirse camino.*

4. TRABAJO TEMÁTICO ESPECÍFICO EN COLOMBIA: DESAFÍOS PARA LA REINCORPORACIÓN Y GARANTÍAS DE SEGURIDAD

- *El empoderamiento económico es un elemento clave para la reincorporación de las mujeres excombatientes; la experiencia de Colombia sugiere la necesidad de replantear más ampliamente los modelos de reincorporación de las mujeres.*
- *La seguridad y las medidas de protección para las mujeres son esenciales para que puedan participar de manera significativa en la implementación de un acuerdo de paz, y deberían ser una prioridad; la participación directa de las mujeres en las estructuras oficiales que definen las políticas de protección y seguridad ayudan a garantizar la atención a sus riesgos y necesidades con un enfoque diferencial.*
- *Se debería considerar cuidadosamente la posibilidad de abordar la violencia sexual relacionada con los conflictos y la violencia sexual y basada en el género de forma sistemática, así como los efectos negativos de la violencia doméstica en las posibilidades de participación y reincorporación de las mujeres excombatientes.*

5. ALIANZAS SÓLIDAS Y UNA ESTRUCTURA DE GÉNERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN

- *Las MPE se fortalecen a través de sus fuertes relaciones con organizaciones nacionales de mujeres, cuyos esfuerzos pueden sentar las bases para una mayor apropiación a nivel nacional del contenido de los acuerdos de paz en materia de género y derechos de la mujer, y de su implementación con una perspectiva de género más amplia.*
- *Una estructura de género especializada y bien dotada de recursos es esencial para la implementación de los acuerdos de paz y es una aliada estratégica para las misiones de la ONU; estas estructuras de género merecen todo el apoyo técnico y político para poder desarrollar su papel.*
- *Las mujeres excombatientes desempeñan un papel excepcional en Colombia y su experiencia puede ser útil para las mujeres de otros contextos que se enfrentan a muchos de los mismos retos en su transición a la vida civil.*
- *El apoyo que los miembros de la comunidad internacional brindan a la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad es crucial para realzar y multiplicar la labor que las MPE realizan en materia de género y derechos de las mujeres, convirtiéndose en una alianza fundamental.*

colombia.unmissions.org/
twitter.com/MisionONUCol
facebook.com/MisionONUCol/
youtube.com/MisionONUColombia



dppa.un.org
twitter.com/UNDPPA