



JUSTICIA INCLUSIVA

Cómo da forma la mujer a la justicia transicional en Túnez y Colombia

Auteurs

Roslyn Warren, Anna Applebaum, Briana Mawby, Holly Fuhrman, Rebecca Turkington y Mayesha Alam

Experts-conseils

Embajadora Melanne Vermeer

Dra. Jeni Klugman

Diseño y traducción al español

Upwelling Ltd.

Fotos de portada: © Chedly Ben Ibrahim / Corbis via Getty Images; © Guillermo Legaria / AFP / Getty Images

© Georgetown Institute for Women, Peace and Security 2017

Correo electrónico para ponerse en contacto con el Instituto o con las autoras de este estudio: giwps@Georgetown.edu.

Este documento contiene la metodología, el estudio de caso de Colombia y las implicaciones a escala mundial. El informe completo, incluidos los estudios de caso y la revisión bibliográfica, está disponible en formato de publicación electrónica y PDF descargable en el sitio web del GIWPS, junto con el resumen ejecutivo del informe en árabe, inglés, francés y español.

JUSTICIA INCLUSIVA

Cómo da forma la mujer a la justicia
transicional en Túnez y Colombia

ÍNDICE DE MATERIAS

Resumen Ejecutivo	1
Motivación y metodología.....	3
Colombia: Creando un espacio para la mujer en tiempos de paz.....	6
Implicaciones mundiales.....	26
Notas finales	27

RESUMEN EJECUTIVO

La mayoría de los países recaen en un conflicto a los diez años de lograr la paz. Para forjar una paz sostenible, es necesario reconocer y reconciliar las causas profundas del conflicto y sus repercusiones. La justicia transicional puede contribuir a lograr una paz a largo plazo a través de una serie de procesos y mecanismos que faciliten la rendición de cuentas y la reconciliación después de conflictos o cambios políticos.

Abordar eficazmente los errores del pasado para forjar una paz sostenible conlleva satisfacer las necesidades de todas las partes involucradas. Debido a los roles y normas sociales en materia de género, las mujeres y los hombres experimentan los conflictos de forma distinta y, para tener éxito, los procesos de la justicia transicional deben tener en cuenta estas diferencias.

Este estudio examina **el modo en que la mujer da forma a justicia transicional** en Túnez y Colombia, dos contextos muy diferentes, y sugiere cómo y por qué estos casos ofrecen valiosas lecciones para otros países que se hallan en proceso de transición política.

Resultados

Ambos casos establecen un alto estándar para la inclusión de la mujer en la justicia transicional.

En Túnez y Colombia, hubo mujeres que ejercieron cargos de la función pública en la fase inicial de cada proceso. Funcionarias y organizaciones de la sociedad civil (OSC) de mujeres abogaron con éxito por el reconocimiento formal de los daños específicos que sufrieron las mujeres bajo los periodos de dictadura en Túnez y durante la guerra civil en Colombia. Como consecuencia de ello, se amplió la definición de víctima en Túnez para incluir los daños socioeconómicos (tales como ser excluido de oportunidades educativas y laborales); en Colombia, la amnistía para los delitos de violencia sexual, que estuvo vigente durante las décadas que duró el conflicto, se prohibió explícitamente en el acuerdo de paz final. En ambos casos, el liderazgo de las mujeres impulsó mecanismos inclusivos mediante los cuales las mujeres víctimas pudieron participar en el proceso de forma más plena y en mayor número.

Los mecanismos inclusivos pueden ayudar a garantizar una paz duradera. La creación de estructuras específicas, como la Comisión de la Mujer en Túnez

y la Subcomisión de género en Colombia, permitió aumentar la participación ciudadana en el desarrollo de las transiciones políticas. Esto podría permitir a los Estados mejorar el modo en que abordan las causas de la violencia y conferir legitimidad a los acuerdos políticos. En cada caso, la pronta y activa participación de la mujer como funcionarias y dentro de la sociedad civil contribuyó a posibilitar mecanismos innovadores e inclusivos.

Túnez

La Revolución de los Jazmines de Túnez (2011) dio lugar a la Primavera Árabe y catalizó la única prometedora, aunque difícil, transición de la dictadura a la democracia en la región MENA. El proceso de justicia transicional que está en marcha será crucial para esta joven democracia; una justicia transicional que tiene por mandato abordar las violaciones de derechos humanos ocurridas entre 1955 y 2010, así como durante el levantamiento de 2011 que desembocó en la revolución. El liderazgo de la mujer contribuyó a comprender mejor el sufrimiento de los tunecinos durante los regímenes anteriores, aunque todavía es pronto para valorar las repercusiones y consecuencias que tendrá el proceso, marcado por su alta politización.

Hubo tres factores que hicieron posible un proceso más inclusivo:

- **El liderazgo de las mujeres en los mecanismos oficiales de la justicia transicional**, tales como la Comisión de la Verdad de Túnez (*Instance Vérité et Dignité, IVD*), ayudó a integrar el género en el trabajo de estos mecanismos y facilitó el acceso de las mujeres de la sociedad civil y de las mujeres víctimas a una participación más plena en el proceso.
- **Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de mujeres facilitaron un proceso abierto y accesible**, que dio lugar a la quintuplicación entre 2014 y 2016 del número de mujeres que dieron testimonio sobre sus experiencias.
- Las historias de las mujeres víctimas, sumadas al trabajo de las funcionarias y las OSC de mujeres, permitieron **una amplia comprensión de lo que significa ser víctima de los regímenes anteriores** e hicieron del proceso de justicia transicional de Túnez el primero en reconocer oficialmente las violaciones de derechos socioeconómicos.

El reconocimiento por parte del Estado de violaciones de derechos socioeconómicos no solo reconoce oficialmente un conjunto de daños de varias índoles potencialmente digno de reparación, sino que también amplía la narrativa, de modo que las mujeres no son percibidas como meras víctimas de violencia sexual. Este reconocimiento permite al Gobierno tunecino abordar de forma más completa las desigualdades estructurales tales como las disparidades económicas institucionalizadas y la discriminación política que caracterizó a las dictaduras anteriores.

Colombia

En 2016, el proceso de paz de la Habana puso fin a más de cincuenta años de guerra civil entre el Gobierno colombiano y las FARC, el mayor grupo guerrillero del país. La sostenibilidad de esta paz depende en parte de un proceso de justicia transicional inclusivo que aborde adecuadamente las fuentes de décadas de violencia. Las mujeres sentaron las bases para la inclusión antes de las conversaciones de paz de la Habana, produciendo importantes avances para las mujeres en los acuerdos finales.

Se obtuvieron tres logros fundamentales:

- **Antes de las negociaciones de paz, ministerios con mandatos de justicia transicional**, tales como la Unidad de Víctimas y el Ministerio de Justicia, **comenzaron a aplicar políticas de género**, adaptando el trabajo anterior de las OSC de mujeres colombianas.
- **Durante las negociaciones de paz, nuevas comisiones y normas**, concretamente la innovadora Subcomisión de género (SCG) y la cuota de género *de facto* para las delegaciones de las víctimas, **generaron beneficios concretos para las mujeres en los acuerdos finales**. Las mujeres de la SCG tenían autoridad para revisar proyectos de protocolo antes de la finalización y ayudaron a crear un objetivo común (para analizar los acuerdos a través de un prisma de género) entre los partidos negociadores.
- **Las negociaciones dieron lugar al primer acuerdo de paz que prohíbe explícitamente la amnistía para delitos de violencia sexual durante conflictos**, sentando un valioso precedente para futuras negociaciones de paz.

El caso de Colombia establece un alto punto de referencia para la participación de la mujer y los mecanismos sensibles a la problemática de género. Además de sentar un precedente, la provisión relativa a la violencia sexual revela el potencial de sacar ventaja de las normas jurídicas internacionales, como las del estatuto de Roma, para dar forma a los acuerdos negociados. Por último, el caso de Colombia demuestra que la arquitectura del proceso de paz, y en concreto la participación de la mujer y los problemas de género inherentes, pueden servir de base para el desarrollo futuro del proceso de justicia transicional.

Desafíos que quedan por delante y perspectiva de futuro

Aún quedan desafíos importantes. El alto grado de politización del proceso de Túnez supone un grave impedimento para su éxito. El uso de la violencia sexual durante los anteriores regímenes tunecinos, cuya prevalencia está siendo revelada por el proceso de justicia transicional, sigue en gran parte por resolver. Sin duda, surgirán otros obstáculos mientras la Comisión de la verdad de Túnez revisa las decenas de miles de testimonios que ha recibido y procede con las indemnizaciones y los juicios.

Colombia también se enfrenta a varios obstáculos: la continua marginación de las mujeres afrocolombianas e indígenas; la posible reacción pública en contra de acuerdo que muchas personas ven como un castigo insuficiente para las FARC (percepción que causó en parte los resultados del referéndum 2016); y el reto de implementar un acuerdo de paz integral y de largo alcance.

En suma, los casos de Túnez y Colombia demuestran que las estrategias de las mujeres, la capacidad de respuesta y el apoyo de las autoridades y los logros que esto conlleva ofrecen lecciones importantes para el desarrollo de una justicia transicional inclusiva en todo el mundo.

MOTIVACIÓN Y METODOLOGÍA

MOTIVACIÓN

Para un Estado que se encuentra en proceso de transición política, la justicia transicional puede ser una herramienta clave a través de la cual la sociedad aborda el pasado y define su futuro. Este informe analiza los efectos beneficiosos y las implicaciones de dos procesos de este tipo que están en marcha actualmente en Túnez y Colombia. Al proporcionar un análisis en tiempo real, este informe pretende ofrecer lecciones de contextos específicos que puedan ser utilizadas por las partes involucradas en los procesos de Túnez y Colombia, al mismo tiempo que pretende clarificar las implicaciones mundiales que puedan ser utilizadas por las autoridades o por los profesionales involucrados en el diseño y la implementación de procesos de justicia transicional en todo el mundo.

Túnez y Colombia difieren geográfica y políticamente, pero comparten sinergias contextuales y temáticas: a medida que cada uno de estos países se aleja de la violencia estructural y política, el papel de la justicia transicional ha cobrado una importancia crucial en la conformación de las sociedades que surgirán de la transición. Como lugar de nacimiento de la primavera árabe y de una democracia floreciente, Túnez pretende abordar décadas de sistemática discriminación perpetrada por el Estado. Al poner fin a más de medio siglo de conflicto entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC), Colombia se compromete a atender las necesidades de las víctimas de conformidad con los acuerdos de paz finales que se firmaron en la Habana. En cada caso, el proceso de justicia transicional que está en marcha probablemente desempeñará un papel clave en la durabilidad de la presente transición política.

En ambos casos, la mujer ha sido y sigue siendo fundamental para los procesos de justicia transicional en curso. Este informe destaca los logros que ha conseguido la mujer, las estrategias que ha empleado y la importancia de estos esfuerzos.

Al enunciar los logros prácticos y los retos que quedan por abordar en relación con la creación de sistemas de justicia transicional inclusivos, este informe detalla no sólo el modo en que la mujer da forma a la justicia transicional en Túnez y Colombia, sino también la razón por la que sus esfuerzos son importantes.

METODOLOGÍAⁱⁱ

El estudio pretende responder a la siguiente pregunta: *¿Cómo da forma la mujer a la justicia transicional en Túnez y Colombia?* Para responder a esta pregunta, las autoras organizaron su trabajo mediante cuatro procesos distintos:

- revisión bibliográfica en profundidad;
- identificación sistemática de los participantes;
- recopilación de datos mediante entrevistas semiestructuradas realizadas en Túnez y Colombia y
- codificación fáctica y análisis temático de los datos recopilados a partir de las entrevistas.

En primer lugar, las autoras determinaron el alcance del estudio. Tanto Túnez como Colombia tienen una larga experiencia en cuanto a abordar la violencia mediante procedimientos judiciales y cada país ha diseñado e implementado varios procesos de justicia transicional en las diferentes etapas de sus respectivas historias; Colombia, en particular, ha introducido varios programas de justicia transicional para abordar conflictos violentos librados a lo largo de décadas con varios grupos armados. En consecuencia, con el fin de lograr un análisis enfocado y productivo, el equipo limitó el alcance temporal de este estudio al proceso de justicia transicional más reciente de cada uno de los países examinados. En el caso de Túnez, las autoras analizaron acontecimientos y procesos pertenecientes al periodo 2011-2016, incluidas las decisiones relacionadas con la justicia transicional tomadas después de la Revolución de los Jazmines, con especial énfasis en la creación y las actividades de la Comisión de Verdad y Dignidad (*Instance vérité et dignité*, IVD). En el caso de Colombia, las autoras examinaron los mecanismos de justicia transicional creados en el marco de las

ⁱⁱ El anexo del informe completo (disponible en inglés en el sitio web del Instituto) contiene información más detallada sobre la metodología de investigación. En dicho anexo se incluyen los términos de búsqueda booleana en inglés, francés y español, así como las bases de datos utilizadas para llevar a cabo la revisión de la documentación; los términos de búsqueda y el material de partida utilizado para identificar a los participantes en las entrevistas; la lista completa de los entrevistados para cada estudio de caso, así como todos los protocolos de entrevista y cuestionarios relevantes; y el subconjunto de preguntas de estudio utilizadas para llevar a cabo la codificación basada en datos y el análisis temático de los datos primarios recopilados.

negociaciones de paz de la Habana entre el Gobierno Colombiano y las FARC, así como las disposiciones de justicia transicional vigentes de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011. No se incluyen las negociaciones entre el gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) debido a las limitaciones de tiempo y recursos.

Revisión bibliográfica

Para poner el estudio en el contexto de la documentación existente sobre la mujer y la justicia transicional, las autoras realizaron una revisión sistemática de las publicaciones sobre el tema, tras lo cual llevaron a cabo un análisis crítico de 146 documentos seleccionados mediante este proceso. En primer lugar, las autoras crearon los términos de búsqueda booleanos para recabar las publicaciones relevantes tomadas de 13 bases de datos. De entre los miles de resultados de estas búsquedas, las autoras seleccionaron 146 artículos de revistas, libros e informes gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales (ONG), utilizando criterios de inclusión y exclusión basados en la relevancia, el rigor metodológico y el nivel de análisis general. De las 146 publicaciones seleccionadas, sólo 10 abordaban expresamente el caso de Túnez y 33 se centraban en Colombia. A continuación, las autoras analizaron estas 146 fuentes en función de las características de cada estudio: metodología, conceptualización de la justicia y la participación, barreras identificadas en la consecución de la justicia y la participación, tema estudiado (por ejemplo, las mujeres en las que se centró el análisis) y mejores prácticas o lecciones identificadas. Los recursos primarios y secundarios se publicaron principalmente en inglés, pero los términos de búsqueda Booleanos también se tradujeron al francés y al español, según el estudio de caso bajo revisado, con el fin de seleccionar y analizar textos publicados adicionales. No se realizaron búsquedas en árabe en la base de datos debido a las limitaciones lingüísticas y de recursos, aunque el equipo del estudio realizó un análisis documental limitado de materiales en árabes recopilados en el país en cuestión.

Identificación de los participantes

Para identificar a los participantes en este estudio, las autoras crearon un conjunto separado de términos de búsqueda para rastrear fuentes de noticias internacionales, de Túnez y de Colombia, así como informes de comités de expertos y ONG internacionales.

Se realizaron búsquedas en inglés, francés y español. De los artículos e informes resultantes, el equipo del estudio extrajo los nombres de los actores clave de la sociedad civil, el Gobierno y las organizaciones internacionales. Después, se examinó la relevancia de estos nombres para el estudio. Con el fin de cubrir las posibles brechas de este proceso de selección, las autoras también consultaron a expertos para cada caso, añadieron nombres sugeridos para la selección de los participantes y filtraron los nombres adicionales.

Entrevistas semiestructuradas a informantes clave

En Túnez y Colombia, las autoras realizaron entrevistas semiestructuradas a miembros de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones internacionales quienes estaban implicados directamente en los procesos de justicia transicional durante el ámbito temporal de cada estudio de caso; el equipo del estudio realizó un total de 28 entrevistas en Túnez y 36 en Colombia. En cada caso, el equipo del estudio colaboró con intérpretes para realizar entrevistas en inglés, español, francés o árabe, en función de las preferencias lingüísticas de cada entrevistado. En cada caso, el equipo del estudio llevó a cabo la mayor parte de las entrevistas en grandes núcleos urbanos (Túnez, Bogotá y Cartagena) en un lapso de dos semanas. Para llegar a los participantes de otras áreas, el equipo del estudio realizó entrevistas por teléfono y Skype, según el caso. En Colombia, el equipo del estudio no pudo hablar directamente con miembros de las FARC debido a una combinación de factores: los datos fueron recopilados mientras continuaban las negociaciones de paz, las FARC siguen estando clasificadas como organización terrorista extranjera por el Departamento de Estado de Estados Unidos y el equipo no pudo obtener acceso a miembros de las FARC a través de los canales gubernamentales pertinentes.

Para evitar imponer nociones preconcebidas de «justicia transicional» en los procesos de investigación, las autoras elaboraron preguntas abiertas sobre la justicia transicional en general, en lugar de preguntas restringidas relativas a instituciones específicas. Esta estrategia permitió a los participantes en el estudio definir la justicia transicional como concepto, centrándose en los mecanismos involucrados, a partir de sus experiencias personales y el contexto de su país. A lo largo de todo el proceso, las personas encargadas de realizar las

entrevistas se centraron en el modo en que la mujer ha tenido acceso a los mecanismos de justicia transicional y a los procesos de implementación, cómo ha participado en los procesos después de obtener acceso, qué principios defendían y qué redes y contactos les resultaron útiles. Teniendo en cuenta que las mujeres tienen perspectivas distintas según su origen, las autoras hicieron un esfuerzo en ambos países por entrevistar a mujeres de diversos grupos sociales, étnicos y políticos.

Codificación y análisis temático

Las autoras emplearon una metodología basada en la codificación fáctica para analizar los datos recopilados, elaborando códigos directamente a partir de las transcripciones de las entrevistas e identificando temas que surgieron en varias transcripciones para cada caso. A continuación, las autoras utilizaron temas identificados para responder al subconjunto de preguntas del estudio. Para reducir el sesgo de la codificación, tres miembros del equipo del estudio codificaron las transcripciones de cada estudio de caso; dos habían recopilado datos dentro del país correspondiente y el otro, no. Los temas derivados de este proceso forman el esquema de los resultados detallados en este informe.

El análisis de datos en tiempo real conlleva evidentes dificultades, ya que las circunstancias son dinámicas: en Túnez, el equipo del estudio llevó a cabo su trabajo de campo de mayo de 2016, justo antes del plazo de presentación del testimonio de IVD; en Colombia, el equipo del estudio recopiló los datos en junio de 2016, antes de la finalización del acuerdo de paz y del referéndum nacional en el que fue rechazado. Sin embargo, las autoras mitigaron estas limitaciones orientando los estudios de caso a los procesos y centrando el análisis en cómo se materializaron los resultados relacionados con la cuestión de género. Por tanto, independientemente de los resultados de las transiciones políticas generales que están teniendo lugar en la actualidad, las principales conclusiones e implicaciones mundiales pueden servir en ambos casos como herramientas útiles para los legisladores y para los profesionales.

COLOMBIA: CREANDO UN ESPACIO PARA LA MUJER EN TIEMPOS DE PAZ

INTRODUCCIÓN

El 26 de septiembre de 2016, el Gobierno colombiano firmó un histórico acuerdo de paz con el mayor grupo guerrillero del país: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC), poniendo fin así a la guerra civil en marcha más larga del hemisferio occidental. La continuidad de la paz requiere mantener un proceso de justicia transicional inclusiva que permita la rendición de cuentas y la reconciliación tras décadas de violencia. El trabajo de base para dicho proceso se presentó antes de las conversaciones de paz de La Habana y logró importantes avances en materia de género en los acuerdos finales. Este capítulo analiza los actuales mecanismos de justicia transicional creados mediante las negociaciones de paz de La Habana entre el Gobierno colombiano y las FARC, así como las disposiciones de justicia transicional vigentes de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011. A pesar del proceso inclusivo y los avances que este conlleva, el rechazo electoral de los acuerdos que se produjo en 2016 subraya los desafíos futuros.

En general, este caso pone de relieve que las mujeres realizaron un trabajo de campo inicial en materia de justicia transicional y lo desarrollaron en el contexto del proceso de paz. Se identifican tres efectos principales:

- En primer lugar, los organismos gubernamentales que trabajan en la justicia transicional institucionalizaron políticas de género que sentaron la base para las nuevas instituciones creadas en los acuerdos de paz.
- En segundo, la arquitectura de las negociaciones de paz incluyó estructuras específicas para integrar el análisis de género en los acuerdos, que en última instancia condujeron a disposiciones sensibles a la problemática de género en el acuerdo final.
- Por último, los acuerdos clasificaron explícitamente la violencia sexual como crimen al que no puede aplicarse la amnistía, lo cual sienta un valioso precedente para otros países en proceso de transición.

CONTEXTO

La Violencia y la formación de grupos guerrilleros de izquierda

El conflicto de Colombia comenzó a finales de 1940 durante La Violencia, un período de intensos combates territoriales.¹ En 1957, las élites políticas pusieron fin a los combates mediante un acuerdo² de reparto del poder que fracasó al poco tiempo, ya que priorizaba aplacar a la élite política por encima del hecho de abordar las antiguas quejas sobre las tierras rurales.ⁱⁱⁱ

La inseguridad y violencia constantes facilitaron el establecimiento y la consolidación del poder por parte de grupos guerrilleros de izquierda en el campo. Agricultores y comunistas formaron inicialmente grupos comunitarios autónomos para protegerse a sí mismos; en 1964, varias de estas unidades de autodefensa se consolidaron en lo que dio a conocerse como las FARC.³ Con sus reivindicaciones de reforma agraria y mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales, las FARC proclamaron que defenderían a las comunidades rurales del Estado colombiano.⁴ En los quince años siguientes, las FARC se convirtieron en un grupo armado dedicado a la expansión territorial, que afirmaba luchar por los pobres bajo su bandera marxista-leninista.⁵ En 1982, las FARC experimentaron una transición oficial en la que pasaron de ser una fuerza^{iv} defensiva a una fuerza ofensiva, con una estructura jerárquica centralizada, un personal general, un código militar y una escuela de formación.⁶ Se formaron otros grupos de guerrilla durante el mismo periodo, principalmente el Ejército de Liberación Nacional (ELN), un grupo de estudiantes e intelectuales arraigado en la teología⁷ cristiana de la liberación que más tarde llegó a ser notorio por sus secuestros.⁸

En los años 80, el creciente poder de varios grupos de guerrilla y el aumento del malestar urbano obligó al Gobierno colombiano a intentar poner fin al conflicto. En 1984, el Estado firmó acuerdos individuales de alto el fuego con cuatro de los cinco grupos rebeldes más importantes, incluidas las FARC.⁹ Durante el período de transición posterior al alto el fuego, se formó el partido político de izquierdas Unión Patriótica (UP), pero

ⁱⁱⁱ Se estima que se arrebataron 400.000 parcelas a minifundistas durante La Violencia. Véase Ibáñez, A. M. *La concentración de la propiedad rural en Colombia*. Oslo (Noruega): Instituto Internacional de Estudios para la Paz, 2009), consultado el 22 de abril de 2017, <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.aspx?id=194&ctype=publicationfile>.

^{iv} Las FARC añadieron «Ejército del Pueblo» (EP) a su nombre

los conflictos se reanudaron cuando miles de miembros^v, muchos de los cuales habían formado parte de las FARC, fueron asesinados durante sus primeras campañas¹⁰ políticas.

El narcotráfico, los paramilitares y las alianzas cambiantes

Aproximadamente al mismo tiempo que comenzaron las conversaciones de paz en la década de 1980, surgió un «nuevo rico» como consecuencia del aumento del narcotráfico. El creciente nivel de riqueza y poder de los narcotraficantes generó una red de alianzas¹¹ incongruentes. Los capos de la droga adquirieron vastas propiedades rurales y se alinearon con los terratenientes ricos, las élites^{vi} de los partidos y los militares colombianos para proteger su patrimonio.¹² Al mismo tiempo, los traficantes tuvieron que cooperar con las guerrillas de la zona para trasladar sus productos a través de la selva. El dinero de la droga se infiltró rápidamente en los grupos guerrilleros, los militares y los partidos políticos nacionales.¹³

Asimismo, los capos de la droga financiaron a grupos paramilitares de derecha para proteger sus intereses.¹⁴ Tras sus inicios como escuadrones que buscaban la muerte de los narcotraficantes, estos grupos evolucionaron posteriormente hasta convertirse en grupos privados profesionales de autodefensa que se movilizaron contra la guerrilla izquierdista. En 1997, varias facciones paramilitares se fusionaron para formar las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).¹⁵ A mediados de 2000, estos grupos se desmovilizaron mediante un polémico proceso tras una serie de acuerdos con el Gobierno colombiano.

Funciones de las mujeres en el ciclo de conflicto

En décadas de conflicto, las mujeres desempeñaron diversas funciones como activistas de derechos humanos, combatientes y defensoras de la paz, al mismo tiempo que soportaron la extrema violencia de la guerra.

Durante más de cincuenta años, diversos actores (los paramilitares, la guerrilla y el ejército colombiano) emplearon tácticas brutales, con consecuencias devastadoras para los ciudadanos. Los grupos armados emplearon armas prohibidas, tales como las minas terrestres, y reclutaron por la fuerza a niños soldados para sus causas.¹⁶ El secuestro era común: se estima que, solamente¹⁷ entre 1995 y 2002, fueron secuestrados 12.000 civiles.

La violencia sexual se utilizó sistemáticamente como arma de guerra.¹⁸ Durante la década de 2000, se estima que el 18 por ciento de las mujeres de las zonas controladas por grupos armados fueron víctimas de la violencia sexual; dicho de otro modo, los grupos armados abusaron de casi medio millón de personas en una década.¹⁹ Atrapadas en zonas de conflicto, las mujeres afrocolombianas e indígenas eran especialmente vulnerables;²⁰ se empleó la violencia sexual para sembrar el terror en sus territorios, a los que se había concedido autonomía constitucional en 1991.²¹ Todos los grupos armados perpetraron estos crímenes contra las mujeres, aunque en diferentes formas y con diferentes objetivos.²² Los líderes paramilitares secuestraron a mujeres y niñas como esclavas sexuales y trabajadoras domésticas, cometieron actos de violencia sexual para obtener el control territorial y asesinaron a mujeres sospechosas de confraternizar con «el enemigo».²³ A pesar de las regulaciones de las FARC que prohibieron la violación, hay constancia de que miembros de la guerrilla recurrieron a la violencia sexual para reclutar a la fuerza a mujeres combatientes.²⁴

Los narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares (en ocasiones, alineados con empresas multinacionales)^{vii} también desplazaron a enormes zonas de la población rural durante el conflicto. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (de aquí en adelante la Unidad de las Víctimas), responsable de recopilar casos y proporcionar reparaciones, ha registrado

^v Más de 4.000 miembros de la Unión Patriótica han sido asesinados desde la década de 1980. Schemo, D. J. *Colombia's Death-Strewn Democracy*, *The New York Times*, 24 de julio de 1997, consultado el 20 de abril de 2017, <http://www.nytimes.com/1997/07/24/world/colombia-s-death-strewn-democracy.html>.

^{vi} Entre las partes estrechamente relacionadas con los narcotraficantes se encontraban la Alianza Democrática y el Nuevo Liberalismo. Véase Rubio, M. *Colombia: Coexistence, Legal Confrontation, and War with Illegal Armed Groups*. Dangerous Liaisons. Kevin Casas Zamora, 76-106 (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013).

^{vii} Las empresas multinacionales, como Chiquita, Del Monte y Dole, se enfrentan a acusaciones de crímenes contra la humanidad por el papel que desempeñaron en la financiación de escuadrones de la muerte paramilitares; se trata de la primera vez que se acusa a empresas privadas de este tipo de crímenes. Véase Alsema, A. *Dole and Del Monte also facing crimes against humanity charges for financing death squads in Colombia: report*. *Colombia Reports*, 4 de febrero de 2017, consultado el 27 de marzo de 2017, <http://colombiareports.com/Dole-Belmonte-also-Accused-Crimes-Humanity-Financing-banana-Death-Squads-Colombia-Report/>

más de 7 millones de víctimas de desplazamiento forzado.²⁵ Sólo²⁶ en la última década, han sido desplazadas más de 1,5 millones de mujeres. El desplazamiento agravó el imperio de la violencia de género y la discriminación que ya existía. Muchas mujeres desplazadas huyeron a los barrios urbanos de Colombia y se han quedado allí, a menudo sin servicios básicos y vulnerables a la violencia sexual, las enfermedades de transmisión sexual y la prostitución forzada.²⁷ Las mujeres afrocolombianas e indígenas se enfrentan también a otros obstáculos como los siguientes: no pueden practicar rituales culturales importantes en los barrios y, a menudo, no pueden acceder al empleo ni a la educación.²⁸ En todos los casos, los desplazamientos afectan gravemente a la capacidad de las mujeres para recuperar su tierra, ya que a menudo no hay títulos de propiedad sobre la tierra y, cuando existen, rara vez están a nombre²⁹ de la mujer.

Mientras que muchas mujeres huyeron del conflicto, otras se unieron voluntariamente a las FARC y otros grupos³⁰ guerrilleros. Incluso hay estimaciones que sugieren que las mujeres compusieron el 35-40 por ciento de las FARC, incluidos los puestos de comandancia, así como del ELN.³¹ Estos grupos habían adoptado un compromiso de igualdad de género como herramienta³² clave de reclutamiento. A pesar de su importante presencia entre las filas de las guerrillas, algunas ex combatientes informaron de actos de violencia sexual, que incluyeron abortos forzados o el uso forzado de anticonceptivos. También hay constancia de acoso sexual y otras formas de discriminación de género, tales como uniones³³ forzadas.

Aunque algunas mujeres tomaron las armas, muchas más defendieron la paz. En 1996, la organización de la activista Ana Teresa Bernal Montañés Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ) organizó un referéndum nacional para la paz, en el que 10 millones de colombianos votaron a favor de una resolución pacífica del conflicto. Aquel mismo año, La Ruta Pacífica de Las Mujeres (en adelante, Ruta Pacífica) reunió a mujeres de 315 organizaciones en todo el país para apoyar la visión compartida de alcanzar la paz mediante la negociación.³⁴

En 1999, el Gobierno había entablado conversaciones de paz. Sin embargo, aunque las mujeres habían abandonado la campaña en favor de la paz, fueron excluidas de las conversaciones. Cuando se rompieron las negociaciones con las FARC en 2002³⁵ y el clima político

se alejó de las iniciativas de paz, hubo grupos de mujeres que, a pesar de ello, siguieron movilizándose por la paz, forjando coaliciones y abogando por un proceso más inclusivo.

Las organizaciones de mujeres colombianas han abogado constantemente por los derechos civiles y socioeconómicos de la mujer, lo cual, a su vez, dio lugar a cambios constitucionales y reformas jurídicas como los siguientes:

- La inclusión en la Constitución de 1991 de alusiones a la problemática de género: hombre y mujer fueron declarados iguales, se hizo hincapié en medidas especiales de protección especial durante el embarazo y se garantizó la participación de las mujeres en la administración³⁶ pública.
- La ratificación en 2002 de la Constitución emancipadora de la mujer, mediante la cual se reconocieron oficialmente las experiencias comunes, en particular la marginación económica y la exclusión política, de las mujeres que viven en zonas³⁷ de conflicto.
- La Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz de Colombia o LJP, tenía por meta fomentar la reintegración de los ex paramilitares en la vida civil mediante la reducción de sus condenas de cárcel.³⁸ Sin embargo, muchos grupos liderados por mujeres víctimas/supervivientes criticaron la LJP por otorgar impunidad a los autores de actos de violencia sexual y argumentaron que la ley, que sigue vigente, no consigue realmente dar a la mujer verdad, justicia ni reparación.³⁹ Una serie de grupos de mujeres y víctimas/supervivientes, junto con organizaciones internacionales, impugnó con éxito aspectos clave de la LJP y, a su vez, la Corte Constitucional dio orden al Gobierno de incluir más disposiciones orientadas a las víctimas en la ley, entre otros aspectos para permitir a las víctimas participar en las investigaciones, así como disposiciones sobre la liquidación del patrimonio de los paramilitares para pagar los fondos⁴⁰ de reparación de las víctimas.
- En 2008, el trabajo de los activistas dio lugar a que la Corte Constitucional emitiera el Auto 092, que reconoció oficialmente los efectos desproporcionados del conflicto sobre la mujer. Esta ley obliga a los organismos gubernamentales a crear programas para atender a las mujeres desplazadas por la fuerza debido a los conflictos, estableció dos

presunciones constitucionales para proteger a este grupo de la población y dictó órdenes de medidas específicas de protección para 600 mujeres⁴¹ desplazadas.

- Activistas en favor de los derechos de la mujer presionaron al Congreso para que dictase disposiciones específicas en materia de género en la Ley de Víctimas⁴² 2011, que creó la Unidad de Víctimas para administrar las reparaciones. La ley también impuso la devolución de millones de hectáreas de tierra a los desplazados por los conflictos^{viii} e introdujo medidas para ayudar a las mujeres a reclamar⁴³ sus derechos territoriales.

La amplia participación de las mujeres activistas ha tenido repercusiones importantes, sobre todo mediante reformas legales. No obstante, aún existen dos deficiencias. Por ejemplo, los críticos sostienen que la implementación de la Ley de Víctimas se ha quedado corta en cuanto a la protección de las mujeres que tratan de obtener la propiedad de la tierra ya que, tres años después de la

promulgación de la ley, más del 75 por ciento de las reclamaciones de restitución de tierras presentadas por parejas siguen siendo realizadas a nombre⁴⁴ del miembro masculino de la pareja.

El camino hacia la paz en 2016

En 2012, el Presidente Juan Manuel Santos anunció que el Gobierno entablaría negociaciones públicas con las FARC. Cuatro años de negociaciones dieron lugar a un acuerdo integral de paz en 2016, en virtud del cual las FARC se desarmarían y evolucionarían hasta convertirse en un partido político legalmente reconocido. A pesar de la aclamación internacional en respuesta al acuerdo, los votantes rechazaron el acuerdo de paz por un estrecho margen en el referéndum celebrado en octubre de 2016, alegando que era demasiado favorable para las FARC. Al poco tiempo, el Gobierno y las FARC firmaron un acuerdo de paz revisado que abordó los principales puntos de controversia y que, en última instancia, fue aprobado por el Congreso.

Ministerios implicados en la justicia transicional

Agencia:

Unidad Víctimas

- Lidera los esfuerzos del gobierno para indemnizar a las víctimas del ciclo del conflicto. Se encarga de la gestión de las reparaciones individuales y colectivas, y ofrece apoyo técnico y presupuestario a las autoridades territoriales para cubrir las necesidades de las víctimas.

Agencia:

Ministerio de Justicia y del Derecho

- Formula, coordina y ejecuta políticas relacionadas con el acceso a una justicia formal y alternativa, la prevención y el control de actividades delictivas, y cuestiones de la prisión y la penitenciaría.

Agencia:

Fiscalía General de la Nación

- Investiga y enjuicia delitos.

Agencia:

Oficina del Defensor del Pueblo

- Un organismo autónomo que promueve el establecimiento de normas en materia de derechos humanos fomentando el cumplimiento de la legislación humanitaria internacional, ofreciendo asesoramiento a las personas sobre el ejercicio de sus derechos y facilitando el acceso a la justicia.

^{viii} A partir de 2012, los terratenientes colombianos perdieron casi siete millones hectáreas (17 millones de acres) de tierra como consecuencia del conflicto. Véase Forero-Nino L. *Colombia's Historic Victims and Land Restitution Law*. *Law and Business Review of the Americas* 18, n.º. 1 (2012): 97.

ESTRUCTURAS ACTUALES DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Los mecanismos de justicia transicional de Colombia pueden dividirse en dos categorías: las instituciones gubernamentales de larga trayectoria, desarrolladas a lo largo de más de 50 años de conflicto y las nuevas estructuras creadas durante el proceso de paz de La Habana.

El Proceso de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC

La mesa de paz de La Habana estuvo conformada por dos delegaciones negociadoras (el Gobierno colombiano y las FARC), además de representantes de los países garantes (Noruega y Cuba) y de los países acompañantes (Venezuela y Chile).⁴⁵ Humberto de la Calle Lombana dirigió la delegación⁴⁶ del Gobierno. Este equipo contó con el apoyo de Sergio Jaramillo Caro, el Alto Comisionado para la Paz, cuya oficina ayudó a establecer el programa para las negociaciones y desempeñó un papel clave en la preparación de los acuerdos.⁴⁷ Los plenipotenciarios de las FARC fueron dirigidos por Luciano Marín Arango (alias Iván Márquez). A pesar de que casi nunca está presente en La Habana, el comandante de las FARC, Rodrigo Londoño Echeverri (alias Timoleón Jiménez y Timochenko), fue otro actor⁴⁸ clave.

Las negociaciones se organizaron en torno a un programa de seis puntos:

- Una política de desarrollo agrario integral;
- Participación política;
- Fin del conflicto;
- Solución al problema de las drogas ilícitas;
- Víctimas e
- Implementación, verificación y refrendación.⁴⁹

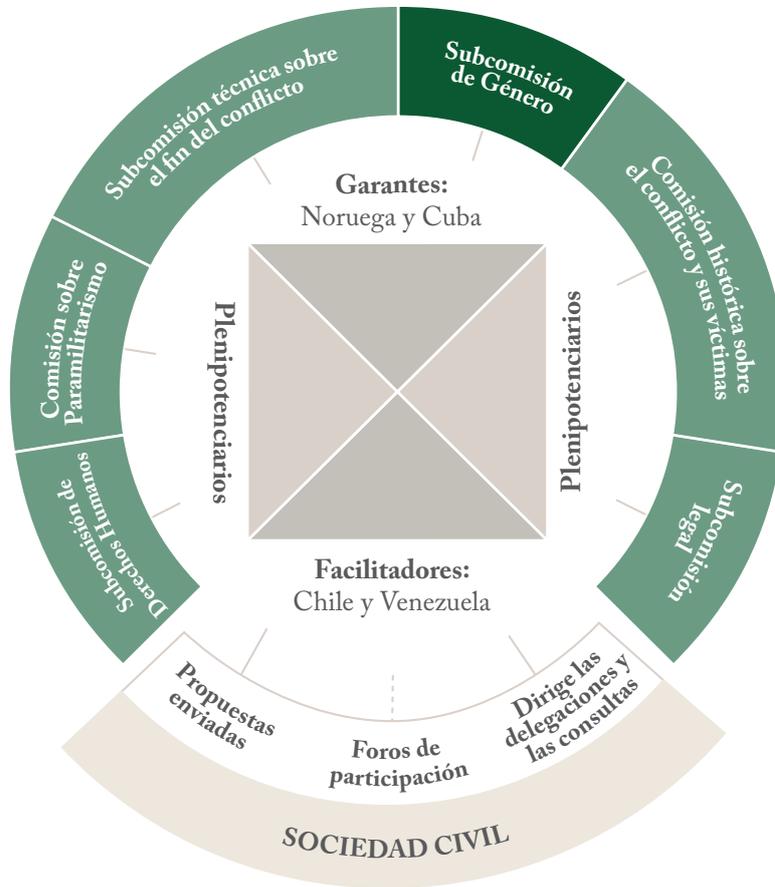
Durante el proceso, se crearon 6 subcomisiones, que incluyeron una en materia de género, para apoyar las negociaciones:

- La Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas;
- La Subcomisión de Género;
- La Subcomisión Técnica para el Fin al Conflicto;
- La Subcomisión Jurídica, para ayudar a construir un sistema judicial;
- La Comisión de Paramilitarismo, para contribuir con el acuerdo de poner fin al conflicto;
- La Subcomisión de Derechos Humanos, para abordar los temas relacionados con las prisiones.⁵⁰

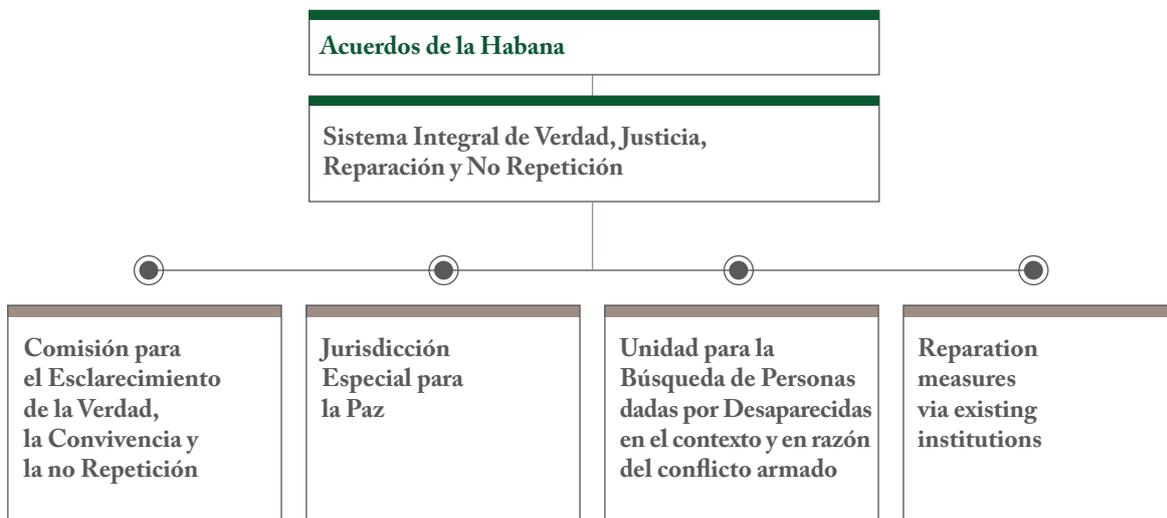
El proceso de negociación permitió que se escuchase la voz de la sociedad civil mediante tres mecanismos:

- La creación de propuestas relacionadas con los seis puntos del programa, que fueron enviadas a la mesa de paz por medios físicos o electrónicos;
- Consultas directas sobre los puntos del programa, mediante viajes de las delegaciones a La Habana y otros métodos; y
- La participación mediante espacios organizados por partes no relacionadas directamente con la mesa de paz.⁵¹

Estructura de los Diálogos de la Habana



Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición



Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR) coordina tanto la planificación y prestación de servicios para las víctimas^{ix}, como la rendición de cuentas para los autores de los crímenes. El SIVJRNR está compuesto por una serie de mecanismos para abordar las necesidades de las víctimas, que incluyen la Jurisdicción Especial para la Paz junto con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición.⁵² La Jurisdicción Especial para la Paz juzgará e impondrá sanciones a los responsables de los crímenes cometidos en el conflicto armado, que incluyen crímenes de lesa humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra. Estas misiones se llevarán a cabo en coordinación con la Fiscalía General, además de algunas organizaciones⁵³ de víctimas y de derechos humanos. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición será una comisión de la verdad destinada a aclarar lo ocurrido durante el conflicto y reconocer las experiencias de las víctimas. Esta comisión actuará en coordinación con la Jurisdicción Especial para la Paz⁵⁴ para comprender el alcance de las transgresiones cometidas y castigar a los autores.

LOGROS DE LA MUJER EN LA TRANSICIÓN DE COLOMBIA

A pesar de que el camino hacia la paz sea largo y polémico, han habido tres factores clave de la actual paz de Colombia y su sistema de justicia transicional que han permitido que el proceso incluya la perspectiva de género:

- Antes del acuerdo de paz, la integración de las cuestiones de género en las políticas de varios organismos gubernamentales con mandatos de la justicia transicional sentó un precedente para las disposiciones de justicia transicional resultantes de las negociaciones de La Habana;
- Durante las negociaciones de paz, la creación de estructuras sensibles a la perspectiva de género dio lugar a la apertura de espacios oficiales para que las mujeres abogasen por las políticas que reconocieran sus experiencias durante el conflicto;
- En los acuerdos de La Habana, la designación expresa de la violencia sexual como crimen al que no puede aplicarse la amnistía (fue el primer acuerdo de paz en hacerlo) sentó un precedente para las futuras negociaciones.

Los siguientes apartados ilustran cómo se alcanzó cada uno de los logros mencionados y por qué son importantes. Así, este informe proporciona una base para analizar los éxitos y las limitaciones de la inclusión de la problemática de género en el proceso de paz de Colombia desde el punto de vista de los colombianos. Además, genera lecciones fundamentales para diseñar e implementar regímenes de justicia transicional inclusivos en otros contextos. Cabe destacar que el trabajo sobre el terreno para este apartado se llevó a cabo en un formato que permitió a los participantes identificar los problemas que se perciben como más críticos para la justicia transicional, sin criterios impuestos por los investigadores. Si bien algunas cuestiones tales como restitución de la tierra y los desplazamientos forzados se debatieron con los participantes en el estudio, las políticas derivadas de estos temas no dieron lugar a logros del proceso de justicia transicional, por lo que no van a abordarse detalladamente aquí.

PRIMER LOGRO: LOS MINISTERIOS CON MANDATOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL IMPLEMENTARON POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE GÉNERO

¿Qué significa esto?

Durante las décadas de guerra, el Gobierno institucionalizó su respuesta al conflicto mediante la creación de oficinas en ministerios vigentes para gestionar e implementar las políticas relacionadas con el conflicto. Esta respuesta incluyó un proceso de justicia transicional algo fragmentado, que fue dirigido por la Unidad de Víctimas, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General, junto con otros organismos de apoyo. Desde 2011, los organismos gubernamentales han implementado políticas que integran la cuestión de género en las estructuras de sus programas y actividades.

^{ix} La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz y las medidas de reparación que deben ser administradas por instituciones estatales preexistentes.

Al igual que el organismo principal de administración de reparaciones, la Unidad de Víctimas tiene por meta un planteamiento transformador a la hora de abordar las necesidades de la mujer, tal y como afirmó Iris Marín Ortiz, Subdirectora de la Unidad de Víctimas:

«Las reparaciones han de ser transformadoras. Esto significa que no sólo intentamos restaurar el status quo anterior, sino también corregir la anterior situación de discriminación o marginación que sufrió la persona. En lo que respecta a las mujeres... no vamos a llevarlas de vuelta a un lugar en el que sus maridos abusaron de ellas... Es una situación de discriminación y marginación. Debemos tener esto en cuenta en el proceso de reparación.»⁵⁵

En el marco de la estructura original de la Unidad de Víctimas, la Oficina de Políticas en materia de Género ha aplicado este enfoque en todas las actividades de la Unidad desde su creación.⁵⁶ La recopilación de datos desglosados por sexo y la paridad de género obligatoria son dos componentes clave para los socios encargados de implementar en la sociedad⁵⁷ civil las medidas de la Unidad de Víctimas. Cabe destacar que la Unidad es responsable de registrar oficialmente a las víctimas y que exige que se indique el sexo de la persona en el formulario de presentación.⁵⁸ De esta manera, los programas pueden rastrearse por género, lo cual ha dado lugar a las siguientes estadísticas:

- En junio de 2016, alrededor de la mitad de los aproximadamente 8,4 millones de víctimas registradas por la Unidad eran mujeres.
- A pesar de que los importes pagados no se desglosan por sexo, el 70% de los 600.000 beneficiarios son mujeres.
- El programa de rehabilitación también ha beneficiado muy mayoritariamente a las mujeres: El 76% de los 93.000 participantes han sido mujeres.⁵⁹
- Sin embargo, sólo 22 de los 140 centros de registro de la Unidad tienen la capacidad de tomar declaraciones confidencialmente.⁶⁰ Esto se considera ampliamente la mejor práctica para aumentar el acceso de la mujer a los servicios resultantes tales de índole médica, psicosocial, etc.

Para las reparaciones colectivas (las reparaciones concedidas a organizaciones, comunidades o grupos, afectados durante el conflicto, en lugar de a particulares), la Unidad puso en marcha una estrategia de acción afirmativa para llegar a las organizaciones de mujeres.⁶¹ Incluso a la hora de otorgar las reparaciones colectivas a los organismos que no están expresamente centrados en las mujeres, la Unidad exige la paridad de género en los comités asesores de los grupos beneficiarios. Estos comités pagan las reparaciones a escala local en colaboración con la Unidad de Víctimas. Ambas políticas aseguran que las mujeres ocupen puestos de liderazgo en la implementación local de las reparaciones colectivas.⁶²

Otras instituciones del Gobierno relacionadas con la justicia transicional exigen también políticas que tengan en cuenta las cuestiones de género. A principios de 2016, la Fiscalía General ordenó a sus oficinas que creasen protocolos específicos para las víctimas de la violencia de género. La Dirección de Justicia Transicional, perteneciente a la Fiscalía General, formó a su personal para identificar los indicios de que una víctima pueda haber sufrido violencia⁶³ de género, aunque la persona acuda inicialmente para denunciar otro delito.⁶⁴ El Ministerio de Justicia ha instado activamente a las cortes a elaborar directivas que faciliten a la mujer el hacerse camino entre las leyes discriminatorias al hacer frente a casos^x relacionados con el conflicto. Asimismo, el Ministerio ha exhortado a los jueces que resuelvan los casos en consecuencia.⁶⁵

La integración de políticas de igualdad de género se ha traducido en más programas destinados a la mujer. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia apoya talleres de varios días de duración en todo el país dirigidos a ofrecer servicios integrados para mujeres víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto: una OSC local coordinará la logística, mientras que el Ministerio aportará representantes de la Fiscalía General de la nación, la Unidad de Víctimas y la Defensoría.⁶⁶ Catalina Díaz Gómez, directora de justicia transicional del Ministerio de Justicia, explicó el fundamento de esta metodología:

«Es necesario que el Gobierno se acerque a las víctimas de manera interinstitucional para que estas no tengan que contar su historia tres veces.»⁶⁷

^x Las mujeres rara vez tienen títulos de propiedad a su nombre. Antes de acceder a procesos de restitución de tierras, primero deben presentar una solicitud para obtener declaraciones de presunta muerte para decisiones relativas a miembros de la familia o sucesiones, que pueden demorarse años en los tribunales.

En lugar de ello, las víctimas dan su testimonio una vez y varios funcionarios lo tramitan para el procesamiento judicial, la reparación u otros servicios, según el trabajo de su ministerio.

¿Cómo ocurrió?

La Unidad de Víctimas tomó la iniciativa. Los altos funcionarios de la Unidad de Víctimas tenían lazos estrechos con la sociedad civil. Por añadidura, estos funcionarios eran mayoritariamente mujeres y su apoyo a dar prioridad a las cuestiones de género fue crucial.^{xi} La Subdirectora de la Unidad de Víctimas Iris Marín Ortiz comentó:

«Hasta ahora, nuestra directora general [Paula Gaviria], la subdirectora y cuatro de nuestros cinco directores nacionales son mujeres.... El 90% de nuestra organización está formada por mujeres. Los miembros de más alto rango son mujeres.»⁶⁸

Paula Gaviria, prominente abogada de la sociedad civil, desempeñó un papel clave en el diseño de la Ley de Víctimas en 2011 y, más tarde, contribuyó de manera fundamental a la creación de la Unidad de Víctimas. María Eugenia Morales e Iris Marín Ortiz, actualmente Directora y Subdirectora Nacionales respectivamente, habían trabajado previamente con ONU Mujeres Colombia, donde diseñaron métodos que tomaban en cuenta la problemática de género con el fin de trabajar con las víctimas y abogaron por su inclusión en la Ley de Víctimas.⁶⁹ Tal y como declaró la Subdirectora:

«Nuestra presencia en esta institución procede de nuestra experiencia en organizaciones de mujeres.»⁷⁰

Los grupos de mujeres habían recogido testimonios de víctimas durante más de 20 años para documentar las transgresiones de la ley y abogar por servicios sensibles a las necesidades de la mujer. A mediados de la década de 2000, ya estaban desarrollando estructuras que tuvieran en cuenta las cuestiones de género para la justicia transicional a la vez que presionaban a las instituciones pertinentes para que adoptasen sus recomendaciones. Así, a medida que activistas de la

sociedad civil pasaban a formar parte de la función pública, muchas de ellas en altos cargos, incorporaron estas prioridades en instituciones estatales como la Unidad de Víctimas. Cuando se creó la Unidad de Víctimas, los defensores de la sociedad civil consideraron que esta brindaba una oportunidad única para restablecer la relación entre los organismos gubernamentales y las víctimas a las que querían ayudar. Tal y como indicó la Subdirectora:

«El Gobierno abanderó gran parte de las proclamas de la sociedad civil de manera que... muchas personas con las que trabajamos actualmente aquí en la Unidad y en otros lugares... [son] personas con las que antes trabajábamos en organizaciones pro derechos humanos.»⁷¹

El Estado colombiano depende en gran medida de la burocracia^{xii} de Bogotá. Numerosos entrevistados hacen referencia a la importancia de los antecedentes y a las obligaciones legales como forma de crear políticas que tengan en cuenta las cuestiones de género en los organismos gubernamentales.⁷² Así, la Unidad de Víctimas tenía la influencia suficiente para instar a varios organismos gubernamentales a seguir su ejemplo. Un ejemplo de esto es que, dado que la Unidad de Víctimas gestiona el proceso de pago de reparaciones, sus políticas ejercieron una influencia sobre la Fiscalía General y el Ministerio de Justicia. Concretamente, la Unidad de Víctimas supervisa el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que coordina a las 53 entidades estatales que se ocupan de las víctimas.⁷³ Dentro del SNARIV, cada entidad estatal utiliza el Plan de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas (PAARI) con el objetivo de crear un perfil para cada víctima y registrar sus necesidades.⁷⁴ En el formulario administrativo de admisión se indica el género de la víctima. Mediante el PAARI, la Unidad de Víctimas difunde toda la información sobre la víctima, incluido su sexo, a las demás entidades gubernamentales encargadas de la prestación de servicios. Las políticas que tienen en cuenta las cuestiones de género se enfrentan a un obstáculo común: la falta de datos desglosados por sexo para implementar los programas. Sin embargo, los funcionarios de los organismos gubernamentales que

^{xi} En junio de 2016, un nuevo director varón, Alan Jara, asumió el liderazgo de la Unidad de Víctimas.

^{xii} Según un funcionario del Gobierno, Colombia posee uno de los sistemas judiciales más sólidos y activos de la región y una tradición de normas burocráticas. Entrevista con un funcionario del Gobierno 16 de junio de 2016a.

trabajan⁷⁵ en la justicia transicional señalaron que el PAARI incluye información sobre el género y puede emplearla para completar su trabajo. El fácil acceso a datos desglosados por sexo puede cambiar los programas que se implementan y determinar si dichos programas dan un servicio adecuado a las mujeres.

Las decisiones judiciales también apoyaron los cambios institucionales en las políticas relativas al género, tales como las impulsadas por la Unidad de Víctimas. El Auto 092, un mandato judicial emitido en 2008, articula los riesgos específicos relacionados con el conflicto a los que se enfrentan⁷⁶ las mujeres, lo cual obligó a las oficinas gubernamentales que trabajaban en asuntos relacionadas con el conflicto a incluir las cuestiones de género en su trabajo.⁷⁷ A esto le siguió el Auto 009 en 2015, que estableció «una presunción constitucional de conexión entre la violencia sexual, el conflicto armado y los desplazamientos».⁷⁸ Según dictamina el mandato judicial,

Es razonable suponer que los actos de violencia sexual cometidos [en zonas de conflicto armado] tengan un vínculo directo con el conflicto armado y, por lo tanto, contribuyan a que se produzcan más desplazamientos o a victimizar de nuevo a las mujeres que se han establecido en un lugar determinado después de desplazarse. Así, las autoridades competentes deben aplicar este supuesto para prevenir los actos de violencia sexual contra mujeres que puedan producirse en un lugar determinado, así como para dar respuesta a dichos actos, investigarlos, procesarlos y repararlos, teniendo en cuenta la correlación entre el conflicto armado, la presencia de grupos armados, los desplazamientos y la violencia⁷⁹ sexual.

El Auto 009 llevó a los ministerios a sensibilizarse sobre la violencia sexual en situaciones de conflicto y a crear políticas en sus correspondientes organismos, reconociendo así la diferencia entre la violencia sexual relacionada con el conflicto y otras formas de violencia sexual, tales como la violencia dentro de la pareja o la violación fuera de un contexto de conflicto. Estos cambios en las políticas institucionales dan cuenta de

la importancia otorgada a la cuestión de género a la hora de administrar los servicios gubernamentales, especialmente los relacionados con el conflicto.

Algunos organismos gubernamentales, espoleados por las nuevas políticas en materia de género, crearon programas que contemplaban las cuestiones de género mediante la adopción de metodologías de las OSC de mujeres. Por ejemplo, los programas de talleres impartidos por el Ministerio de Justicia fueron creados por una OSC que buscaba apoyar a las víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto. Después de que acudiesen a estas organizaciones mujeres que deseaban presentar denuncias por violencia sexual y no disponían de una forma cómoda de hacerlo, la Corporación Mujer, Sigue Mis Pasos (CMSMP) desarrolló un nuevo proceso de presentación de denuncias para facilitar las presentaciones colectivas, mediante el cual las víctimas podrían dar testimonio ante varios organismos simultáneamente. Este proceso se implementó mediante talleres privados de dos días que incluían a representantes de la Defensoría del Pueblo y de la Fiscalía General.⁸⁰ El taller inicial permitió al Gobierno recopilar y registrar los testimonios de 60 participantes.⁸¹ Posteriormente, la CMSMP se asoció con la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia para coordinar y proporcionar fondos, respectivamente,⁸² dirigidos al modelo de presentación de denuncias. Las representantes de la CMSMP, todas ellas víctimas de violencia sexual, formaron a los funcionarios sobre cómo conseguir la participación de las mujeres sin volver a victimizarlas.⁸³ Aunque ciertos desacuerdos significativos entre las partes acabaron finalmente con la colaboración,⁸⁴ el Ministerio de Justicia siguió implementando una versión de este modelo de servicio integrado.

Se desarrolló una asociación similar entre las OSC de mujeres nacionales Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, rama colombiana de WILPF o LIMPAL, y Casa Amazonia, una organización local de Putumayo, que crearon juntas un planteamiento para trabajar con mujeres indígenas o afrocolombianas víctimas de actos de violencia sexual.⁸⁵ La asociación publicó una serie de buenas prácticas denominadas «Ruta Ideal», que incluyeron recomendaciones

tales como permitir la elaboración de informes en el Departamento de Salud, en lugar de en la Fiscalía General, que no requieran un control de seguridad ni una explicación de los motivos antes de proceder a presentar una denuncia.⁸⁶ Posteriormente, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, presidida actualmente por la exdirectora de la Unidad de Víctimas, Paula Gaviria, se asoció con LIMPAL para formar a las mujeres víctimas sobre sus derechos como tales y brindarles asesoramiento psicológico y jurídico.

¿Por qué es importante esto?

Aún está por verse el modo en que los dictados de los acuerdos de La Habana se fusionarán con las estructuras de Gobierno vigentes en materia de justicia transicional. Las políticas en materia de género promulgadas hasta ahora por los organismos gubernamentales permiten abrigar ciertas esperanzas de que la burocracia pueda integrar la cuestión de género en las instituciones creadas por los acuerdos. Cabe destacar un indicio prometedor: Paula Gaviria, exdirectora de la Unidad de Víctimas y abanderada de los enfoques sensibles a la problemática de género, estuvo presente en la mesa de negociaciones de La Habana durante varios meses, explicando los procedimientos de la Unidad y asesorando sobre la redacción del Acuerdo de las Víctimas.

Aunque aún es limitada, la creación de programas en materia de género en el Ministerio de Justicia y otros organismos es alentadora y hace más fácil para las víctimas del conflicto denunciar crímenes y acceder a servicios gubernamentales, lo cual, otorga credibilidad a estas instituciones. Si las instituciones de Gobierno, en colaboración con las OSC de mujeres, atienden las necesidades de las víctimas de actos de violencia sexual relacionados con el conflicto, podrían ayudar a restaurar la confianza perdida debido al fracaso del Estado a la hora de proteger a sus ciudadanos del conflicto.

Sin embargo, aún quedan retos importantes que superar, pues los organismos gubernamentales son de índole diversa y las oficinas regionales se muestran mucho menos dispuestas a implementar políticas en materia de género que las oficinas centrales de Bogotá. Algunos organismos locales de justicia transicional, tales como la Fiscalía General y la Defensoría del Pueblo, se muestran indiferentes o estigmatizan a

las mujeres que presentan testimonio, con respuestas que varían según la ciudad o incluso el pueblo.⁸⁷ Esto se observó en varias entrevistas. Tal y como reveló un empleado de la Unidad de Víctimas:

«Cada vez que [las mujeres] dicen que está pasando algo, la gente piensa que están inventándose, así que [las mujeres] están acostumbradas a ocuparse de sus propios problemas sin las instituciones».⁸⁸

Una defensora de las víctimas residente en Cartagena declaró que recurre con frecuencia a aliados a escala nacional para superar la inacción regional. Explicó:

«En primer lugar, hablo con las instituciones regionales. Si no me escuchan, paso al nivel nacional. Hay algunas instituciones que no hacen nunca lo que les pedimos y ya soy consciente de ello, por lo que recorro directamente al nivel nacional».⁸⁹

La dirección de la Unidad de Víctimas, concedora de estos obstáculos, decidió específicamente que su política de admisión implicaría el análisis de las declaraciones de las víctimas en Bogotá, en vez de a escala regional.⁹⁰

Aparte de la desconfianza, también existen riesgos para las mujeres que acuden a la policía a escala local, especialmente para las víctimas de crímenes de violencia sexual: las amenazas son frecuentes y la protección, limitada.⁹¹ De los 8 millones de víctimas registradas,⁹² sólo 12.000 han presentado denuncias de violencia sexual, a pesar de que las estimaciones de la violencia sexual relacionada con el conflicto son mucho más altas. Las políticas institucionales en materia de género sólo son el primer paso para aumentar el número de denuncias y para que las víctimas denuncien de manera segura los actos de violencia sexual relacionados con el conflicto y accedan a servicios en todo el país. Todo esto requiere enormes despliegues de recursos humanos y financieros. La movilización de estos recursos implica una voluntad política sostenida fuera de Bogotá. Así, independientemente de la capacidad de las estructuras en materia de género, la falta de conexión entre la implementación central y la regional continúa representando un reto significativo para el proceso de justicia transicional.

SEGUNDO LOGRO: CREACIÓN DE ESTRUCTURAS ESPECÍFICAS PARA INTEGRAR LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

¿Qué significa esto?

El proceso de paz colombiano en La Habana es un caso excepcional porque las mujeres participaron en la mesa de negociaciones, en los equipos de apoyo técnico y, mediante testimonios, en cada punto del programa revisado por la Subcomisión de Género antes de que se firmara el acuerdo final. El proceso incluyó estructuras dirigidas a facilitar el cumplimiento del objetivo específico de un acuerdo de paz inclusivo. La presión de las mujeres de la sociedad civil se unió al interés estratégico de ambos equipos negociadores para hacer esto posible.

Hubo dos mecanismos que permitieron este logro:

En primer lugar, la Subcomisión de Género (SCG), cuya creación se anunció en junio de 2014, fue parte del compromiso de la mesa de negociaciones de cumplir el quinto punto^{xiii} del programa que aborda las necesidades de las víctimas.⁹³ La SCG, compuesta por seis miembros de cada equipo de negociación además de miembros de los países garantes,⁹⁴ se inauguró tres meses más tarde. La Subcomisión de Género fue copresidida por María Paulina Riveros Dueñas, exdirectora de Derechos Humanos y plenipotenciaria del Ministerio del Interior, y Simanca Judith Herrera (conocida por su alias, Victoria Sandino), guerrillera de las FARC y miembro de la Delegación de Paz de las FARC. El mandato de la SCG era

«Revisar el acuerdo final y los acuerdos previos que se habían alcanzado, así como garantizar que tenían una orientación adecuada en materia de género».⁹⁵

En la práctica, sus integrantes analizaron la repercusión del conflicto sobre la mujer en el contexto de cada punto del programa del acuerdo de paz. La SCG es excepcional,⁹⁶ pues no se ha creado ninguna otra comisión de este tipo durante negociaciones oficiales para revisar todos los acuerdos desde una perspectiva de género.

En segundo lugar, hubo una cuota de género de facto para las delegaciones de las víctimas que asistieron directamente a la mesa de negociaciones en La Habana. La mesa de negociaciones acordó una serie de criterios para la elección de ciudadanos colombianos con derecho a intervenir ante la mesa de paz; estipularon que las mujeres tenían que participar, aunque no especificaron una cifra⁹⁷ concreta. Las Naciones Unidas, el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz y la Conferencia Episcopal Colombiana (CEC) eligieron colectivamente a los delegados de las listas de víctimas presentadas por la Unidad de Víctimas, por las OSC como Víctimas Visibles y Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) y por los individuos.⁹⁸ Los equipos de negociación no realizaron aportación alguna al proceso de selección, de manera que se redujo la posibilidad de sesgo y se mantuvo la confidencialidad de los nombres de los delegados hasta que las víctimas estuvieron de camino a La Habana.⁹⁹ Según Alejo Vargas, director del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, el comité de selección buscaba diversidad en cuanto a la región, el autor y el tipo de delito (p. ej., secuestro, extorsión, desplazamiento, violencia sexual y minas antipersona, entre otros), mientras que respetó la cuota de género de facto. En definitiva, la mesa de paz escuchó cinco delegaciones de 12 víctimas cada una; las mujeres constituían el 60 por ciento de las 60 víctimas que se presentaron,¹⁰⁰ dando cuenta de sus experiencias durante el conflicto y sus prioridades para la paz.

¿Cómo sucedió?

Mucho antes de que se iniciaran las conversaciones de La Habana, mujeres de la sociedad civil habían empezado a desarrollar estructuras y a recabar datos fácticos para impulsar un proceso de paz inclusivo. En 2009, Ruta Pacífica se embarcó en un proceso de varios años destinado a crear una comisión de la verdad para las mujeres. Como directora, Marina Gallego señaló:

«Creamos esta comisión... como contribución de las mujeres al proceso de paz de Colombia, aunque no había aún una mesa de negociación, en aquel entonces ni se esperaba que fuera creada en un futuro próximo».¹⁰¹

^{xiii} Tuvo lugar con el lanzamiento de la Declaración de principios para la discusión del punto 5 de la agenda: víctimas).

Además de desarrollar una metodología de género para cualquier comisión¹⁰² de la verdad futura, Ruta Pacífica también entrevistó a más de 1.000 mujeres en cada departamento de Colombia. Otras organizaciones, tales como CMSMP y Movimiento por La Paz (MPDL), llevaron a cabo iniciativas similares, aunque con metodologías¹⁰³ diferentes. Mediante la realización de entrevistas y la prestación de servicios, se generaron pruebas convincentes de la necesidad de mejorar las experiencias de las mujeres dentro de un proceso formal.

Con el objetivo de influir en la forma de las negociaciones, las OSC de mujeres constituyeron coaliciones para movilizar a miles de mujeres, a fin de llegar a las distintas partes interesadas en el proceso de paz. Tras el anuncio de las negociaciones en septiembre de 2012, que, inicialmente, no iban a contar con mujeres negociadoras, las OSC de mujeres comenzaron a presionar al Gobierno y a los actores internacionales. En 2013, durante una reunión clave con Sergio Jaramillo, el Alto Comisionado para la Paz, Ruta Pacífica luchó por para que las mujeres fueran plenipotenciarias. La oficina de Jaramillo indicó que, si se daba un caso de opinión pública, podría consentirlo.¹⁰⁴ A finales de 2013, nueve OSC¹⁰⁵ relevantes de mujeres organizaron la Cumbre de Mujeres y Paz durante tres días en Bogotá, que fue apoyada por la ONU y por una serie de socios internacionales como Noruega, Suecia y España.¹⁰⁶ El evento, que fue objeto de gran difusión, reunió a más de 500 mujeres con el fin de crear recomendaciones unificadas para los equipos¹⁰⁷ de negociación. Estas mujeres representaron a miles de mujeres más, ya que las nueve OSC constituyeron el centro de las redes de mujeres de todo el país. Algunos de los organizadores, como por ejemplo la Red Nacional de Mujeres, coordinaron cumbres regionales con sus asociados locales antes de la Cumbre de Mujeres y Paz, para que los grupos nacionales pudieran transmitir las recomendaciones de sus socios regionales en la Cumbre.¹⁰⁸

Este planteamiento multinivel permitió un flujo de información entre las redes regionales de mujeres y las organizaciones de mujeres con sede en Bogotá.¹⁰⁹ Inilse Mercado, miembro de la rama de Cartagena de la Mesa del Movimiento Social, explica cómo estas complejas redes entre grupos de mujeres propagan la información en todo el país:

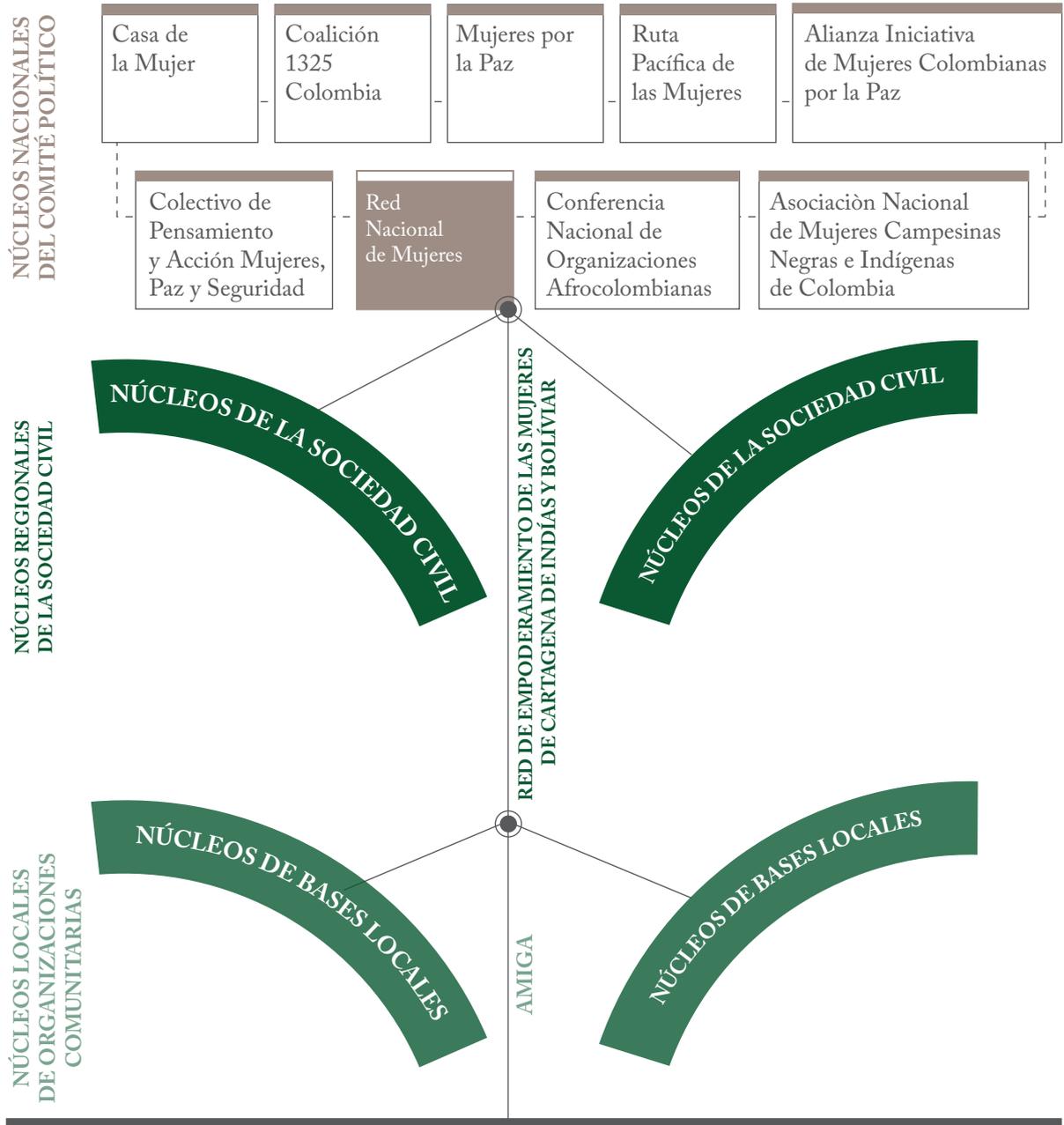
«Hay redes nacionales de mujeres. En mi caso, también pertenezco a una organización llamada Red de Empoderamiento de Mujeres. Mi trabajo se centra a escala de barrio, en otra organización de base llamada Amiga. La organización Amiga forma parte de la Red de Empoderamiento de Mujeres. Esta red se centra en las políticas públicas y funciona como nodo de la Red Nacional. A través de estos nodos, nos comunicamos con la Red Nacional, que nos mantiene informados sobre el proceso [de paz].»¹¹⁰

Las redes multinivel permitieron que las perspectivas de varios grupos de mujeres de todo el país formasen parte de las propuestas enviadas a La Habana racionalizando las exigencias del movimiento de las mujeres y convirtiéndolas en propuestas manejables, además de centrarse en presionar a las principales partes interesadas.

Sin embargo, las preocupaciones de las mujeres y su grado de inclusión en el proceso variaron. Hubo notables diferencias geográficas: En particular, las mujeres afrocolombianas e indígenas se sintieron distanciadas de la toma de decisiones.¹¹¹ Una persona entrevistada de Cartagena se expresaba así:

«Las mujeres de las organizaciones nacionales [con sede en Bogotá] pueden venir, decir lo que tengan que decir y marcharse. Sus nociones de seguridad son diferentes... [Cartagena]... es un contexto totalmente distinto. Hay mucho miedo.»¹¹²

La Cumbre y sus redes



También se habló de las divisiones, incluso dentro de las organizaciones con sede en Bogotá. Tal y como señaló Norma Inés Vélez Bernal del Grupo Ecuménico de Mujeres Constructoras de Paz (GEMPAZ),

«presentamos nuestros sólidos argumentos... es muy difícil. A las mujeres de Colombia se les da muy bien debatir en sus grupos».¹¹³

Los entrevistados señalaron que se discutieron múltiples prioridades, incluida la desaparición forzada de personas, pero, mencionaron en concreto la restitución de tierras. Apesar de estas diferencias, la Cumbre transmitió peticiones específicas a los equipos de negociación, como el nombramiento de mujeres como plenipotenciarias.

Un mes después de la primera Cumbre, el Gobierno designó a dos mujeres como plenipotenciarias: María Paulina Riveros Dueñas y Nigeria Rentería. A Marina Gallego, de Ruta Pacífica, la Cumbre le pareció decisiva:

«Exigimos al Gobierno que nombrase plenipotenciarias a las mujeres... y lo hizo».¹¹⁴

Otro factor fue la presión internacional en favor de la participación de la mujer, incluida la evaluación oportuna del cumplimiento por parte de Colombia de las obligaciones ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en octubre de 2013.¹¹⁵

Los nueve organizadores de la Cumbre, denominados Comité Político, continuaron reuniéndose de forma quincenal y abogando por las prioridades¹¹⁶ de las mujeres. Según un funcionario del Gobierno,

«Presionaban para reunirse con nosotros, consiguieron reuniones con nosotros, decían ‘tenemos que hacer esto, tenemos que asegurarnos de que realmente incorporamos aquí las cuestiones de género’».¹¹⁷

Los miembros del comité se dirigieron a representantes de Gobierno específicos según la influencia existente. Sisma Mujer, líder dentro de la Red Nacional de Mujeres, se coordinó con Paula Gaviria de la Unidad de Víctimas, así como de la oficina del Alto

Comisionado;¹¹⁸ Ruta Pacífica actuó de modo similar con funcionarios del Ministerio de Justicia.¹¹⁹

Los funcionarios con quienes se reunieron dieron forma a muchas de las decisiones diarias tomadas durante el proceso de paz y muchos de estos funcionarios eran mujeres. Las mujeres ocuparon puestos clave en varios ministerios y organismos como la Unidad de Víctimas y el Ministerio de Justicia; la Oficina del Alto Comisionado estaba formada en casi un 70 por ciento por mujeres, las cuales ejercieron todos los puestos de dirección.¹²⁰ Estas mujeres no trabajaron específicamente en la cuestión de género, sino que se reunieron con OSC de mujeres en el marco de su trabajo habitual de divulgación.

La idea de la Subcomisión de Género surgió de una de estas funcionarias destacadas: Elena Ambrosi.¹²¹ Después de la Cumbre y en medio de la presión de las OSC de mujeres, Ambrosi presentó la idea de una Subcomisión de Género primero a Comisario Jaramillo y, después, a los equipos de negociación. Según resumió un funcionario del Gobierno,

«Elena tiene mucho poder dentro de la delegación.... Así que cuando insistió ‘Esto es algo que quiero que suceda’, sucedió».¹²²

Al crear la SCG, Ambrosi, con ayuda de otros, puso en práctica uno de los temas principales de la agenda de las OSC de mujeres: un foro oficial para debatir temas que afectaron a la vida de las mujeres durante el conflicto.

La comunidad internacional también defendió la inclusión de las mujeres en el proceso de paz. Por ejemplo, mediante la financiación, capacitación y apoyo en la coordinación, ONU Mujeres Colombia cumplió una función clave en la creación de la Cumbre. Como indicó Katherine Ronderos, representante del Comité Político de la Cumbre de LIMPAL:

«ONU Mujeres coordina el grupo y ha brindado un apoyo importante, no sólo técnico sino también político. Esto ha sido fundamental para la Cumbre porque somos un grupo diverso... Debatimos y, a menudo, nos cuesta consensuar decisiones. Nos han ayudado... a mantenernos juntas y a tomar decisiones más realistas».¹²³

Belén Sanz, exdirectora de ONU Mujeres en Colombia, acompañó a grupos de mujeres para presionar en favor de un proceso inclusivo, dando a estos OSC de mujeres el apoyo de la comunidad internacional¹²⁴ de forma eficaz. El Gobierno de Noruega también desempeñó un papel crítico para hacer que el proceso fuese más inclusivo, expresamente en relación con la cuestión de género.¹²⁵ mientras se debatía el SCG, un punto prioritario noruego sobre la resolución 1325 subrayó la importancia de la perspectiva de género en el proceso de paz y, más adelante, Noruega nombró a un miembro de su equipo para ayudar como coordinador de la SCG.¹²⁶ Asimismo, varios organismos internacionales ayudaron a seleccionar a los miembros de las delegaciones de las víctimas. Como una de las tres entidades en el comité de selección, ONU Mujeres garantizó el cumplimiento de facto de la cuota de género. Ayudaron a garantizar que hasta el 60 por ciento de los delegados que visitaron La Habana¹²⁷ fueran mujeres.

Sin embargo, en última instancia, las FARC y la oficina del Alto Comisionado decidieron estratégicamente garantizar la inclusión en las negociaciones: dado que las negociaciones de La Habana constituían un proceso menos transparente que en los casos anteriores,^{xiv} el Gobierno intentó demostrar su disposición a escuchar. Tal como dijo un funcionario del Gobierno en relación con las OSC de mujeres:

«Nosotros las hemos escuchado, las hemos invitado... [la SCG] ha sido de gran ayuda para un grupo muy importante y representativo de la sociedad colombiana. Saben que estamos allí, trabajando en el tema».¹²⁸

Para las FARC, que tuvieron escaso o ningún contacto con la población civil durante el proceso¹²⁹ de paz, un proceso inclusivo tenía el potencial de ayudar a humanizar al grupo armado. Dado el fracaso posterior del referéndum, esta estrategia quizás fue insuficiente. Sin embargo, el SCG y las delegaciones de las víctimas supusieron prácticamente las únicas oportunidades de las FARC de dirigirse directamente a la ciudadanía colombiana, aunque en un escenario dirigido por el Gobierno.¹³⁰

El énfasis general en las víctimas durante el proceso de negociación generó estructuras accesibles para la mujer y que respondían a sus necesidades. María Paulina Riveros habló sobre su relevancia:

«Por primera vez... todos los acuerdos debían centrarse en los derechos de las víctimas del conflicto para garantizar que, al menos, habrá justicia, reparación y no repetición. El propósito de la visita no era simplemente que vinieran para hacerse oír, sino la presencia física de un grupo muy diverso que ayudase a diseñar el acuerdo».¹³¹

La SCG utilizó este enfoque explícito sobre las víctimas para impulsar la inclusión de su análisis basado en la cuestión de género de los temas del programa del acuerdo general; el enfoque en la inclusión dio lugar a una referencia directa a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición,¹³² lo cual constituyó un logro considerable en cuanto a los recursos legales para las víctimas. La SCG logró insertar un reconocimiento de la repercusión diferencial del conflicto sobre los hombres y las mujeres (reconocimiento oficial de la condición de víctima de género) en este texto, lo cual supuso un logro para las mujeres víctimas.

¿Por qué es importante esto?

Las estructuras del proceso de La Habana dieron forma a los acuerdos finales. Los logros obtenidos para las mujeres en los apartados de justicia transicional de los acuerdos incluyeron:

- la creación de un grupo de trabajo en materia de género dentro de la futura comisión de la verdad para abordar los efectos del conflicto sobre las mujeres;
- un equipo especial en la corte de Jurisdicción Especial para la Paz destinado a investigar casos de violencia sexual;
- el compromiso de mejorar la prestación de servicios psicosociales a los supervivientes de actos de violencia sexual;
- la clasificación de la violencia sexual como crimen al que no puede aplicarse la amnistía; y

^{xiv} El Gobierno intentaba crear un proceso menos participativo que las conversaciones de 1999-2002 en El Caguán con las FARC, en las que participaron numerosos ciudadanos, pero los tres años de presentaciones concluyeron sin que las partes consensuaran un plan. Un funcionario del Gobierno señaló la historia de Colombia de negociaciones fallidas: «Hemos reconsiderado este proceso no sólo dentro del marco internacional, sino también sobre las experiencias que tuvo Colombia en la materia». Entrevista con un funcionario del Gobierno, 16 de junio de 2016a; Entrevista con un funcionario del Gobierno, 16 de junio de 2016c.

- la promoción de la participación igualitaria de la mujer en los nuevos órganos de justicia transicional creados por los acuerdos.¹³³

Estos logros pueden atribuirse a las estructuras de género de la arquitectura del proceso de paz. La SCG sirvió como punto de entrada clave para la inclusión de la mujer. Las OSC de mujeres enviaron propuestas a la SCG y presionaron a través de sus representantes,¹³⁴ presentando información sobre cada punto del programa en tiempo real^{xv}. Dado que las OSC de mujeres habían recogido pruebas de la repercusión del conflicto sobre la mujer,¹³⁵ la SCG reconoció su cualificación y las invitó a presentar sus testimonios. Inicialmente, 18 mujeres de distintas organizaciones declararon en la SCG seguidas por una delegación de 10, que se centró expresamente en la violencia sexual.¹³⁶ Estas mujeres aprovecharon la ocasión para explicar sus prioridades¹³⁷ y proponer una redacción que finalmente fue codificada en el acuerdo¹³⁸ final.

Además de los dos copresidentes de la SCG (que ya eran miembros oficiales de sus equipos de negociación), otras mujeres acudieron a La Habana especialmente para participar en la SCG, aumentando así el número de funcionarias en el proceso. Dos de los nueve plenipotenciarios del Gobierno eran mujeres, y, aunque las FARC no tenían plenipotenciarias, aproximadamente el 35 por ciento de su delegación general estaba formado por mujeres.¹³⁹ Asimismo, el mandato de la SCG permitió revisar y hacer recomendaciones sobre todos los puntos del programa, dando a las mujeres de la SCG un poder excepcional para influir en los acuerdos.¹⁴⁰ Estos logros participativos tuvieron un sesgo distintivo de Bogotá. Algunas mujeres, especialmente las afrocolombianas e indígenas, no estuvieron presentes en la mesa y muchas consideraban que el SCG no abordaba adecuadamente sus necesidades.¹⁴¹ Julia Eva Cogollo Cabaracas, del Proceso de Comunidades Negras (PCN), sostuvo que ni la comunidad afrocolombiana ni la comunidad de mujeres indígenas lucharon de manera adecuada por las necesidades de las mujeres negras:

«Consideramos que nuestras propuestas no serán escuchadas... los [del PCN] que van a La Habana son hombres, y aun cuando enviamos propuestas mediante ellos, no sabemos realmente si van

a luchar por nuestras propuestas... En algunas ocasiones, las enviamos mediante organizaciones de mujeres que acudieron allí... casi nunca hacen hincapié en la parte negra.»¹⁴²

Las mujeres indígenas coinciden en la percepción de estos problemas. Tal y como expresó una de las entrevistadas, la SCG «expone las necesidades de las mujeres en general, pero no necesariamente las de las mujeres indígenas.»¹⁴³

La SCG también fue importante desde una perspectiva de negociación. Al revisar las propuestas a través de una lente de género, el SCG creó una causa común entre el posicionamiento, que por lo demás era opuesto, de las dos partes negociadoras. María Paulina Riveros afirmó:

«Recuerdo frases como ‘Esta es la primera vez que tenemos una reunión en la mesa totalmente formada por mujeres’, [y] ‘Tenemos algo en común’. Fue un poco sorprendente.»¹⁴⁴

Hilde Salvesen, la coordinadora noruega de la SCG, observó cómo la SCG creó un inesperado terreno común entre los equipos de negociación:

«Aunque las personas de la comisión procedían de contextos muy diferentes y tenían puntos de vista políticos opuestos, había un objetivo común durante todo el proceso de paz: el empoderamiento de la mujer y los derechos de la mujer. No siempre estaban de acuerdo en las medidas o en cómo debían aplicarse, pero aun así, hubo una sensación general de un objetivo común.»¹⁴⁵

La SCG fue una innovación que creó un inesperado terreno común entre los equipos de negociación.

TERCER LOGRO: LA VIOLENCIA SEXUAL COMO CRIMEN AL QUE NO PUEDE APLICARSE LA AMNISTÍA

¿Qué significa esto?

La Jurisdicción Especial de Paz, una nueva corte creada por los acuerdos de paz y encargada de llevar

^{xv} Asimismo, la Subcomisión de género revisó los puntos del plan consensuados antes de su creación.

a cabo procesos judiciales relacionados con el conflicto, no puede conceder la amnistía a ninguna acusada de un crimen de violencia sexual. Colombia es el primer país en adoptar explícitamente esta designación en un acuerdo de paz, sin dejar espacio para la interpretación.^{xvi}

¿Cómo sucedió?

Inicialmente, los grupos de mujeres estaban en desacuerdo sobre cómo abordar la violencia sexual durante el conflicto. Algunas personas se preocuparon porque centrarse en la violencia sexual implicaría que se dejarían de lado otros problemas que afectan a las mujeres, como los desplazamientos forzados o la restitución de tierras. Otras personas defendieron que no podría lograrse la paz sin abordar la violencia sexual.¹⁴⁶ Tras debates polémicos entre los líderes de la Cumbre y otras partes,^{xvii} se formó una alianza separada entre tres organizaciones conocida como la Alianza de las Cinco Claves.^{xviii}

Cinco Claves priorizó la violencia sexual en sus estrategias de promoción presentando propuestas en línea. Además, la organización se reunió con María Paulina Riveros Dueñas, Catalina Díaz Gómez y miembros del SCG, entablando así una relación con las FARC y proporcionando recomendaciones a sus abogados. De esta manera, crearon una campaña a nivel nacional para generar y remitir propuestas sobre la violencia sexual a la mesa de paz.¹⁴⁷ Adriana Benjumea Rúa, miembro de la Alianza de las Cinco Claves y directora de Corporación Humanas, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género (que se denominará de ahora en adelante Corporación Humanas), identificó la argumentación jurídica como el planteamiento más eficaz:

«Lo más acertado ha sido hablar con los asesores jurídicos y enviar... información a las dos partes. La mayoría de las propuestas que hemos querido elaborar con las FARC se han enviado a sus asesores legales en La Habana».¹⁴⁸

El razonamiento jurídico suscitó temores de que la comunidad internacional pudiera intervenir en Colombia alterando todo el proceso del acuerdo de paz si no se abordaba en los acuerdos la violencia sexual. Se entrevistó a dos funcionarios del Gobierno que señalaron que, en las negociaciones, se hizo referencia a menudo a las anteriores resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional (CPI) contra disposiciones de amnistía en contextos similares.¹⁴⁹ Tal y como señaló uno de ellos:

«La Corte invalida la ley de amnistía en Perú, en El Salvador, en Chile, en Brasil y en Uruguay... esto no va a cuajar si no tenemos una buena ley de amnistía que asegure que los crímenes internacionales y las transgresiones de los derechos humanos quedan exentas de la amnistía».¹⁵⁰

Las FARC se dedicaron a defender lo mismo: si una sentencia procedente de una corte superior hubiera paralizado el acuerdo de paz firmado; las FARC se encontrarían en un limbo existencial, al estar ya comprometidas políticamente con una solución pacífica y ser probablemente incapaces de movilizar de nuevo las fuerzas de manera adecuada.

Las delegaciones de las víctimas de La Habana también pusieron de relieve el problema. El debate jurídico contra la amnistía completa a la que se ha hecho referencia previamente no dio lugar de inmediato a

^{xvi} De una revisión de 300 acuerdos de paz en 45 conflictos de 1989 a 2008, sólo dos pueden ser interpretados como violencia sexual y, por tanto, crímenes para los que no cabe amnistía. El Acuerdo de Sun City de la República Democrática del Congo (2003) señala los «crímenes contra la humanidad» como exentos de amnistía. A pesar de que algunos tribunales penales, como el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) han incluido la violencia sexual en el concepto de crimen contra la humanidad, el acuerdo de Sun City no deja claro qué definición de «crímenes contra la humanidad» se adopta. El acuerdo de paz de Juba para Uganda (2007-08) tenía por meta evitar la impunidad para todos los crímenes cubiertos por el estatuto de Roma, que incluye la violencia sexual. Sin embargo, este acuerdo nunca fue firmado. Véase Jenkins R. y Goetz A. M. *Addressing Sexual Violence in Internationally Mediated Peace Agreements*. *International Peacekeeping* 17, n° 2 (2010: 261-77)

^{xvii} *Red Nacional de Mujeres, Sisma Mujer y Corporación Humanas*

^{xviii} Five Keys («Cinco claves») tomó su nombre de un documento que las organizaciones redactaron en común. Era un pliego de exigencias clave sobre el abordaje de la violencia sexual en todos los procesos, que incluía conceptos como verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

protocolos estrictos para el procesamiento de la violencia sexual. Como declaró Beatriz Quintero García, de la Red Nacional de Mujeres:

«Tenemos que seguir luchando, porque podría añadirse para cumplir con las normas internacionales, pero sin que tenga un papel importante».¹⁵¹

Asimismo, cabe destacar que todas las partes tenían la misma responsabilidad a la hora de abordar crímenes de violencia sexual; las presentaciones de las delegaciones de víctimas mostraron culpabilidad en todas las partes. Según explicó Adriana Benjumea Rúa, cuya organización fue invitada a La Habana para hablar sobre violencia sexual:

«Representamos a las víctimas de los tres grupos armados: los paramilitares, los militares y la guerrilla. Tanto las guerrillas como el ejército y los paramilitares violaron a mujeres».¹⁵²

Una de las víctimas que declararon en La Habana recordaba:

«Si este proceso no incluye la violencia sexual como cuestión clave, ustedes tendrán una deuda con las mujeres, una gran deuda».¹⁵³

Estos testimonios influyeron emocionalmente en los negociadores.¹⁵⁴ También dejaron claro que ambos lados asumían la responsabilidad de imputar a los autores.

¿Por qué es importante esto?

Como se ha señalado previamente, el proceso de La Habana es el primero en hacer oficialmente de la violencia sexual en tiempos de conflicto un crimen al que no puede aplicarse la amnistía. Esta clasificación también dio lugar a otros elementos importantes en los acuerdos. Un equipo independiente de investigadores formados debe participar el examen de toda denuncia por violencia sexual. El Acuerdo de las Víctimas incluye la provisión de un mejor apoyo psicosocial para las víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto. Por añadidura, las instrucciones para la comisión de la verdad incluyen mejores prácticas para abordar los problemas de las víctimas de violencia sexual,¹⁵⁵ tales como un grupo¹⁵⁶ de trabajo en materia de género. Sin embargo, el estatus de crimen al que no puede aplicarse la amnistía no garantiza el éxito del procesamiento judicial. Es improbable que los autores confiesen y abunda el miedo a que las víctimas sean consideradas las principales responsables del avance de los casos. Un miembro de la sociedad civil señaló:

«El proceso en su conjunto depende de las denuncias de las víctimas... por lo que nos parece necesario reforzar los procedimientos para incentivar a las mujeres a denunciar estos casos».¹⁵⁷

La fractura del movimiento de las mujeres para abordar la violencia sexual también pone en peligro su capacidad de unirse durante el proceso de implementación. El procesamiento judicial de estos crímenes requiere la participación activa de las OSC, pero probablemente continuarán los desacuerdos previos sobre si dar prioridad al procesamiento de la violencia sexual o a la implementación de otras cuestiones (como la restitución de tierras, los desplazamientos forzados o a contar la verdad). La divergencia de estos grupos también puede suponer un reto de mayor magnitud más para las mujeres afrocolombianas e indígenas, que sufrieron especialmente la violencia sexual, aunque también fueron víctimas de desplazamientos forzados.¹⁵⁸ Las OSC son más fuertes juntas y, por tanto, el movimiento de las mujeres debe ser capaz de mantener un frente unido para obtener los logros por los que lucharon en los acuerdos.

CONCLUSIÓN

Al tiempo que llega a su fin uno de los conflictos más largos del mundo, la sostenibilidad de esta paz recién conseguida depende enormemente de la recuperación de la confianza y de las instituciones que han sufrido el desgaste de la guerra. Durante su discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz de 2016, el Presidente Juan Manuel Santos dijo:

«Es mucho más difícil hacer la paz que la guerra».¹⁵⁹

El fracaso del referéndum nacional de octubre de 2016 muestra hasta qué punto puede serlo. El proceso de paz de Colombia pretendió incluir las perspectivas de las diversas partes interesadas, pero el pueblo rechazó en última instancia el acuerdo resultante por un escaso margen. Las autoridades y los profesionales participantes en el proceso colombiano tendrán que lidiar con esta realidad al fijar parámetros para la aplicación del Acuerdo de las Víctimas y de las próximas negociaciones con el ELN.

A pesar de que la transición actual de Colombia es frágil y está llena de promesas, implica algunos logros potencialmente significativos para la mujer. Los organismos gubernamentales que trabajan en la justicia transicional han integrado las cuestiones de género en sus políticas institucionales y, además, mediante la adaptación del trabajo de las OSC de mujeres, han iniciado progresivamente programas que responden a las necesidades de las mujeres víctimas. La arquitectura de las conversaciones de La Habana incluye estructuras específicas para analizar el papel del género en el conflicto, lo cual conduce a un número considerable de mujeres que contribuyen a las negociaciones y a varias disposiciones sensibles a la problemática de género en el acuerdo final. En particular, las partes negociadoras clasifican explícitamente la violencia sexual en los acuerdos finales como un crimen para el que no puede aplicarse la amnistía, dando así un importante paso adelante para la mujer y para el ámbito de la justicia transicional.

Aun así, el proceso ha distado mucho de ser perfecto. Los organismos regionales del Gobierno son reacios a aplicar las políticas en materia de género codificadas en la sede de Bogotá. Durante las negociaciones de paz, la Subcomisión de Género no abordó adecuadamente las preocupaciones de determinados grupos de mujeres, sobre todo los de las comunidades afrocolombianas e indígenas. Es significativa la clasificación explícita de la violencia sexual como crimen para el que no puede aplicarse la amnistía; sin embargo, esto no puede garantizar por sí solo el éxito del procesamiento judicial de los autores de este tipo de delitos y de la indemnización de las víctimas. Algunos críticos sostienen que el enfoque sobre la violencia sexual desvía la atención de otros temas que afectan a la mujer en tiempos de conflicto. Por último, una mayor implementación de las disposiciones relativas al género del acuerdo también requiere recursos económicos considerables y una voluntad política continua.

Sin embargo, hay motivos para el optimismo ya que los esfuerzos realizados para crear estructuras de paz inclusivas contribuirán a hacer posible el éxito de la transición de Colombia. Cincuenta años de conflicto generarán un largo periodo de transición. Como se ha visto, los logros de la mujer resultan, hasta el momento, de iniciativas que comenzaron mucho antes de las conversaciones de paz de La Habana, especialmente el trabajo de las OSC de mujeres para documentar las violaciones de derechos por causa de género, prestar servicios a las víctimas y realizar campañas de promoción. Su trabajo de base, sumado al compromiso de algunos funcionarios del Gobierno, suscitaron en última instancia una expectativa de participación de la mujer y un precedente de mecanismos sensibles a la problemática de género que serán difíciles de revertir y que proporcionan una lección clave para diseñar e implementar regímenes de justicia transicional inclusivos en otros contextos. Los procesos de justicia transicional están vinculados al periodo posterior al conflicto; no obstante, los de Colombia son ya mucho más inclusivos y, por ahora, mucho más sólidos de lo que es habitual teniendo en cuenta el escaso tiempo transcurrido desde el final oficial del conflicto. Colombia muestra el potencial necesario para que estos procesos permitan que el país emprenda un nuevo camino hacia adelante.

IMPLICACIONES MUNDIALES

Los casos de Túnez y Colombia ofrecen resultados que pueden ayudar a diseñar e implementar futuros procesos de justicia transicional en el mundo.

Este informe documentó importantes innovaciones relacionadas con cada caso. En el proceso de justicia transicional de Túnez, el reconocimiento formal de las violaciones de derechos socioeconómicos como dignos de compensación constituye el primero en reconocer esta categoría de violencia estructural. El compromiso de hacer de la violencia sexual un crimen para el que no puede aplicarse la amnistía marca el proceso colombiano como primera negociación de paz que codifica explícitamente una disposición semejante en sus acuerdos finales.

Huelga decir que los procesos de justicia transicional son inherentemente políticos y estos dos casos no son una excepción. En ambos contextos, la implementación sigue suponiendo un reto significativo.

Sin embargo, más en general, ambos casos revelan lecciones acerca del modo en que las mujeres institucionalizaron un enfoque de género para la justicia transicional y por qué es importante su trabajo. Estas conclusiones son relevantes para los tres grupos principales: las mujeres en general, los Estados en proceso de transición y el ámbito de la justicia transicional.

Las mujeres tunecinas y colombianas participaron a través de canales oficiales y determinados daños que sufrieron las mujeres fueron reconocidos mediante procesos concebidos a su servicio. En ambos casos, el liderazgo de la mujer confirió inclusión y legitimidad al proceso ayudando a escribir diversas experiencias de mujeres en el registro nacional y conmemorando las experiencias de las víctimas. Tomados en conjunto, estos casos aclaran la importancia del liderazgo de la mujer, lo cual creó espacio para ampliar el espectro de daños abordados por el Estado en transición, así como establecer un precedente legal para juzgar graves crímenes de guerra que afectan exclusivamente y desproporcionadamente a las mujeres.

Para los Estados en proceso de transición, las repercusiones de esta inclusividad están vinculadas a la capacidad del Estado para abordar mejor la raíz de las causas de la violencia y llegar a acuerdos políticos que puedan ser percibidos como legítimos por un espectro de actores más amplio. Tanto en Túnez como en Colombia, la pronta y activa participación de las mujeres como responsables de la toma de decisiones fue crucial. Mediante el reconocimiento de las violaciones de derechos socioeconómicos, el Estado tunecino refuerza su mandato de responsabilidad haciendo frente a las desigualdades estructurales que caracterizan ambos regímenes anteriores. La arquitectura del proceso de paz de Colombia generó las condiciones para que el acuerdo final clasificara explícitamente la violencia sexual como crimen para el que no puede aplicarse la amnistía, reforzando así la credibilidad del acuerdo de paz a escalas internacional y nacional; mientras tanto, el referéndum fallido de Colombia subraya aún más la necesidad de hallar el equilibrio adecuado de inclusión dentro de las negociaciones políticas.

Para el ámbito de la justicia transicional, Túnez y Colombia ofrecen importantes conclusiones el modo y en que los procesos de justicia transicional pueden (o no) facilitar la transformación de la sociedad. En virtud de la definición general del concepto de víctima, el caso tunecino proporciona un entorno maduro para estudiar la eficacia de un proceso de justicia transicional diseñado con un mandato amplio. El caso colombiano revela cómo la arquitectura de un proceso de paz puede dar forma a los procesos de justicia transicional que deben seguirse, además de poner de relieve el poder de las normas jurídicas internacionales como factor para influir en la negociación de acuerdos.

Aunque cada proceso está plagado de complejos retos, las estrategias y los consiguientes logros de la mujer en estos casos aportan ideas sobre la creación de procesos de justicia transicional más inclusivos que puedan ser aplicados, puestos a prueba y modificados en todo el mundo.

NOTAS FINALES

- ¹ José E Arvelo, "International Law and Conflict Resolution in Colombia: Balancing Peace and Justice in the Paramilitary Demobilization Process," *Georgetown Journal of International Law* 37 (2005): 411; Roger W. Findley, "Ten Years of Land Reform in Colombia," *Wisconsin Law Review* (1972): 880.
- ² Josefina A. Echavarría, *In/security in Colombia: Writing Political Identities in the Democratic Security Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2010).
- ³ Douglas Porch, "Revolutionary Social Change in Colombia: The Origin and Direction of the FARC-EP," *Bulletin of Latin American Research* 30, no. 4 (2011): 515-516.
- ⁴ *Mapping Militant Organizations: Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army*, Stanford University, accessed April 22, 2017. <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/89>.
- ⁵ Danielle Renwick and Claire Felter, *Colombia's Civil Conflict*, Council on Foreign Relations, accessed April 22, 2017. <http://www.cfr.org/colombia/colombias-civil-conflict/p9272>.
- ⁶ Alfredo Molano, "Violence and Land Colonization," in *Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective*, eds. Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, and Gonzalo Sánchez (Wilmington: SR Books, 1992), 195-216.
- ⁷ Virginia Bouvier, "Formal Talks with ELN Set to Begin in Quito," *Colombia Calls* blog, October 12, 2016, accessed April 22, 2017. <https://vbouvier.wordpress.com/2016/10/12/formal-talks-with-eln-set-to-begin-in-quito/>.
- ⁸ InSight Crime, "ELN," *InSight Crime*, accessed April 22, 2017. <http://www.insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/eln-profile>.
- ⁹ *Ibid.* Ceasefire agreements were signed with the FARC, M-19, EPL, and ADO. The ELN, which at the time was led by revolutionary priests, never signed an agreement despite the fact that they were in contact with the Peace Commission.
- ¹⁰ Kimberly Theidon, "Reconstructing Masculinities: The Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Colombia," *Human Rights Quarterly* 31, no. 1 (2009): 10; Steven Dudley, *Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia* (New York: Routledge, 2006).
- ¹¹ Marc Chernick, *Insurgency and Negotiations: Defining the Boundaries of the Political Regime in Colombia* (Ann Arbor: University Microfilms, 1993).
- ¹² Over one million hectares of productive farmland were purchased with drug money during the 1980s. Marc S. Nieswiadomy, "Land Reform and Conflict Resolution in Colombia" (Master's Thesis, Naval Postgraduate School, 2012), accessed April 22, 2017. http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/6158/03Dec_Nieswiadomy.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- ¹³ Diana J. Schemo, "Colombia in Crisis as Drugs Tar Chief," *The New York Times* (August 13, 1995), accessed April 22, 2017. <http://www.nytimes.com/1995/08/13/world/colombia-in-crisis-as-drugs-tar-chief.html?pagewanted=all>.
- ¹⁴ The exact nature of the paramilitary's relationship to the state is contested. For a thorough overview of the paramilitaries and their relationship to the state, see Mauricio Romero, *Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003* (Bogotá: Temas de Hoy, 2003), 34-39, 150-151.
- ¹⁵ Winifred Tate, "From Greed to Grievance: The Shifting Political Profile of Colombian Paramilitaries," in *Colombia: Building Peace in a Time of War*, ed. Virginia M. Bouvier (Washington: USIP Press, 2009), 111-132.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ *Ibid.*
- ¹⁸ For more information on the use of sexual violence as a weapon of war in Colombia, see Inter-American Commission on Human Rights, *Violence and Discrimination Against Women in the Armed Conflict in Colombia* (Washington: Organization of American States, 2006).
- ¹⁹ *La Violencia Sexual en Colombia: Primera Encuesta de Prevalencia* (Barcelona: Oxfam Intermón, 2009).
- ²⁰ Melissa Herman, "Protagonists and Victims: Women Leading the Fight for a Democratic Colombia," *Feminist Review* 88 (2008): 122-127.
- ²¹ Bettina Ng'weno, "Autonomy, Self-governance and the Status of Afro-Colombian Collective Territories" (Lecture, Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada, October 7, 2004), accessed April 22, 2017. <http://oraloteca.unimagdalena.edu.co/wp-content/uploads/2013/01/Autonomy-Self-governance-and-the-Status-of-Afro-Colombian.pdf>.
- ²² Virginia Bouvier, "Gender and the Role of Women in the Colombian Peace Process," UN Women Background Paper, prepared for the United Nations Global Study on 15 Years of Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (New York: UN Women, 2016), accessed April 22, 2017. <https://www.usip.org/publications/2016/11/gender-and-role-women-colombias-peace-process>; Inter-American Commission on Human Rights, *Violence and Discrimination Against Women*.
- ²³ Inter-American Commission on Human Rights, *Access to Justice for Women Victims of Violence in Mesoamerica* (Washington: Organization for American States, 2011); Bouvier, "Gender and the Role of Women in the Colombian Peace Process."
- ²⁴ *Ibid.*
- ²⁵ *El ACNUR y la Protección de los Desplazados Internos*, United Nations High Commission for Refugees, 2016.
- ²⁶ "Colombia 2016/2017," *Amnesty International*, accessed April 20, 2017. <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/colombia/report-colombia/>.
- ²⁷ *Ibid.*
- ²⁸ *Ibid.*
- ²⁹ For more on this subject, see Paula San Pedro, *Sexual Violence in Colombia* (Oxford: Oxfam, 2009), 16, accessed April 22, 2017. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-sexual-violence-colombia_4.pdf.
- ³⁰ Theidon, "Reconstructing Masculinities," 17. According to Theidon, most joined leftist militias because they lived in areas where, with the presence of the Colombian state virtually invisible, the guerrilla group was more or less in charge and its presence was normalized, or because an acquaintance who was already in the group convinced them to join.
- ³¹ *Ibid.*, 17.
- ³² Dyan Mazurana, "Women, Girls and Non-State Armed Opposition Groups," in *Women and Wars: Contested Histories, Uncertain Futures*, ed. Carol Cohn (Cambridge: Policy Press, 2013), 155.
- ³³ Theidon, "Reconstructing Masculinities," 29.
- ³⁴ Herman, "Protagonists and Victims."
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ Republic of Colombia. *Colombia's Constitution of 1991 with Amendments through 2013*. Trans. Max Planck Institute, accessed April 22, 2017. https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2013.pdf?lang=en.
- ³⁷ *Ibid.*

- ³⁸ Isabella Bueno and Andrea Diaz Rozas, "Which Approach to Justice in Colombia under the Era of the ICC," *International Criminal Law Review* 13 (2013): 1-36.
- ³⁹ Lisa J. Laplante and Kimberly Theidon, "Transitional Justice in Times of Conflict: Colombia's *Ley de Justicia y Paz*," *Michigan Journal of International Law* 49 (2006): 49-108.
- ⁴⁰ *Ibid.*, 102-106.
- ⁴¹ Constitutional Court of Colombia, "Programa de la Prevención de la Violencia Sexual Sontra la Mujer Desplazada y la Atención Integral a sus Víctimas," Auto 92 (2008), accessed April 22, 2017. <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2008/A092-08.htm>.
- ⁴² Pilar Domingo, Alina Rocha Menocal, and Verónica Hinestroza, *Progress Despite Adversity: Women's Empowerment and Conflict Inside Colombia* (London: Overseas Development Institute, 2015), 18, accessed April 22, 2017. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9743.pdf>.
- ⁴³ *A Land Title is Not Enough*, 48.
- ⁴⁴ *Ibid.*
- ⁴⁵ Adriaan Alsema, "Colombia's 2012-2016 Peace Talks: Fact Sheet," *Colombia Reports* (September 25, 2016), accessed April 22, 2017. <http://colombiareports.com/colombia-peace-talks-fact-sheet/>.
- ⁴⁶ "Delegation of the National Government," Office of the High Commissioner for Peace (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*), Government of Colombia, accessed February 11, 2017. <http://www.altocomisionadoparalopez.gov.co/procesos-y-conversaciones/delegacion-del-gobierno-nacional/Paginas/Delegacion-del-Gobierno-Nacional.aspx>.
- ⁴⁷ "Office of the High Commissioner for Peace," Office of the High Commissioner for Peace (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*), Government of Colombia, accessed February 8, 2017. <http://www.altocomisionadoparalopez.gov.co/Paginas/OACP/Oficina-Alto-Comisionado-para-la-Paz.aspx>.
- ⁴⁸ Alsema, "Colombia's 2012-2016 Peace Talks."
- ⁴⁹ "Discussion Table with the FARC-EP," Office of the High Commissioner for Peace (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*), Government of Colombia, accessed February 11, 2017. <http://www.altocomisionadoparalopez.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/mesa-de-conversaciones-con-las-farc-ep.aspx>.
- ⁵⁰ "Dynamics of the Peace Talks," FARC-EP International, accessed February 11, 2017. <http://farc-eppeace.org/peace-process/subcommissions.html>.
- ⁵¹ "Mechanism of Participation," Office of the High Commissioner for Peace (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*), Government of Colombia, accessed February 11, 2017. <http://www.altocomisionadoparalopez.gov.co/procesos-y-conversaciones/mecanismos-de-participacion/Paginas/Mecanismo-de-participacion.aspx>.
- ⁵² "P&R: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición," Office of the High Commissioner for Peace (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*), Government of Colombia, accessed February 8, 2017. <http://www.altocomisionadoparalopez.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/PR-Sistema-integral-de-Verdad-Justicia-Reparacion-y-no-Repeticion.aspx>.
- ⁵³ "ABC: Special Jurisdiction for Peace," Office of the High Commissioner for Peace (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*), Government of Colombia, accessed February 8, 2017. <https://law.yale.edu/system/files/abc-special-jurisdiction-for-peace.pdf>.
- ⁵⁴ "Commission for the Clarification of Truth, Coexistence and Non-Repetition," Office of the High Commissioner for Peace (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*), Government of Colombia, accessed February 11, 2017. <http://www.altocomisionadoparalopez.gov.co/Documents/informes-especiales/comision-verdad-proceso-paz/index.html>.
- ⁵⁵ Iris Marín Ortiz, Sub-Director, Unit for Comprehensive Care and Reparations for Victims (*Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, or Victims Unit), June 13, 2016.
- ⁵⁶ Paula Gaviria, Presidential Advisor for Human Rights, Unit for Comprehensive Care and Reparations for Victims (*Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, or Victims Unit), June 17, 2016.
- ⁵⁷ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016; Paula Gaviria, June 17, 2016.
- ⁵⁸ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016.
- ⁵⁹ María Eugenia Morales Castro, National Director of Reparations, Unit for Comprehensive Care and Reparations for Victims (*Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, or Victims Unit), June 22, 2016.
- ⁶⁰ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016.
- ⁶¹ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016.
- ⁶² Iris Marín Ortiz, June 13, 2016.
- ⁶³ Carlos Fidel Villamil Ruiz, National Director of Transitional Justice, Office of the Attorney General (*Fiscalía General de la Nación*), June 17, 2016.
- ⁶⁴ Carlos Fidel Villamil Ruiz, June 17, 2016.
- ⁶⁵ Juanita Candamil, Gender Coordinator, Office of Transitional Justice, Ministry of Justice (*Ministerio de Justicia y del Derecho*), June 14, 2017.
- ⁶⁶ Catalina Díaz Gómez, Director of Transitional Justice, Ministry of Justice (*Ministerio de Justicia y del Derecho*), June 22, 2016.
- ⁶⁷ Catalina Díaz Gómez, June 22, 2016.
- ⁶⁸ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016.
- ⁶⁹ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016; María Eugenia Morales Castro, June 22, 2016.
- ⁷⁰ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016.
- ⁷¹ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016.
- ⁷² Juanita Candamil, June 14, 2017; Iris Marín Ortiz, June 13, 2016; Ana Teresa Bernal Montañes, Commissioner, National Commission for Reparations and Reconciliation (*Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*, or CNRR), June 15, 2016; Carlos Fidel Villamil Ruiz, June 17, 2016.
- ⁷³ María Eugenia Morales, June 22, 2016.
- ⁷⁴ María Eugenia Morales, June 22, 2016.
- ⁷⁵ Carlos Fidel Villamil Ruiz, June 17, 2016.
- ⁷⁶ Interview, June 14, 2016.
- ⁷⁷ Juanita Candamil, June 14, 2017.
- ⁷⁸ Liliana Rocío Chaparro Moreno, *Access to Justice for Women Victims of Sexual Violence* (Bogotá: The Working Group to Monitor Compliance with Constitutional Court Auto 092 and 009 and its Confidential Annexes, 2016), accessed April 22, 2017. <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/07/Access-to-justice-for-women-victims-of-sexual-violence.pdf>.
- ⁷⁹ *Ibid.*
- ⁸⁰ Interview, June 14, 2016.
- ⁸¹ Interview, June 14, 2016.

- ⁸² Catalina Díaz Gómez, June 22, 2016.
- ⁸³ Interview, June 14, 2016.
- ⁸⁴ Interview, June 14, 2016.
- ⁸⁵ Katherine Ronderos, Political Committee Representative, *Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad*, (Women's International League for Peace and Freedom, or LIMPAL), June 16, 2016.
- ⁸⁶ Katherine Ronderos, June 16, 2016.
- ⁸⁷ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016; Julia Eva Cogollo Cabarcas, Member, *Movimiento por la Paz* (Movement for Peace, or MPDL) and Member, *Proceso de Comunidades Negras* (Group of Black Communities, or PCN), June 21, 2016; Interview, June 14, 2016; Rubiela Valderrama, Member, *Corporación Red de Empoderamiento de Mujeres de Cartagena de Indias y Bolívar* (Women's Empowerment Network of Cartagena and Bolívar), June 20, 2016; Inilse Mercado, Technical Secretary, *Mesa del Movimiento Social* (Table of Social Movements), June 21, 2016; Teresa Cassiani, Member, *Proceso de Comunidades Negras* (Group of Black Communities, or PCN), June 21, 2016; Interview, June 20, 2016.
- ⁸⁸ Iris Marín Ortiz, June 13, 2016.
- ⁸⁹ Julia Eva Cogollo Cabarcas, June 21, 2016.
- ⁹⁰ María Eugenia Morales, June 22, 2016.
- ⁹¹ Interview, June 14, 2016.
- ⁹² Iris Marín Ortiz, June 13, 2017.
- ⁹³ "Comunicado Conjunto," *Mesa de Conversaciones*, June 7, 2014, accessed April 22, 2017. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-07-de-junio-de-2014>.
- ⁹⁴ María Paulina Riveros Dueñas, Co-Chair, Gender Sub-Commission (*La Subcomisión de Género*); Plenipotentiary, government delegation to the peace process; Director of Human Rights, Ministry of the Interior (*Ministerio del Interior*), June 17, 2016.
- ⁹⁵ Virginia Bouvier, "Breaking News from Havana: Joint Declaration of Principles on Victims," *Colombia Calls* blog, June 7, 2014, accessed April 22, 2017. <https://vbouvier.wordpress.com/2014/06/07/breaking-news-from-havana-joint-declaration-of-principles-on-victims/>.
- ⁹⁶ Interview with government official, June 16, 2016c.
- ⁹⁷ Alejo Vargas, Director, Thought Center for Following the Peace Dialogue (*Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz*), National University, June 22, 2016; María Paulina Riveros Dueñas, June 17, 2016.
- ⁹⁸ Alejo Vargas, June 22, 2016.
- ⁹⁹ Alejo Vargas, June 22, 2016.
- ¹⁰⁰ Alejo Vargas, June 22, 2016; María Paulina Riveros Dueñas, June 17, 2016.
- ¹⁰¹ Marina Gallego, Director, *La Ruta Pacífica de las Mujeres* (Peaceful Route of Women), June 13, 2016.
- ¹⁰² Marina Gallego, June 13, 2016.
- ¹⁰³ Interview, June 14, 2016; Julia Eva Cogollo Cabarcas, June 21, 2016.
- ¹⁰⁴ Marina Gallego, June 13, 2016.
- ¹⁰⁵ *Casa de la Mujer, Ruta Pacífica, Red Nacional de las Mujeres, Iniciativa de Mujeres por la Paz* (IMP), *Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, Paz y Seguridad*, Coalition 1325, *Mujeres por la Paz, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas* (CNOA), *Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia* (ANMUCIC).
- ¹⁰⁶ Bouvier, "Gender and the Role of Women in the Colombian Peace Process."
- ¹⁰⁷ Katherine Ronderos, June 16, 2016.
- ¹⁰⁸ Rubiela Valderrama, June 20, 2016.
- ¹⁰⁹ Interview with Alicia, June 20, 2016.
- ¹¹⁰ Inilse Mercado, June 21, 2016.
- ¹¹¹ Julia Eva Cogollo Cabarcas, June 21, 2016; Angélica Ortiz, June 23, 2016.
- ¹¹² Inilse Mercado, June 21, 2016.
- ¹¹³ Norma Inés Bernal Vélez, Member, *Grupo Ecueménico de Mujeres Constructoras de Paz* (Ecumenical Group of Women Peacemakers, or GEMPAZ), June 14, 2016.
- ¹¹⁴ Marina Gallego, June 13, 2016.
- ¹¹⁵ Bouvier, "Gender and the Role of Women in the Colombian Peace Process."
- ¹¹⁶ Katherine Ronderos, June 16, 2016.
- ¹¹⁷ Interview with government official, June 16, 2016a.
- ¹¹⁸ Linda Cabrera, Sub-Director, *Sisma Mujer* (Sisma Woman), June 15, 2016; Interview with government official, June 16, 2016a.
- ¹¹⁹ Marina Gallego, June 13, 2016.
- ¹²⁰ Interview with government official, June 16, 2016a.
- ¹²¹ Interview with government official, June 16, 2016a; Interview with government official, June 16, 2016b.
- ¹²² Interview with government official, June 16, 2016a.
- ¹²³ Katherine Ronderos, June 16, 2016.
- ¹²⁴ Interview with government official, June 16, 2016a.
- ¹²⁵ Interview with government official, June 16, 2016a.
- ¹²⁶ Hilde Salvesen, 1325 Focal Point, Ministry of Foreign Affairs, Government of Norway, November 30, 2016.
- ¹²⁷ Interview with UN Women Colombia, June 23, 2016.
- ¹²⁸ Interview with government official, June 16, 2016b.
- ¹²⁹ Hilde Salvesen, November 30, 2016.
- ¹³⁰ Hilde Salvesen, November 30, 2016.
- ¹³¹ María Paulina Riveros Dueñas, June 17, 2016.
- ¹³² Kristian Herbolzheimer, *Innovations in the Colombian Peace Process* (Norwegian Peacebuilding Resource Center, 2016).
- ¹³³ Virginia Bouvier, "Gender on the Havana Agenda," *Colombia Calls* blog, July 26, 2016, accessed April 22, 2017. <https://vbouvier.wordpress.com/2016/07/26/gender-on-the-havana-agenda/>.
- ¹³⁴ Beatriz Quintero García, Technical Secretary, *Red Nacional de Mujeres* (National Network of Women), June 15, 2016; Katherine Ronderos, June 16, 2016.
- ¹³⁵ Linda Cabrera, June 15, 2016.
- ¹³⁶ María Paulina Riveros Dueñas, June 17, 2016; Marina Gallego, June 13, 2016.
- ¹³⁷ Linda Cabrera, June 15, 2016.
- ¹³⁸ Marina Gallego, June 13, 2017.
- ¹³⁹ María Paulina Riveros Dueñas, June 17, 2016.
- ¹⁴⁰ Interview with government official, June 16, 2016b.
- ¹⁴¹ Julia Eva Cogollo Cabarcas, June 21, 2016; Teresa Cassiani, June 21, 2016; Angélica Ortiz, June 23, 2016.
- ¹⁴² Julia Eva Cogollo Cabarcas, June 21, 2016.
- ¹⁴³ Angélica Ortiz, June 23, 2016.

- ¹⁴⁴ María Paulina Riveros Dueñas, June 17, 2016.
- ¹⁴⁵ Hilde Salvesen, November 30, 2016.
- ¹⁴⁶ Katherine Ronderos, June 16, 2016.
- ¹⁴⁷ Adriana Maria Benjumea Rúa, Director, *Corporación Humanas, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género* (Human Corporation, Regional Center of Human Rights and Gender Justice, or *Corporación Humanas*), June 23, 2016.
- ¹⁴⁸ Adriana Maria Benjumea Rúa, June 23, 2016.
- ¹⁴⁹ Interview with government official, June 16, 2016a; Interview with government official, June 16, 2016c.
- ¹⁵⁰ Interview with government official, June 16, 2016a.
- ¹⁵¹ Beatriz Quintero García, June 15, 2016.
- ¹⁵² Adriana Maria Benjumea Rúa, June 23, 2016.
- ¹⁵³ Interview, June 14, 2016.
- ¹⁵⁴ Alejo Vargas, June 17, 2016.
- ¹⁵⁵ Marina Gallego, June 13, 2016.
- ¹⁵⁶ “Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo,” *Presidencia de la República*, June 4, 2015, accessed April 22, 2017. http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Junio/Paginas/20150604_04-Informe-conjunto-de-la-Mesa-de-Conversaciones-entre-el-Gobierno-Nacional-y-las-Fuerzas-Armadas-Revolucionarias-.aspx.
- ¹⁵⁷ Interview, June 14, 2016.
- ¹⁵⁸ Julia Eva Cogollo Cabarcas, June 21, 2016.
- ¹⁵⁹ Juan Manuel Santos, “Peace in Colombia: From the Impossible to the Possible” (Nobel lecture, Oslo, Norway, December 10, 2016), accessed April 22, 2017. https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2016/santos-lecture_en.html.



To learn more about the Georgetown Institute for Women, Peace and Security, visit giwps.georgetown.edu.