



**TESIS DOCTORAL**

**La importancia de la participación de la sociedad civil  
en las negociaciones de paz para la construcción de una  
paz sostenible.**

El caso de las organizaciones de mujeres y víctimas de violencia  
sexual en las negociaciones de paz de Colombia (2012-2016)

Autor: Néstor Calbet

Tesis dirigida por: Cristina Churruca Muguruza

Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades

Programa de Doctorado en Derechos humanos: retos éticos, sociales y políticos



## ÍNDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b>AGRADECIMIENTOS .....</b>  | <b>i</b>   |
| <b>ACRÓNIMOS .....</b>  | <b>iii</b> |
| <b>TABLAS Y CUADROS .....</b>   | <b>v</b>   |
| <b>PARTE 1 .....</b>  | <b>1</b>   |
| <b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>   | <b>1</b>   |
| 1. Introducción al problema de estudio .....  | 1          |
| 2. Objetivos y preguntas de investigación.....  | 4          |
| 3. Marco teórico y conceptos principales .....  | 5          |
| 4. Justificación, relevancia y delimitación del objeto de estudio .....                                     | 14         |
| 5. Metodología .....  | 18         |
| 6. Estructura del trabajo .....   | 20         |
| <b>PARTE 2 .....</b>  | <b>25</b>  |
| <b>II. LAS NEGOCIACIONES DE PAZ EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ .....</b>                          | <b>25</b>  |
| 1. Introducción .....   | 25         |
| 2. El impacto de los conflictos armados en la población civil: la violencia sexual contra las mujeres ..... | 26         |
| 3. La evolución de la construcción de la paz en la agenda internacional .....                               | 32         |
| 4. La importancia de las negociaciones de paz para la transformación de los conflictos ...                  | 37         |
| 5. Las mujeres y la construcción de la paz: su papel en las negociaciones .....                             | 40         |
| 6. La participación de mujeres y víctimas para una paz con justicia .....                                   | 44         |
| 7. Conclusiones .....   | 48         |
| <b>III. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ .....</b>       | <b>53</b>  |
| 1. Introducción .....   | 53         |
| 2. Los motivos y condiciones previas para el inicio de unas negociaciones de paz.....                       | 54         |
| 2.1. Motivos para una salida negociada del conflicto .....  | 54         |
| 2.2. Condiciones previas para unas negociaciones de paz .....   | 57         |
| 3. Los contenidos de una negociación de paz .....   | 59         |
| 3.1. La metodología de las negociaciones.....   | 59         |
| 3.2. Los objetivos de un proceso de paz.....  | 64         |
| 3.3. La agenda de negociaciones.....  | 67         |
| 4. Democratizar y legitimar los procesos de paz.....  | 73         |
| 5. El papel de la sociedad civil en las negociaciones de paz.....   | 77         |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 6.         | Conclusiones .....  | 83         |
| <b>IV.</b> | <b>LAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ .....</b>                          | <b>87</b>  |
| 1.         | Introducción .....  | 87         |
| 2.         | La articulación de las negociaciones de paz para una participación efectiva de la sociedad civil.....                     | 88         |
| 2.1.       | Complejidad de las negociaciones de paz .....   | 89         |
| 2.2.       | Alcanzar acuerdos de consenso .....   | 91         |
| 2.3.       | Representatividad de la sociedad civil en una mesa de negociación.....  | 92         |
| 3.         | Las posibilidades de participación formal en las negociaciones de paz.....  | 94         |
| 3.1.       | Modelo unilateral .....   | 95         |
| 3.2.       | Modelo elitista.....  | 96         |
| 3.3.       | Modelo consultivo.....  | 98         |
| 3.4.       | Modelo representativo.....  | 100        |
| 3.5.       | Modelo inclusivo.....   | 102        |
| 3.6.       | Modelo integral .....   | 103        |
| 4.         | Los modelos inclusivos de negociación y la sostenibilidad de la paz.....  | 104        |
| 5.         | Espacios informales de participación de la sociedad civil en unas negociaciones de paz                                    | 107        |
| 6.         | La inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz para la integración de un enfoque de género .....                 | 110        |
| 7.         | Conclusiones .....  | 113        |
|            | <b>PARTE 3 .....</b>  | <b>119</b> |
| <b>V.</b>  | <b>LAS NEGOCIACIONES DE PAZ DE COLOMBIA ENTRE LAS FARC-EP Y EL GOBIERNO COLOMBIANO ENTRE 2012 Y 2016.....</b>             | <b>119</b> |
| 1.         | Introducción .....  | 119        |
| 2.         | Una aproximación al conflicto armado colombiano .....   | 121        |
| 2.1.       | Las raíces del conflicto.....   | 121        |
| 2.2.       | Las consecuencias humanas del conflicto .....   | 124        |
| 2.3.       | La violencia sexual en Colombia, alcance y consecuencias.....   | 126        |
| 3.         | Las iniciativas de diálogos de paz durante el conflicto .....   | 129        |
| 4.         | Los antecedentes de las negociaciones de La Habana: militarización y reconocimiento de los derechos de las víctimas ..... | 136        |
| 4.1.       | La apuesta del Estado en la solución militarizada para derrotar a las guerrillas ...                                      | 136        |
| 4.2.       | El inicio del reconocimiento de las víctimas del conflicto armado .....   | 140        |
| 5.         | El acercamiento entre Gobierno y FARC para dar inicio a un proceso de paz .....   | 143        |

|  |  |            |
|--|--|------------|
| 5.1.   | Los contextos favorables para el inicio del proceso de paz de La Habana .....  | 143        |
| 5.2.   | La fase exploratoria del proceso de La Habana.....   | 146        |
| 6.   | Las bases de la negociación: el Acuerdo General .....  | 148        |
| 6.1.   | La metodología para la negociación.....  | 150        |
| 6.2.   | Las claves de la Agenda de negociación .....   | 157        |
| 7.   | El desarrollo de las conversaciones de La Habana para la firma del Acuerdo de Paz ..   | 163        |
| 8.   | Principales diferencias con negociaciones anteriores .....   | 168        |
| 9.   | Conclusiones .....   | 172        |
| <b>VI. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES MUJERES EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ DE COLOMBIA.....</b>   |  | <b>177</b> |
| 1.   | Introducción .....   | 177        |
| 2.   | El tipo de participación de la sociedad civil en el proceso de negociación de La Habana<br>178                                     |            |
| 3.   | Los espacios de participación formal para inclusión de las agendas ciudadanas .....  | 181        |
| 3.1.   | Las propuestas a la mesa de negociaciones.....   | 182        |
| 3.2.   | Foros temáticos sobre los temas de la Agenda.....  | 183        |
| 3.3.   | Consultas a expertos.....  | 187        |
| 3.4.   | La invitación de delegaciones de víctimas .....  | 188        |
| 4.   | La participación de la sociedad civil a través de las subcomisiones de la Mesa .....   | 190        |
| 5.   | Los espacios de participación informal para inclusión de las agendas ciudadanas.....   | 191        |
| 5.1.   | Presión ciudadana.....   | 192        |
| 5.2.   | Aportes .....  | 193        |
| 5.3.   | Campañas de pedagogía y apoyo al proceso de paz.....   | 195        |
| 6.   | La participación de las mujeres en las negociaciones de paz de La Habana.....  | 197        |
| 6.1.   | Las organizaciones de mujeres en las negociaciones .....   | 198        |
| 6.2.   | La Subcomisión técnica de Género: una herramienta de las organizaciones de mujeres para la integración del enfoque de género ..... | 200        |
| 7.   | Alcance, dificultades y logros de la participación de las organizaciones de mujeres en las negociaciones de La Habana .....        | 203        |
| 8.   | La exclusión de la oposición en las negociaciones como causa del rechazo al acuerdo  | 207        |
| 8.1.   | Las causas de la victoria del “No”.....  | 210        |
| 8.2.   | Las lecciones del plebiscito.....  | 212        |
| 9.   | Las limitaciones del modelo consultivo de La Habana .....  | 213        |
| 10.  | Conclusiones .....   | 217        |
| <b>VII. LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ: LA INCLUSIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL ACUERDO DE PAZ....</b> |  | <b>221</b> |

|  |            |
|--|------------|
| 1. Introducción .....  | 221        |
| 2. Los mecanismos participativos para la incidencia en la mesa de negociación: la inclusión de la violencia sexual en la agenda de negociación ..... | 224        |
| 2.1. El posicionamiento de la violencia sexual en las demandas de la sociedad civil..  | 224        |
| 2.2. La incidencia para incorporación de la violencia sexual en las negociaciones de paz   | 225        |
| 2.3. La incorporación de la violencia sexual en la agenda de paz.....  | 226        |
| 3. El enfoque de las organizaciones para el reconocimiento de la violencia sexual en los Acuerdos de Paz.....  | 227        |
| 4. El significado de la incorporación de la violencia sexual en el Acuerdo de Paz para las organizaciones de mujeres .....                           | 229        |
| 4.1. Satisfacción de derechos de las víctimas con enfoque diferencial .....  | 229        |
| 4.2. Romper el silencio.....   | 232        |
| 4.3. Lucha contra la impunidad.....  | 232        |
| 4.4. El acceso a la justicia y su función restaurativa .....   | 233        |
| 4.5. Reparación transformadora .....   | 235        |
| 4.6. La satisfacción de derechos para la transformación feminista .....  | 236        |
| 5. La garantía del derecho a la verdad y la no repetición .....  | 238        |
| 6. El derecho a la justicia y la reparación.....   | 242        |
| 7. La satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el Acuerdo de Paz, retos de futuro para una paz sostenible .....           | 247        |
| 8. Conclusiones .....  | 252        |
| <b>PARTE 4 .....</b>   | <b>255</b> |
| <b>VIII. CONCLUSIONES: RETOS Y POSIBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ .....</b>                                     | <b>255</b> |
| <b>ANEXO I. Cuadro de relación de entrevistas.....</b>   | <b>263</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>  | <b>265</b> |



## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo no solo es fruto de un proyecto de investigación doctoral, sino de una experiencia vital. Quisiera empezar por ofrecer un especial agradecimiento a Cristina Churruca, directora de este trabajo doctoral, tanto por sus aportaciones académicas, como por la paciencia que ha tenido conmigo a lo largo de la elaboración de este trabajo.

A Pedro Valenzuela por acogerme en Colombia, y por sus enseñanzas en los estudios de la paz y los conflictos, y específicamente en el conflicto colombiano. También a los profesores Benjamín y Gutsavo.

A Manuel Ramiro por acogerme en el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad de Cali, y a su lado poder conocer la realidad de las múltiples afectaciones territoriales que causan los conflictos armados.

A David Bondia quien considero mi mentor, por su lucidez y compromiso con la promoción y defensa de los derechos humanos. Y evidentemente a todo el maravilloso equipo del Institut de Drets Humans de Catalunya, a quien siempre me sentiré vinculado. No puedo dejar de mencionar también al equipo de Lafede.cat, con quien he aprendido la importancia de una mirada amplia para trabajar por la Justicia Global.

A todas las personas y organizaciones colombianas que confiaron en mi investigación y que con sus conocimientos y experiencias de vida nutrieron este trabajo.

A mi padre, por echar siempre una ojeada a las “últimas” versiones de todos los capítulos, y a Oriol Sabaté, por releer y revisar este trabajo y darme sabios consejos para mejorarlo.

Finalmente, a mi familia y a mis amigos, que por suerte son también mis amigos y mi familia.





## ACRÓNIMOS

|          |   |
|----------|---|
| ACNUDH   | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos                     |
| ACNUR    | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                           |
| AI       | Amnistía Internacional  |
| AUC      | Autodefensas Unidas de Colombia   |
| BM       | Banco Mundial   |
| CC       | Comunicado Conjunto   |
| CEDAW    | Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer                       |
| CERAC    | Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos                                     |
| CEV      | Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición      |
| CGSB     | Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar                                       |
| CICR     | Comité Internacional de la Cruz Roja  |
| CIDOB    | Centre d'Estudis i Documentació Internacionals a Barcelona                            |
| CINEP    | Centro de Investigación y Educación Popular   |
| CNA      | Congreso Nacional Africano  |
| CNDD-FDD | Consejo Nacional de Defensa de la Democracia  |
| CNDP     | Congrès National pour la Défense du Peuple  |
| CNMH     | Centro Nacional de Memoria Histórica  |
| COSADE   | Convención por una Sudáfrica Democrática  |
| CPI      | Corte Penal Internacional   |
| CSIVI    | Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final |
| CSO      | Civil Society Organizations   |
| CUN      | Comisión de Unificación Nacional  |
| DDR      | Desarme, Desmovilización y Reintegración  |
| DIH      | Derecho Internacional Humanitario   |
| ELN      | Ejército de Liberación Nacional   |
| EPL      | Ejército Popular de Liberación  |
| FARC     | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia   |
| FMI      | Fondo Monetario Internacional   |
| FMLN     | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional                                    |

|         |   |
|---------|---|
| FNL     | Forces Nationales de Libération   |
| HRW     | Human Rights Watch  |
| ICIP    | Institu Català Internacional per la Pau   |
| JEP     | Jurisdicción Especial para la Paz   |
| M-19    | Movimiento 19 de Abril  |
| MAQL    | Movimiento Armado Quintín Lame  |
| MILF    | Moro Islamic Liberation Front   |
| MNLF    | Moro National Liberation Front  |
| MONUC   | Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo                       |
| MONUSCO | Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo |
| ONG     | Organización No Gubernamental   |
| ONU     | Organización de las Naciones Unidas   |
| PNUD    | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| PRT     | Partido Revolucionario de los Trabajadores  |
| RDC     | República Democrática del Congo   |
| RUV     | Registro Único de Víctimas  |
| SIVJRNR | Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición                      |
| TPIR    | Tribunal Penal Internacional para Ruanda  |
| TPIY    | Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia  |
| UBPD    | Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas                                |
| UCDP    | Uppsala Conflict Data Program   |
| UP      | Unión Patriótica  |
| URNG    | Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca   |

## **TABLAS Y CUADROS**

### **Tablas**

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Motivos de inicio de negociaciones de paz   | 56  |
| Tabla 2. Condiciones para unas negociaciones de paz  | 57  |
| Tabla 3. Tipo de incompatibilidad de los conflictos armados y los respectivos procesos de paz                            | 65  |
| Tabla 4. Modelos de negociación según la participación de la sociedad civil  | 94  |
| Tabla 5. Nueva propuesta de clasificación de modelos de negociaciones de paz según la participación de la sociedad civil | 104 |
| Tabla 6. Participación de las mujeres en 32 procesos de paz (1992-2011)  | 111 |
| Tabla 7. Análisis comparativo de las negociaciones de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano (1984-2002)            | 135 |
| Tabla 8. La metodología de las Negociaciones de Paz de La Habana   | 150 |
| Tabla 9. Cronología de los principales acontecimientos participativos de las negociaciones de paz de La Habana           | 178 |
| Tabla 10. Participación de hombres y mujeres en foros temáticos  | 186 |
| Tabla 11. Configuración de la Comisión de la Verdad  | 239 |
| Tabla 12. Jurisdicción Especial para la Paz  | 245 |

### **Cuadros**

|  |     |
|--|-----|
| Cuadro 1. Puntos la Agenda de Diálogos | 158 |
|--|-----|



### I. INTRODUCCIÓN

#### 1. Introducción al problema de estudio

Al finalizar la Guerra Fría, la resolución y transformación de los conflictos armados se convirtió en una prioridad internacional. Para ello se llevaron a cabo varias iniciativas de procesos de paz que pusieran fin a los conflictos armados. De los conflictos armados finalizados desde 1989, el 77% han terminado con un acuerdo de paz, y tan solo el 17% lo han hecho mediante una victoria militar, mientras que el resto finalizaron por otras causas, como el abandono de la violencia de forma unilateral, o la disminución del uso de la violencia hasta que puede dejarse de considerar un conflicto armado abierto (Escola Cultura de Pau, 2017b, 18). A pesar de ello, los procesos de paz no han ofrecido los resultados esperados. Según Naciones Unidas, en la mitad de los conflictos armados finalizados con procesos de paz se ha vuelto a la violencia política<sup>1</sup> en los cinco años posteriores al acuerdo (Högladh, 2012, 51; Mateos, 2012, 60). Además, la mayoría de los intentos de entablar negociaciones de paz fracasan, las negociaciones que se logran entablar, no suelen dar lugar a acuerdos de paz, y los acuerdos firmados no siempre se logran implementar. El hecho es que hay una necesidad de mejorar la calidad de los procesos en términos de capacidad para lograr una paz que sea sostenible y que beneficie a toda la sociedad (Herbolzheimer, 2015, 144).

Como señalan diversos autores, hay distintas causas que explican el por qué no se ha logrado la consolidación de una paz sostenible. En primer lugar, los procesos de paz destacan por la exclusión ciudadana en las negociaciones de paz, las cuales han sido desarrolladas directamente entre las élites de las partes enfrentadas, sin tener en cuenta, más que de forma consultiva, a la población civil (Nilsson 2012; Paffenholz, 2014; Wains-St.John & Kew, 2008). En particular, las negociaciones de paz desarrolladas en los últimos treinta años, muestran que sigue existiendo una enorme falta de participación de mujeres en las mesas de negociación (Cohn, 2015; Mendia, 2014; Porter, 2007; UN Women, 2012; Villellas, 2015; 2016a). En segundo lugar, los procesos se han caracterizado por priorizar la finalización de la violencia, limitando sus enfoques al asentamiento de una paz negativa y a la celebración de elecciones con la participación de las guerrillas convertidas en partidos políticos, en vez de hacerlo a partir de procesos que busquen la transformación de las causas profundas de los conflictos, la inclusión de los intereses y necesidades de la ciudadanía, y la creación de

---

<sup>1</sup> Existen diversas aproximaciones al término *violencia*, Galtung ha sido uno de los autores de referencia en la teorización del concepto de violencia relacionada con la paz, distinguiendo entre violencia directa, cultura y estructural. En este trabajo el término violencia se referirá específicamente a su significado más restringido de violencia directa, concretamente a la actividad armada y por motivos políticos – distinguiéndola de la violencia por motivos criminales-. Asimismo, se tendrá en cuenta la relevancia de las violencias estructurales y culturales que, entre otras, causan las discriminaciones hacia las mujeres (Galtung, 2003; Ramos Muslera, 2019, 424-425).

nuevos marcos relacionales y estructurales para una paz sostenible (Fisas, 2010; Miall et al., 2006; Richmond, 2008). En tercer lugar, los procesos de paz se han caracterizado también por la exclusión de las víctimas, lo que ha facilitado que hayan implicado un intercambio de impunidad entre actores armados, impidiendo así el desarrollo de procesos de justicia transicional para la reconciliación y que garanticen los derechos de las víctimas. Ello a pesar de que los estudios muestran que las principales víctimas de los conflictos armados son la población civil (Alija & Bonet, 2009; Melamed, 2016; Pettersson, Högladh, & Öberg, 2019). En concreto, el impacto de los conflictos armados en las mujeres ha sido desproporcionado, siendo las principales víctimas de la violencia sexual (DeLargy, 2015; Leatherman, 2013; Villellas, 2016b). Por último también destacan las deficiencias en la implementación de los acuerdos de paz que impiden la sostenibilidad de los procesos en el largo plazo (Fisas, 2010; Miall et al., 2006). Como consecuencia de ello, a pesar de la evolución en cuanto a los enfoques, objetivos, metodologías e iniciativas para la inclusión ciudadana, las experiencias de las últimas décadas muestran las limitaciones de los procesos de paz hasta la fecha, que no ha garantizado una real transformación de los conflictos (Barnes, 2009; Herbolzheimer, 2015; Mitchell, 2016; Pérez de Armiño & Zirion, 2019; Porter, 2007).

En contraste con dichas prácticas, las teorías críticas emancipadoras plantean considerar a las personas como fines y como protagonistas de la construcción de la paz, haciendo imprescindible su participación en las negociaciones para la sostenibilidad de la paz. La participación de la sociedad civil en unas negociaciones de paz permite introducir cuestiones relevantes para la ciudadanía, ampliar los enfoques y orientar los procesos a la transformación de los conflictos de fondo, las causas de perpetuación y las consecuencias de la violencia, y enfocar la paz desde los intereses y necesidades de la población. Estos se identifican como factores que contribuyen a sentar las bases de la paz sostenible. Así, se plantea la necesidad de desarrollar procesos de paz participativos para que incluyan una óptica transformadora, y que incorporen los temas de justicia como pilares para la sostenibilidad de la paz (Mitchell, 2016; Pérez de Armiño & Mendia, 2013; Porter, 2007; Richmond, 2012). De esta forma, los postulados críticos cuestionan la práctica liberal y elitista de la construcción de la paz que ha llevado a modelos de paz no sostenibles, y ofrecen nuevas perspectivas que enfatizan la importancia de la participación ciudadana, y en este sentido, el género y la satisfacción de los derechos de las víctimas (Pérez de Armiño & Zirion, 2019, 24; Richmond, 2012, 217).

La mayoría de los procesos de construcción de paz en las últimas décadas han contribuido a la impunidad de los perpetradores de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La impunidad y la falta de garantías para la satisfacción de los derechos de las víctimas, ha sido más acentuada en aquellos crímenes en los que las víctimas son mujeres, dado que la magnitud de la violencia contra las mujeres no ha recibido la atención que merece en los procesos de paz ni en la aplicación de la justicia transicional (Mendia, 2019, 285). En los últimos años, los estudios feministas de la paz han puesto el foco en la violencia sexual, generalizada en las

guerras y que afecta en su gran mayoría a las mujeres. Ese hecho es usado como arma y estrategia de guerra y, a pesar de ser considerada un crimen de guerra y de lesa humanidad, y de ser constitutiva de genocidio según el derecho internacional, ha gozado de enorme impunidad en los procesos de justicia transicional<sup>2</sup> (DeLargy, 2015, 122-124; Leatherman, 2013; Mendia, 2014, 241; Villellas, 2016b). Actualmente la mayoría de los conflictos armados se caracterizan por ser de carácter interno, en los que se enfrentan partes de una misma sociedad, dejando sociedades profundamente divididas. La justicia transicional se hace así necesaria también como herramienta para la reconciliación en este tipo de conflictos (Alija & Bonet, 2009; B.Hayner, 2014; Hamber, 2011).

En este contexto, las negociaciones de paz de Colombia entre el gobierno y las FARC desarrolladas en La Habana entre 2012 y 2016 han sido un ejemplo de participación ciudadana, en especial de organizaciones de mujeres y de víctimas. Desde la mesa de conversaciones se buscó promocionar la participación ciudadana a partir de un modelo de negociación consultiva, en el que la sociedad civil pudiera realizar aportaciones y propuestas sobre los temas planteados en la Agenda de negociación a través de diversos mecanismos como foros temáticos y el envío de propuestas por medios físicos y electrónicos. Paralelamente, la sociedad civil se organizó para desarrollar propuestas informales de participación como método para incidir en la mesa de conversaciones. La sociedad civil aportó visiones amplias, iniciativas locales, e intereses ciudadanos para la construcción de una paz sostenible.

El proceso de negociación de Colombia muestra que la participación de la sociedad civil permite la ampliación de los enfoques tratados en las negociaciones y la inclusión de cuestiones que habitualmente no son tenidas en cuenta, como la incorporación del enfoque de género y la violencia sexual en los mecanismos de justicia transicional. El caso colombiano muestra un proceso innovador e interesante por haber incorporado la participación de las mujeres, lo que ha permitido ampliar los enfoques de las negociaciones. El Acuerdo de Paz firmado finalmente es considerado el más avanzado en temas de género, al incluir un enfoque de género de forma transversal, adoptar medidas específicas y diferenciales para las mujeres, y contemplar la equidad de género en los órganos creados para la construcción de la paz posbélica (Bermúdez Liévano, 2019, 206, 291; Corporación Humanas, 2017, 16, 51; Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 128; Fisas, 2017b, 178; Pizarro Leongómez, 2017, 279; Sánchez Gómez, 2018, 72).

---

<sup>2</sup> Habitualmente este tipo de hechos no se han reflejado en los acuerdos de paz, ni han sido una prioridad en los procesos de justicia transicional. En consecuencia no se han establecido procesos de verdad ni de justicia específicos para estos crímenes. Existen escasas excepciones de ello, los tribunales internacionales de Yugoslavia y de Ruanda y recientemente el Tribunal Penal Internacional han emitido condenas por hechos relacionados con la violencia sexual, asimismo, en Liberia y en Sierra Leona los tribunales especiales emitieron sentencias relacionado la violencia contra las mujeres como crímenes contra la humanidad (DeLargy, 2015, 123).



## 2. Objetivos y preguntas de investigación

El objetivo de este trabajo es analizar la participación ciudadana, y en concreto de la participación de las mujeres y de las víctimas, en las negociaciones de paz, con el fin de mostrar su importancia para el logro de una paz sostenible. Por lo tanto, el trabajo se centra en el análisis de la participación ciudadana en las negociaciones y su capacidad de incidencia en el contenido de los acuerdos de paz. Con este fin se analiza el proceso colombiano que contó con una significativa participación ciudadana, para ver hasta qué punto la implicación de las organizaciones de mujeres y de víctimas en las negociaciones influyeron en el Acuerdo de Paz.

Partimos de la premisa que los acuerdos de paz surgidos de unas negociaciones determinan la forma en que se desarrolla la construcción de la paz posbélica. En este sentido, la participación de la sociedad civil en unas negociaciones es un elemento fundamental para sentar las bases de una paz sostenible.

A partir de esta premisa, la pregunta de investigación para este trabajo se formula de la siguiente manera:

*¿Cómo y en qué medida la participación de las mujeres y las víctimas en las negociaciones de paz, influyen en la inclusión de nuevos enfoques y temas fundamentales para el alcance de una paz sostenible?*

El presente trabajo parte de la hipótesis que *la participación de las mujeres y de las víctimas en las negociaciones de paz permite la inclusión de nuevas perspectivas, como el enfoque de género, y tratar temas hasta ahora excluidos, como la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual.*

La pregunta principal se desglosa en una serie de preguntas que servirán de guía para el desarrollo del trabajo, las cuales también incluyen las preguntas de investigación para el caso de estudio, que son las negociaciones de paz de La Habana:

1. *¿Por qué es importante la participación de la sociedad civil y en especial de las mujeres en unas negociaciones de paz?*
2. *¿Qué modelos de negociación son más adecuados para facilitar la participación de la sociedad civil?*
3. *¿Cómo puede participar la sociedad civil en las negociaciones de paz?*
4. *¿Qué tienen de novedoso las negociaciones de paz de La Habana desde el punto de vista de la participación de la sociedad civil?*
5. *¿Cómo se ha articulado y qué incidencia ha tenido la participación de la sociedad civil, y en particular de las mujeres, en las negociaciones de paz de La Habana?*

6. *¿En qué medida la participación de las organizaciones de mujeres y de las víctimas, influye en la inclusión de nuevos enfoques en la agenda de negociación?*

### **3. Marco teórico y conceptos principales**

Un proceso de paz es un proceso de transición entre la guerra y la paz. Supone la iniciativa oficial para buscar la finalización de un conflicto armado e iniciar la construcción de la paz posbélica. Un proceso de paz es un proceso largo que se inicia con contactos exploratorios entre las partes enfrentadas, continúa con el establecimiento de unas negociaciones para la firma de unos acuerdos de paz, y una vez alcanzados, se inicia el proceso de implementación y cumplimiento de los compromisos adquiridos para la consolidación de la paz. Se identifican entonces tres grandes fases: la fase exploratoria o de prenegociaciones, la fase de negociaciones de paz, y la fase de posacuerdos o posbélica (Darby, 2001, citado en Ugarriza, Cortina, & Sequera, 2013, 154; Fisas, 2010, 11).

Las prenegociaciones de paz, o fase exploratoria, es la primera etapa de un proceso de paz. En ella las partes abren canales de comunicación para explorar la posibilidad de iniciar negociaciones formales de paz. Se valoran la voluntad y el compromiso de las partes, a la vez que se crean medidas de confianza. Se determina de qué forma y con qué objetivos se desarrollará el proceso de paz, y para ello se establece una agenda con los puntos a ser debatidos en unas hipotéticas negociaciones de paz –aunque en ocasiones se han iniciado las negociaciones sin una agenda acordada previamente-, y se acuerda una metodología para el desarrollo de las mismas, concretando, entre otros temas, la composición de delegaciones, los roles de terceras partes, el lugar y el formato de negociación, así como el nivel de apertura de la mesa a la participación de la sociedad civil. Ello puede dar lugar a modelos elitistas -sin participación ciudadana-, o a modelos participativos -que van desde la concreción de mecanismos consultivos hasta la inclusión de la sociedad civil como tercera parte en la mesa de negociación- (Fisas, 2010; Harris, Reilly, & Zovatto G., 1998). En este sentido, las prenegociaciones son especialmente relevantes en tanto que determinan los temas que se discutirán en la mesa de negociación, cómo se desarrollará el proceso de negociación, y el alcance de la participación en este proceso.

Las negociaciones de paz es el proceso de diálogo entre dos o más partes enfrentadas con el objetivo de llegar a acuerdos para la finalización de la violencia y la consolidación de la paz<sup>3</sup>. Unas negociaciones de paz se inician para dar una salida política a un conflicto que ha derivado en confrontación armada, por lo que son, en definitiva, el proceso a través del cual las partes dialogan para establecer las bases de la construcción de la paz posbélica (Mail et al., 2006, 78). La negociación se desarrolla a partir de una agenda y una metodología preestablecida, con el objetivo de llegar a

---

<sup>3</sup> En este trabajo se usarán los términos *negociación*, *diálogo* y *conversación*, indistintamente para reflejar la etapa de las negociaciones de paz.

acuerdos concretos para poner fin a la violencia e iniciar la construcción de la paz posbélica. El desarrollo de unas negociaciones de paz se establece a partir de contactos directos entre las partes, en los que se discuten los distintos puntos acordados de la agenda de negociación. El objetivo último de unas negociaciones de paz es lograr un acuerdo de paz que defina la adopción de compromisos por parte de los actores enfrentados. Más allá de ser una herramienta para la finalización de la violencia, los acuerdos de paz ofrecen también la oportunidad de adoptar una hoja de ruta para el país a medio y largo plazo, y determinan los pasos a seguir para la consolidación de la paz. (Barnes, 2002, 6; Bell, 2013, 1; Fisas, 2010; Hemmer, 2006, 130; UCDP, 2010; Valencia, 2012, 158). En las negociaciones de paz, la participación ciudadana determina el alcance de los procesos, permitiendo que estos sientan las bases de una paz sostenible.

Valencia Agudelo et al, distinguen entre tres tipos de temas contemplados en los acuerdos de paz: los sustantivos, como aquellos que abordan las causas de la violencia; los operativos, como aquellos enfocados a la finalización de la violencia; y por último los procedimentales, que contemplan las reglas de juego para el cumplimiento de los acuerdos. Las agendas pueden o bien enfocarse a la finalización de la violencia a partir de desarrollar temas operativos, o bien sobrepasar ese objetivo y ampliarlo a la transformación del conflicto abordando temas sustantivos de fondo (Valencia Agudelo et al., 2012, 168-169). Los estudios más amplios sobre las agendas de la construcción de la paz muestran que habitualmente se ha procedido a partir de agendas limitadas, añadiendo unos pocos aspectos sustantivos que abordan las causas del conflicto y sus consecuencias. En los procesos desarrollados en las últimas décadas, es notoria la priorización de los puntos operativos por encima de la adopción de acuerdos sustantivos, limitándose así a las condiciones para la finalización de la violencia (Jarstad et al., 2015; Ugarriza, et al., 2013).

La última fase de un proceso de paz es la llamada posbélica o de posacuerdo. Se inicia a partir de la firma de unos acuerdos de paz, y tiene como finalidad su implementación. Un acuerdo de paz es un paso necesario al establecer una hoja de ruta para la construcción de la paz posbélica, pero de por sí no es suficiente para la sostenibilidad de la paz. El objetivo de esta fase es el despliegue de los acuerdos para la efectiva finalización de la violencia y consolidación de la paz. En la fase posacuerdos se abordan las cuestiones referentes a la rehabilitación, la reconstrucción, y la reconciliación del país (Fisas, 2010, 55-57; Mateos, 2012, 27-44). En este trabajo se usan indistintamente los términos posacuerdo y posbélico entendiéndolos como sinónimos<sup>4</sup>, pero no se usa el término posconflicto al considerar que la firma de unos acuerdos de paz puede suponer la finalización de la violencia, pero no del conflicto en sí, sino que abre un nuevo marco que, a través del proceso de construcción de paz posbélica, puede llevar a la finalización del conflicto. El conflicto en sí no termina con la firma de un acuerdo de paz, ni tan

---

<sup>4</sup> El término posacuerdos refiere a la fase que empieza una vez alcanzados unos acuerdos de paz, mientras que el término posbélico también es usado habitualmente para referirse a la fase posterior a un acuerdo de paz, al finalizar con su firma la fase bélica del conflicto.

siquiera con la finalización de la violencia aunque esta se haga duradera, si esta no implica la consolidación de una paz positiva. La paz, efectivamente, va mucho más allá de la ausencia de violencia directa (Fisas, 2010, 54; Miall et al., 2006, 264; Lederach, 2007, 86-90). Entender la construcción de la paz desde su sentido más amplio, implica referirse a las iniciativas y procesos destinadas a la consolidación de una paz negativa como aquella en la que se logra la ausencia de violencia directa, pero también de una paz positiva entendida desde una visión amplia que engloba la consecución de unas estructuras basadas en el desarrollo humano sostenible, y la garantía de los derechos humanos como base para la justicia social, la igualdad y la libertad, es decir, entendida también como proceso (Galtung, 2003; Lederach, 1984; Pérez de Armiño & Zirion, 2019, 17-18).

Los procesos de paz se enmarcan dentro de lo que se denomina construcción de la paz. Según Naciones Unidas la construcción de la paz es un proceso encaminado a “impedir el estallido, la intensificación, la continuación o la recurrencia de los conflictos [y] abarca una amplia gama de programas y mecanismos políticos de desarrollo y de derechos humanos” (Naciones Unidas, 2016b, 2). El término “construcción de la paz” puede ser confuso. La traducción habitual al castellano de la palabra inglesa *peacebuilding* es construcción de paz, aunque la traducción oficial de Naciones Unidas es “consolidación de la paz”. Naciones Unidas entiende la construcción de la paz con un sentido amplio que incluye los programas y medidas destinadas a impedir la intensificación, perpetuación o recurrencia de los conflictos. Según esa conceptualización, la construcción de la paz no es un proceso lineal, sino que supone una serie de actuaciones de carácter multidimensional que están estrechamente relacionadas con la seguridad humana, el desarrollo sostenible, y la garantía de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2016a, 2, 2016b, 4).

Autores como Elisabeth Porter defienden que el concepto de construcción de la paz debería entenderse como cualquier actividad, formal e informal, destinada a prevenir, mitigar o resolver conflictos armados, siendo un proceso largo y continuado que incluye las iniciativas previas al conflicto, durante el conflicto, y en el posacuerdo (Porter, 2007, 70-75). Se remarca así la necesidad de no confundir la construcción de la paz como proceso holístico, con la construcción de la paz posbélica o posacuerdos (Porter, 2007, 72). Por ello en este trabajo distinguiremos cuando hablamos específicamente de construcción de la paz después un acuerdo de paz, a la que, como se ha dicho, se le llamará posbélica o posacuerdos, y que hace referencia a aquellas iniciativas relacionadas con la implementación de unos acuerdos de paz firmados. Y se hablará de construcción de la paz como concepto amplio, entendido como toda iniciativa, formal o informal, destinada al logro de la paz. Como puede verse, un proceso de paz supone en sí una iniciativa de construcción de la paz, aunque no todas las iniciativas de construcción de la paz se pueden considerar procesos de paz.

Como meta y como guía de la construcción de la paz surge el concepto de paz sostenible, *sustaining peace*. Naciones Unidas lo define desde la perspectiva de “construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las

necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo, y poniendo de relieve que sostener la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el Gobierno y todos los demás interesados nacionales y debe encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto, y en todas sus dimensiones” (Naciones Unidas, 2016a, 2).

Las teorías críticas de la investigación para la paz se han dirigido precisamente a analizar los factores que contribuyen a la sostenibilidad de la paz. Consideran necesaria la implicación ciudadana en los procesos de construcción de la paz, y la fortaleza de los procesos de abajo arriba y de iniciativas ciudadanas; es decir, se fundamenta en procesos emancipadores para la transformación de conflictos, por lo que se busca la interacción de las iniciativas ciudadanas en la construcción de la paz (Pérez de Armiño & Zirion, 2019, 17).

Los postulados críticos han aportado nuevos componentes y nuevas miradas para la sostenibilidad de la paz, desde el cuestionamiento de las visiones hegemónicas de la paz liberal. Han puesto el foco en elementos como el enfoque de género, la satisfacción de los derechos de las víctimas, y la transformación de las estructuras y las relaciones de poder, como elementos para una paz sostenible (Pérez de Armiño & Zirion, 2019, 21-22). La literatura crítica se ha centrado en el desarrollo de procesos transformadores, desde la autonomía y agencia de actores locales, y especialmente de los actores históricamente marginados, como las mujeres y las minorías. Con ello se ha ampliado la mirada de la construcción de la paz, lo que ha permitido incluir temas relevantes para la consolidación de una paz sostenible, y, desde una mirada emancipadora, ha reflejado la necesidad de la implicación ciudadana en la consolidación de la paz (Richomnd, 2012, 43; Pérez de Armiño & Zirion, 2019, 23).

Si bien no existe una única definición de paz aceptada y consensuada, la literatura crítica parte del concepto de paz desde la perspectiva de paz positiva propuesta por Galtung, y que sería la suma de la paz negativa –ausencia de violencia directa-, de paz estructural –marco de relaciones que garantizan la igualdad y la justicia social y económica-, y de paz cultural –rasgos culturales y sistema de valores que legitiman y sustentan la paz negativa y estructural- (Ramos Muslera, 2019, 425; Galtung 2003). Desde los planteamientos críticos se ha puesto atención en que la paz no es posible aplicarla entendiéndola como meta, sino que se ha de entender como un proceso. De esa forma se consideran los procesos como lógica a partir de la cual puede alcanzarse unas relaciones de paz. Se pone el foco en la seguridad centrada en las personas, el desarrollo humano sostenible, y la garantía de los derechos humanos, como fundamentos para el logro de una paz sostenible y duradera. En este sentido, se entiende la paz como un concepto amplio de connotación política que tiene implicaciones ideológicas y

normativas, y que implica un proceso a largo plazo (David, 2008; Miall et al., 2006; Richmond, 2012).

Al referirse a los procesos de paz cuyo fin sea una paz sostenible, significa que la paz sostenible es un objetivo a alcanzar. En este sentido las negociaciones de paz deberían incluir una serie de elementos para llegar a acuerdos que sienten las bases para la sostenibilidad de la paz. Los principales elementos para ello son unas agendas de negociación amplias que permitan abordar la transformación de las causas de fondo y de perpetuación de los conflictos, así como las consecuencias de la violencia. Para que ello sea posible, la participación de la sociedad civil, y especialmente de las mujeres y de las víctimas, son factores que contribuyen en gran medida a ampliar las miradas y enfoques de las negociaciones, permitiendo la inclusión de temas fundamentales para la sostenibilidad de la paz, como el enfoque de género y la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Las corrientes críticas y emancipadoras consideran la construcción de la paz como un proceso de transformación de conflictos, un concepto que implica la conversión de sus causas profundas hacia unos marcos positivos para unas relaciones pacíficas y mutuamente beneficiosas. El reto de la construcción de la paz consiste en llevar a cabo las transformaciones necesarias en las estructuras y las relaciones sociopolíticas de forma que se puedan superar las causas que desencadenaron el conflicto armado. Ello implica abordar las causas de fondo y de perpetuación del conflicto desde sus dimensiones políticas, sociales, culturales y económicas, con el objetivo de poner fin a la confrontación armada y construir un marco de relaciones pacíficas y basadas en la justicia social (David, 2008, 336; Lederach, 2007, 90; Miall, et al., 2006 78; Mitchell, 2016, 294-296; Valenzuela, 2019).

La literatura ha usado el concepto de “seguridad humana” para definir este nuevo marco de relaciones que permite la sostenibilidad de la paz. Este concepto ha sido motivo de intensos debates en la literatura de la construcción de la paz, y en este trabajo se recogen las principales aportaciones de las posiciones críticas al respecto. Desde la literatura crítica, la seguridad humana ofrece un marco de análisis enfocado a la interacción de procesos, y en el que toman especial relevancia las iniciativas de base para la construcción de la paz. De esa forma se distingue de los postulados ortodoxos desde los que habitualmente se ha desarrollado la construcción de la paz sin lograr la consolidación de una paz sostenible. La relevancia del concepto de seguridad humana “radica en reconocer la interconexión entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos para el logro de la protección y el empoderamiento de las personas” (Churruca, 2013, 249). Como la seguridad humana atiende al bienestar de las personas, estas deben adquirir un papel protagonista la construcción de la paz. El vínculo entre seguridad humana y construcción de la paz implica entender la seguridad, humana como objetivo de la consolidación de la paz (Churruca, 2017). La paz, entonces, se determina a partir del bienestar de las personas, y solo de esta forma podrá ser una paz sostenible, en tanto que cuenta con el apoyo de la población. Una sociedad construida a partir de unas relaciones de igualdad y justicia, que permita una vida digna, proporciona

mayores alicientes para que la población se implique en su sostenibilidad (Mateos, 2012, 241; Porter, 2007, 82).

En el debate en torno a la seguridad humana, las reflexiones feministas han incorporado las relaciones de género como elementos de construcción de la paz. En este sentido, para integrar el enfoque de género y el trabajo de las mujeres en la construcción de la paz, es necesario “dotar de una dimensión de género a la seguridad humana”<sup>5</sup> (Karamé, 2001, citado en Porter, 2007). La inclusión de un enfoque de género en los procesos de paz implica abordar estas cuestiones a partir de la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones<sup>6</sup>, la inclusión de un enfoque diferencial en el análisis de las consecuencias de la violencia y en los mecanismos para la satisfacción de los derechos de las víctimas, y la adopción de medidas específicas para superar las causas culturales y estructurales de la discriminación hacia las mujeres (True & Riveros-Morales, 2019. 28-33). Una de las bases del feminismo es entender el género como una construcción sociocultural de identidades que se fundamentan en el sexo de las personas. También constata las consecuencias estructurales que permiten la dominación social y política de una masculinidad hegemónica, que repercute en unas relaciones de desigualdad y discriminación respecto a las mujeres. Un proceso de paz supone una oportunidad para abordar y revertir estos elementos de discriminación, y construir las bases de una nueva sociedad basada en la igualdad (Cohn, 2015; Leatherman, 2013; Mendia, 2014; Porter, 2007).

Los estudios feministas han analizado cómo la violencia en los conflictos armados afecta de forma diferencial desde el punto de vista del género. Las mujeres y los hombres sufren la violencia de distintas maneras, y habitualmente con particularidades en los hechos victimizantes<sup>7</sup>. Según analiza Mendia, “el género es un factor determinante de la forma en que los conflictos impactan sobre las personas” (Mendia, 2012, 7). La autora identifica que las victimizaciones con enfoque diferencial de género muestran que los hombres son mayoritariamente víctimas de asesinatos, masacres, torturas y desapariciones, mientras que las mujeres son víctimas especialmente de

---

<sup>5</sup> Existen diferentes enfoques y corrientes del feminismo en la construcción de la paz. Este trabajo seguirá la literatura crítica al respecto, aunque también muestra diferentes aproximaciones que se entienden útiles para incorporar la transformación feminista en las iniciativas de construcción de la paz. Para saber más sobre enfoques y corrientes del feminismo y paz feminista, ver: De las Heras (2009), Cohn (2015), Leatherman (2013), Mendia (2014), Porter (2007).

<sup>6</sup> Desde los postulados feministas la participación de las mujeres es tanto una cuestión de derecho en sí mismo, en tanto que sujetos de derechos igual que los hombres, como una cuestión estratégica, en tanto que su participación permite la incorporación de visiones y enfoques que no son tenidos en cuenta por los hombres, específicamente en lo referente a las necesidades y prioridades relativas a las mujeres (Entrevista 1; entrevista 5; entrevista 17; Corporación Humanas, 2017; Cohn, 2015; Mendia, 2014).

<sup>7</sup> Asimismo los datos de víctimas en función del género del conflicto armado en cuestión. Según el informe *¡Basta Ya!* y el Registro Único de Víctimas de Colombia, en el conflicto armado colombiano mujeres y hombres fueron víctimas en proporciones iguales (Sánchez, 2013; RUV, 2019). Por el contrario, en el conflicto armado de Guatemala los hombres representaron hasta un 75% del total de víctimas (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999, 322-323).

violencia sexual y desplazamiento forzado<sup>8</sup>. Las causas de esa diferencia se explican por las asignaciones de roles sociales. Mientras que los hombres representan roles de agentes públicos, políticos y sociales que les hacen más visibles en las esferas de poder, las mujeres mantienen roles reproductivos y de cuidados y se las victimiza por sus relaciones afectivas con combatientes, como forma de castigo o de señuelo a la actividad de los hombres, y por ser agentes del tejido social de las comunidades (Mendia, 2014, 100).

Se propone así una reconceptualización de la paz y la seguridad basada en la “seguridad cotidiana”, divergente de las nociones masculinas de seguridad fundamentadas en las experiencias e intereses de los hombres (Pérez de Armiño & Mendia, 2013). La construcción de la paz ha sido liderada por hombres, desde una aparente neutralidad, pero partiendo desde las visiones, experiencias y antecedentes de la masculinidad, y extrapolándolo a un sentido universal de lo humano, en consecuencia no se han tenido en cuenta las necesidades diferenciales entre hombres y mujeres en la paz (Mendia, 2019, 284-285). El enfoque feminista de la seguridad humana profundiza en las discriminaciones de género que causan inseguridad, a la vez que añade elementos de la cotidianidad ciudadana como eje para una seguridad global, de construcción de la paz desde abajo. Por ello es necesaria la deconstrucción del patriarcado, es decir, de las violencias que generan las discriminaciones hacia las mujeres. A partir de ahí, se ofrecen alternativas para construir unas relaciones horizontales, inclusivas, y no discriminatorias (Pérez de Armiño & Mendia, 2013; Mendia, 2014, 97).

Aplicando la lógica de la transformación de conflictos desde los enfoques feministas de la seguridad humana, los procesos de construcción de paz son vistos como ventanas de oportunidad para fomentar una sociedad basada en unas relaciones de igualdad entre mujeres y hombres, a partir de la transformación de las causas estructurales y culturales de la violencia, para ello toma especial relevancia la participación de las mujeres (Cohn, 2015; Corporación Humanas, 2017).

En los últimos años se ha destacado la importancia de incorporar procesos de justicia transicional en la construcción de la paz como forma de garantizar la sostenibilidad de la paz (Alija & Bonet, 2009; Mendia, 2019). Los procesos de justicia transicional son aplicados en sociedades que se encuentran en transición para la superación de un pasado socialmente traumático, por lo que responden a la necesidad de abordar las violaciones de derechos humanos cometidas durante un conflicto armado o un gobierno autoritario. Dado que tienen el objetivo de satisfacer los derechos de las víctimas y avanzar en la reconciliación, la justicia transicional adopta una comprensión amplia de la justicia que incluye no solo su dimensión jurídica, sino también social y política (Alija & Bonet, 2009; Hamber, 2011; Melamed, 2016; Mendia, 2012).

---

<sup>8</sup> Este trabajo se centra en la violencia sexual en el marco de los conflictos armados, reconociendo la existencia de violencia sexual no relacionada con los conflictos armados y en contextos sin conflictos armados.



El vínculo entre justicia transicional y la sostenibilidad de la paz surge en tanto que solamente con la garantía de los derechos humanos, y especialmente a partir de abordar las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas durante los conflictos, se podrá garantizar el establecimiento de una paz sostenible (Mendia, 2019, 267). La satisfacción de los derechos de las víctimas pasa a ser uno de los pilares fundamentales de la construcción de una paz sostenible, y la justicia transicional ofrece el mejor marco para ello (Alija & Bonet, 2009; Melamed, 2016; Mendia, 2019).

Aplicando una mirada de género, se evidencia que los conflictos armados han afectado de forma diferencial a mujeres y hombres, por ello es especialmente importante incorporar el enfoque de género en los mecanismos de justicia transicional. Ello permite la atención y satisfacción de las víctimas en función del género y los hechos victimizantes, respondiendo así a las necesidades y expectativas de las víctimas. Organizaciones de mujeres y de víctimas han puesto el acento en la violencia sexual, un hecho constitutivo de crímenes de guerra y lesa humanidad, basado en el sistema patriarcal, y que habitualmente ha quedado impune en los procesos de paz. Ha habido una falta de atención a las víctimas de dicha violencia, que afecta específicamente a las mujeres, así como la atención diferencial que requieren estos hechos. Resalta entonces la importancia de incorporar la violencia sexual en los procesos de paz, como forma de satisfacción de los derechos de las víctimas y como oportunidad para la transformación de los conflictos con carácter feminista (Cohn, 2015; Jacobson, 2015; Leatherman, 2013).

Entender los procesos de paz desde el punto de vista de la sostenibilidad de la paz conlleva entender que se debe proceder a partir de procesos amplios, enfocados a la transformación de los conflictos, y que integren un enfoque de género y procesos de justicia transicional. Para que los procesos de paz incorporen estos enfoques, surge la necesidad de la incorporación de la sociedad civil, más específicamente, la participación de las mujeres y las víctimas en las negociaciones de paz. Esta participación permite ampliar los enfoques de la construcción de la paz con la integración de la perspectiva de género y la satisfacción de los derechos de las víctimas y la reconciliación en los acuerdos de paz.

En los últimos años han aumentado las investigaciones específicas sobre la necesidad de abrir espacios de participación ciudadana en las negociaciones de paz, así como de la inclusión de las mujeres y de las víctimas. Para el logro de una paz que sea legítima y sostenible se apuesta por la emancipación, la autonomía y la agencia de los actores locales, quienes deben liderar los procesos en base a sus intereses y necesidades (Pérez de Armiño & Zirion, 2019, 26-31).

El tipo de negociación que se lleve a cabo un proceso de paz condiciona el tipo de paz que se vaya a implementar. En este sentido, la participación ciudadana en las negociaciones influye en el resultado de los acuerdos, con la incorporación de sus agendas para la paz. Eso permite enfocar los procesos hacia una paz que sea sostenible.

Las negociaciones de paz pueden desarrollarse a partir de diferentes modelos en función de la participación. El modelo más adecuado es aquel que permita una mayor participación en las negociaciones, teniendo en cuenta las posibilidades y los contextos en los que se desarrollan los procesos de paz, siendo el modelo ideal el que permite una mayor inclusión en la mesa de negociación. Asimismo, existen diferentes mecanismos y herramientas que la sociedad civil puede utilizar para realizar incidencia en las negociaciones, ya sea a partir de mecanismos de carácter formal, o realizando incidencia de manera informal (Herbolzheimer, 2015; Paffenholz, 2009; Nilson, 2012). A pesar de ello sigue existiendo una gran ausencia de participación ciudadana en las negociaciones de paz (Churruca, 2015; Herbolzheimer, 2015; Nilsson 2012; Paffenholz, 2009; 2014; Wains-St.John & Kew, 2008). También destaca la gran ausencia de mujeres negociadoras, representando menos del 8% en los procesos de los últimos años; ello se traduce en que solamente el 44% de los procesos han contado con representación femenina en los equipos de negociación (Mendia; 2014; UN Women, 2012; Villellas, 2015).

En el presente trabajo se entiende como sociedad civil aquellas asociaciones de personas que participan de forma colectiva, voluntaria y por iniciativa propia en una causa<sup>9</sup>. No necesariamente han de ser una entidad jurídica, ni tienen porqué contar con un bagaje histórico o de organización estable. Su configuración es abierta a la participación de la sociedad en general, dispone de libertad e independencia respecto a las instituciones y organismos públicos, así como de los partidos políticos. Y mantiene un interés en el cambio social, con la finalidad de beneficiar a la comunidad. Esta definición incluye las organizaciones de derechos humanos, de defensa de derechos de las mujeres, y organizaciones de víctimas de los conflictos armados, entre otras, como sindicatos y ONGs. Se excluyen de la consideración de sociedad civil aquellas organizaciones que defienden privilegios económicos, sociales y políticos. Por ello la definición no contempla las organizaciones con ánimo de lucro como son el sector empresarial o lobbies de sector privado. Tampoco se incluyen los partidos políticos por mantener un interés particular y la búsqueda de la toma de poder, aunque sí se incluyen las organizaciones que puedan apoyar a algún partido, siempre que gocen de independencia respecto a ellos. También se deja fuera de la consideración de sociedad civil a los medios de comunicación, pues mayoritariamente incluyen lucro o la defensa de intereses partidistas o privados, aunque se reconoce su causa informativa y la existencia de iniciativas que promueven la transformación social a través de la comunicación. Finalmente, la sociedad civil se distingue de la población en general en tanto que supone la implicación de población civil actuando de forma colectiva en la esfera

---

<sup>9</sup> Siendo conscientes de las grandes diferencias entre ambos conceptos, pero para evitar repeticiones excesivas de términos, se usará de forma indistinta los términos participación de la sociedad civil –que sería ciudadanía organizada- y participación ciudadana –que sería ciudadanía no organizada-, al referirse a la participación en unas negociaciones de paz que no es propiamente de las partes enfrentadas en un conflicto armado.

Asimismo, este trabajo se centra en la participación ciudadana y de la sociedad civil en las negociaciones de paz, pero en lo referente a la participación de mujeres, también se hará mención a la falta de mujeres en las mesas de paz, ya sea como representantes de la sociedad civil o como integrantes de las delegaciones oficiales de las partes enfrentadas.

pública (Bejarano, 1999, 8; Nilsson, 2012, 246; Ortiz Jiménez, 2006, 53-54; Paffenholz, 2014, 80).

#### **4. Justificación, relevancia y delimitación del objeto de estudio**

El actual trabajo supone una contribución a una mayor comprensión de los procesos de paz desde una mirada de las teorías críticas, y que refleja la relevancia de la inclusión de la sociedad civil, en especial de las mujeres y de las víctimas, en las negociaciones para sentar las bases de la sostenibilidad de la paz.

Los procesos de paz implementados en las últimas décadas han obviado la necesidad de la participación ciudadana en uno de sus momentos críticos, las negociaciones. Esta situación se ha dado al haberse enfocado los procesos con el objetivo de poner fin a la violencia y abrir un nuevo marco pacífico que posibilite la construcción de la paz. La literatura crítica busca escapar de este enfoque limitado y limitante de los procesos de paz, apostando por el desarrollo de procesos transformadores, desde la autonomía y agencia de actores locales, y especialmente de los actores históricamente marginalizados, como las mujeres y las minorías (Richmond, 2012, 43; Pérez de Armiño & Zirion, 2019, 23). Sin embargo, la literatura crítica ha cuestionado solo vagamente los modelos de negociación elitista, y si bien en ocasiones ha analizado las formas de participación ciudadana en las negociaciones, no se han desarrollado estudios que analicen a fondo la participación ciudadana en las negociaciones, su capacidad de incidencia en los acuerdos, y su relación con la sostenibilidad de la paz.

Este trabajo parte de la relevancia que toman las negociaciones como proceso que marcará los fundamentos, el alcance y la agenda de la construcción de la paz posbélica, es decir, las negociaciones determinan el marco en el que se desarrollará el proceso posbélico. Eso es importante para la sostenibilidad de la paz en tanto que, como se demostrará a lo largo del trabajo, solamente si un acuerdo de paz incorpora cuestiones como la satisfacción de los derechos de las víctimas o el trabajo contra la discriminación de género, estas cuestiones serán tenidas en cuenta en la construcción de la paz posbélica, de otra forma, difícilmente podrán ser abordadas en un proceso posbélico. Con esa premisa, la negociación formal se debe relacionar necesariamente con las aportaciones ciudadanas. El análisis de caso mostrará cómo efectivamente la sociedad civil, y especialmente las mujeres y las víctimas, pueden y deberían tener un papel protagonista en las negociaciones de paz para el desarrollo de procesos que tengan en cuenta los intereses y necesidades de la población, y puedan, en consecuencia, ser enfocados al logro de una paz sostenible.

El actual trabajo supone una aportación desde la literatura crítica para mostrar la importancia de las negociaciones de paz inclusivas con la sociedad civil, y especialmente con las mujeres y las víctimas, así como una reflexión sobre la relevancia de enfocar la construcción de la paz desde una visión holística, garantista y transformadora. También se pone en valor las iniciativas emancipadoras y la incidencia

de las organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones de paz como elemento fundamental para la consolidación de una paz sostenible.

Los procesos de paz desarrollados desde la década de los noventa han desembocado en unas sociedades posbélicas sin una paz sostenible desde el punto de vista de las garantías de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la seguridad humana (Pérez de Armiño & Zirion, 2019, 16). Eso ha sido consecuencia de unos procesos de paz excluyentes con respecto a la sociedad civil, lo que ha impedido la participación de las mujeres y las víctimas en las negociaciones de paz. Los procesos no han incluido un enfoque de género en la construcción de la paz, ni la adopción de procesos de justicia transicional que garanticen la satisfacción de los derechos de las víctimas y la reconciliación; tampoco se han enfocado a la transformación de conflictos para propiciar cambios positivos para el conjunto de la población, teniendo en cuenta sus intereses y necesidades (Alija & Bonet, 2009; Lederach & Lederach, 2014; Mendia 2014; Nilsson, 2012; Pérez de Armiño & Zirion, 2019; Wains-St.John & Kew, 2008).

Los estudios críticos de la investigación para la paz han analizado los resultados de los procesos de paz de las últimas décadas desde la óptica de la sostenibilidad de la paz. Con ello se ha dado un salto cualitativo a los análisis que limitaban la concepción del éxito de un proceso de paz al logro de la finalización de la violencia. Se ha mostrado cómo la sostenibilidad de la paz requiere de unas agendas que integren los temas importantes de la población, más allá de los intereses de las partes combatientes. Asimismo, las aportaciones críticas han reflejado la importancia de facilitar la participación ciudadana en las negociaciones de paz, ampliando así las miradas limitantes que relegaban el papel de la ciudadanía a la construcción de la paz posbélica (Nilsson 2012; Paffenholz, 2014; Wains-St.John & Kew, 2008; Pérez de Armiño & Mendia, 2013; Pérez de Armiño & Zirion, 2019). Asimismo, desde los enfoques feministas se refleja la falta de protagonismo de las mujeres en los espacios de decisión de los procesos de paz (Mendia, 2014; Porter 2007; Villellas, 2010a).

A pesar de ello, existen todavía pocos estudios que analicen en profundidad la relación entre la participación de la sociedad civil, y en especial de las mujeres y las víctimas en las negociaciones de paz, con la consolidación de una paz sostenible. En este sentido, es de especial importancia poder estudiar el impacto de la participación de estos actores en las negociaciones de paz, para ver hasta qué punto pueden ser un factor determinante para la sostenibilidad de la paz.

Se muestra necesario pensar críticamente las formas en que las organizaciones de mujeres y de víctimas pueden participar en los procesos de construcción de la paz desde las esferas de toma de decisiones que habitualmente se les han negado, y hasta qué punto esto supone una oportunidad para acabar con el carácter sistemático y generalizado de la violencia sexual. Esa participación les permite desafiar los sistemas patriarcales basados en la dominación y la discriminación de género, así como la marginación social, política y económica en las que se encuentran las mujeres (Cohn, 2015; Corporación Humanas, 2017; Mendia, 2014).

La mirada crítica y emancipadora ha dejado de lado la relevancia que tienen las negociaciones de paz para los procesos de construcción de la paz. Este trabajo plantea centrarse precisamente en este nexo de relación entre la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz, desde una mirada emancipadora, y mostrar cómo esto contribuye a sentar las bases para la sostenibilidad de la paz.

Este trabajo se centra en analizar la relevancia de la participación ciudadana y en especial de las mujeres y las víctimas en las negociaciones de paz como mecanismo para la ampliación de los enfoques de la construcción de la paz, y específicamente para el posicionamiento de un enfoque de género y de la satisfacción de los derechos de las víctimas en la construcción de la paz, como elemento fundamental para la sostenibilidad de la paz.

Desde una mirada de la inclusión de la sociedad civil, es importante estudiar de qué forma se pueden implementar procesos inclusivos con las organizaciones de mujeres, y qué aporta su participación para la sostenibilidad de la paz. La participación de las mujeres amplía los enfoques de la construcción de la paz a partir de los intereses y necesidades de las mujeres. En este sentido, es necesario analizar hasta qué punto la integración de un enfoque de género implica que las medidas adoptadas para la consolidación de la paz se basen en transformar los elementos que causan la discriminación hacia las mujeres, y abordar desde una mirada diferencial la afectación de los conflictos armados en las mujeres (de Alwis, et al., 2015, 328; O'Reilly, Súilleabhain, & Paffenholz, 2015; 12; Schrich & Sewak, 2005, citadas en Porter, 2005, 155).

El desarrollo de procesos de justicia transicional que pongan las víctimas en el centro permite la satisfacción de los derechos de las víctimas de forma multidimensional, y poder adecuarlos a las situaciones y contextos específicos en que se encuentran las víctimas, contribuyendo a su vez a la reconciliación; ello evita el desarrollo de procesos basados en medidas punitivas o en el intercambio de impunidades, los cuales no satisfacen los derechos de las víctimas desde una visión multidimensional, limitando de esta forma la superación de la situación de víctima (Alija & Bonet, 2009; Chaparro G. & Martínez, O., 2016; Hamber, 2011). Con todo, los procesos de paz se han desarrollado poniendo sobre la mesa la supuesta contradicción entre justicia y paz. La comisión de hechos de violencia sexual es un claro ejemplo de crímenes de guerra y lesa humanidad que habitualmente ha quedado impune en los procesos de paz. Eso evidencia la necesidad de la participación de las mujeres y las víctimas en negociaciones de paz. El proceso colombiano permite ver un modelo de negociación en el que, gracias a la incidencia de las organizaciones de mujeres y de víctimas, no se antepone la otorgación de justicia al logro de la paz, lo que se ha hecho es concebir la justicia como elemento fundamental para la sostenibilidad de la paz. Su análisis permite mostrar un modelo ejemplar en este sentido e interesante para poder adoptarse en otros procesos de paz.

El estudio de caso de este trabajo se centra en las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, entre 2012 y 2016, como un ejemplo de proceso participativo, en el que la ciudadanía logró incorporar cuestiones que creyeron de interés para la paz sostenible en las negociaciones, como fueron el enfoque de género, y la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual. En este sentido, el proceso de negociaciones de paz de Colombia desarrolladas en La Habana ha sido un ejemplo de la importancia de la participación de mujeres y víctimas en las negociaciones. El proceso de La Habana se desarrolló desde un modelo de participación consultivo, los retos actuales para la consolidación de la paz en Colombia muestra las carencias del proceso de paz. Se analizará entonces hasta qué punto el Acuerdo de Paz sienta las bases de la sostenibilidad de la paz, y en consecuencia, aunque no sea un modelo ideal, puede considerarse un modelo adecuado para el caso colombiano.

El estudio de caso se ciñe al proceso de negociación en Colombia para el logro de unos acuerdos enfocados a construir una paz sostenible, desde la perspectiva de la participación ciudadana y en específico de las mujeres y de las víctimas. Se centra así en la forma en la que el Acuerdo incorpora diferentes elementos sobre los que se fundamenta una paz sostenible, como el enfoque de género y la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Aunque se han realizado otros estudios que reflejan la relevancia de la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz (Acevedo Arango, 2017; Brett, 2017; Corporación Humanas, 2017), el presente trabajo busca, además de reflejar los diferentes mecanismos que se utilizaron para una participación efectiva, analizar la forma en que las aportaciones de las organizaciones de mujeres modificaron el acuerdo de paz, y hasta qué punto estas aportaciones incorporaron aspectos fundamentales para sostenibilidad de la paz desde el punto de vista de las teorías críticas.

El proceso de negociación de La Habana ha aportado importantes innovaciones en cuanto a la participación de la sociedad civil en las negociaciones, la incorporación de intereses ciudadanos, la inclusión de un enfoque de género, y la incorporación de las garantías para la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual. Este proceso es especialmente relevante por la importante participación de organizaciones de mujeres y de víctimas en las negociaciones de paz. En este trabajo se realiza el análisis del proceso de negociación de Colombia entre el gobierno colombiano y las FARC entre 2012 y 2016, desarrollado en La Habana, Cuba.

El caso colombiano está mostrando serias dificultades en la implementación del Acuerdo, pero el presente trabajo no busca probar que el Acuerdo de Paz garantice la sostenibilidad de la paz, pues existen otros elementos relevantes para ello. Este trabajo se limita al estudio de las negociaciones de paz, y no analiza el proceso de construcción de la paz posbélica. Por ello, se centrará en cómo la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz es una condición determinante para lograr un Acuerdo que sienta las bases de la sostenibilidad de la paz, la cual dependerá también de otros factores posbélicos, como la implementación de lo acordado.

Este análisis será útil para ver cómo ha sido la participación de las organizaciones de mujeres y de víctimas en las negociaciones, y qué mecanismos han utilizado para su incidencia. También para mostrar hasta qué punto han conseguido posicionar temas de interés y ampliar la agenda de la construcción de la paz en Colombia. En este sentido, se analizará la forma en que las organizaciones de mujeres y de víctimas lograron la inclusión de un enfoque de género, y la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el Acuerdo de Paz.

Desde las organizaciones de mujeres, la violencia sexual se entiende como una de las máximas expresiones de la violencia hacia las mujeres, producto de un sistema patriarcal que la posibilita, la legitima y la reproduce. Para estas organizaciones la lucha contra la violencia sexual se convirtió en un pilar fundamental para la construcción de una paz sostenible, por lo que se analizará cómo se logró incluir finalmente un tema crucial para la paz, y habitualmente excluido de los procesos (Bedoya, Benjumea, Mejía & Quintero, 2016).

Este trabajo muestra un proceso pionero en lo que refiere a la participación ciudadana en las negociaciones de paz, y especialmente de las organizaciones de mujeres y de víctimas. La participación ha sido de gran alcance e impacto en las negociaciones de paz, y ha permitido, entre otras cuestiones, la inclusión de mujeres en los espacios de toma de decisión de la construcción de la paz, y la redacción de unos acuerdos de paz con enfoque de género y garantistas con los derechos de las víctimas del conflicto.

## **5. Metodología**

Para el desarrollo de esta investigación se ha seguido una metodología cualitativa. Con la finalidad de analizar la relevancia de la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz se ha realizado una revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias sobre el sujeto de estudio, especialmente en aquellas autoras y autores críticos de la construcción de la paz. Para el estudio de caso, además de la revisión de fuentes primarias sobre el proceso de negociación de La Habana, también se ha llevado a cabo una estancia de investigación en Colombia en la que se realizaron entrevistas semiestructuradas a representantes y miembros de las principales organizaciones de mujeres y a víctimas del conflicto armado que mantuvieron un papel activo en las negociaciones de paz, así como a miembros de los actores armados, y trabajadores y trabajadoras de instituciones claves para la paz.

Esta metodología de trabajo ha permitido ofrecer respuestas fundamentadas a las preguntas de investigación, ofreciendo una base teórica asentada en los principales autores de las teorías críticas de la investigación para la paz, y completado con los datos empíricos ofrecidos con el análisis del caso colombiano.

En el marco conceptual del actual trabajo, que comprende los capítulos II, III y IV, se analizan las aportaciones teóricas sobre la construcción de paz, y se hace una aproximación a los diferentes estudios críticos sobre la participación ciudadana en unas

negociaciones de paz. Este marco conceptual se ha elaborado especialmente a partir de fuentes secundarias, mediante la revisión de la bibliografía de referencia sobre construcción de la paz, procesos de paz y negociaciones de paz, a partir de libros, monografías, y de revistas especializadas. También se han usado fuentes primarias basadas especialmente en la documentación de Naciones Unidas en forma de Resoluciones e informes sobre construcción y sostenibilidad de la paz, y en los acuerdos de paz firmados en diversos procesos de paz.

El análisis de caso del trabajo, desarrollado en los capítulos V, VI y VII, se centra en las negociaciones de paz de Colombia entre el gobierno colombiano y las FARC que se llevaron a cabo entre 2012 y 2016 en La Habana, Cuba. El estudio de caso analiza el alcance de la participación de la sociedad civil, las capacidades de incidencia en los acuerdos, y su evolución a lo largo del proceso. Se dedica especial atención al trabajo de las mujeres y a las aportaciones de las víctimas de violencia sexual, para lograr una influencia efectiva, y que el Acuerdo de Paz tengan un enfoque de género y garanticen la satisfacción de las necesidades y los derechos de las víctimas.

Para el análisis de caso se han utilizado como fuentes documentales publicaciones especializadas sobre las negociaciones de paz de Colombia, y especialmente las publicaciones de las y los protagonistas de esta negociación, tanto de las partes dialogantes como de las organizaciones involucradas. También se ha utilizado documentación referente a las negociaciones de La Habana publicada en forma de comunicados conjuntos e informes de la Mesa de conversaciones, así como documentos públicos de las organizaciones de la sociedad civil colombiana involucrada en los diálogos de paz.

Como parte fundamental del estudio de caso se ha realizado una estancia de investigación de tres meses en la Universidad Javeriana de Bogotá, y de tres semanas en la Universidad Javeriana de Cali, ambas en Colombia, a través de un convenio con la Universidad de Deusto. Durante la estancia de investigación se tuvo la oportunidad de realizar entrevistas a un amplio espectro de actores involucrados y expertos en el conflicto y las negociaciones de paz. El objetivo de las entrevistas era poder analizar en profundidad el caso de estudio, por lo que las personas entrevistadas se escogieron por su papel en las negociaciones, y que de forma representativa, ayudaran a responder las preguntas de investigación.

En el trabajo de campo se realizaron entrevistas a diversos actores considerados clave en las negociaciones de paz de Colombia desde un punto de vista de la construcción de la paz desde abajo y con enfoque de género. Se entrevistó a representantes de la sociedad civil, centrándose las entrevistas a miembros de organizaciones de mujeres que participaron de forma activa en la incidencia para un acuerdo de paz con enfoque de género; a víctimas del conflicto armado de violencia sexual y de otros hechos victimizantes, quienes fueron víctimas y agentes para la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto; a -por aquel entonces- combatientes de las FARC, así como a miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia, por ser los actores principales del



conflicto armado, y las partes negociadoras; a trabajadores de organizaciones internacionales implicadas en la construcción de la paz en Colombia, y a trabajadoras de órganos estatales relacionados con la justicia transicional, de la Unidad de Víctimas y del sistema de atención a víctimas del conflicto armado; y por último, se entrevistó a académicos expertos en el conflicto armado colombiano y en construcción de paz y resolución de conflictos.

De esta forma, las personas entrevistadas se escogieron por estar o haber estado en algún momento implicadas con las negociaciones, ya fuera directamente, o en forma de incidencia; también se entrevistó a personas por su relación con la satisfacción de los derechos de las víctimas, ya fuera como funcionarias, o como sociedad civil organizada que trabajaba con este fin. Finalmente se aprovechó la vinculación la estancia de investigación para un aporte teórico sobre el desarrollo de las negociaciones desde las opiniones académicas.

Las entrevistas se desarrollaron de forma semiestructurada, y se organizaron en tres apartados para conocer el rol en las negociaciones de paz de La Habana de las personas y organizaciones entrevistas, así como sus conclusiones sobre el proceso relacionado con la participación de la sociedad civil. El primer apartado estaba dedicado a situar el papel en el conflicto y en el proceso de paz de las personas y organizaciones entrevistadas. El segundo era el bloque central de las entrevistas, con preguntas sobre sus posicionamientos e implicaciones ante las negociaciones de paz, y en caso de haber participado con aportaciones a la mesa de negociación, cuáles habían sido las cuestiones que se habían priorizado, qué metodologías usaron para la incidencia, y qué logros y obstáculos identificaron para su participación. Por último se pedía una valoración como organización o particular de los retos que había planteado la negociación, y las perspectivas para la implementación de lo acordado. Las preguntas se fueron adaptando en función de los perfiles de las personas entrevistadas, pero se buscó que fueran lo más amplias posible para influir lo más mínimo en las respuestas e incentivar que fueran profundas y completas.

Todas las entrevistas se realizaron con un consentimiento informado de las personas entrevistas, y a lo largo de la investigación y del trabajo se preserva el anonimato para la protección de las personas entrevistas. En el Anexo I se encuentra un cuadro con la relación de las entrevistas realizadas indicando el sexo y la relación de la persona entrevistada con el proceso de paz.

## **6. Estructura del trabajo**

Con el fin de responder a las preguntas de investigación el trabajo se se ha dividido en cuatro partes estructuradas en ocho capítulos. La primera parte comprende el primer capítulo de introducción, mientras que la cuarta parte recoge las principales conclusiones del trabajo en el que es el octavo capítulo.

La segunda parte del trabajo comprende los capítulos II, III y IV, y en ella se desarrolla el marco conceptual de la tesis doctoral. Con el fin de contextualizar y situar el marco en el que se desarrolla el trabajo, el capítulo segundo desarrolla el marco teórico. En este capítulo se analiza la evolución del concepto y la práctica de la construcción de la paz en la posguerra fría. Se empieza reflejando el impacto de los conflictos armados en la población civil desde una perspectiva de género, centrando el análisis en la violencia sexual en el marco de los conflictos armados. Se realiza a continuación una aproximación al concepto de construcción de la paz y su evolución, y de qué forma se ha ido ampliando la mirada hacia la seguridad humana y la participación ciudadana. En cuanto a la práctica de la construcción de la paz, se destaca la relevancia que tienen las negociaciones de paz en la finalización de los conflictos armados y la consolidación de una paz sostenible. El análisis se centra en la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, y en la importancia de la satisfacción de los derechos de las víctimas en los procesos de paz, reflejando las experiencias y antecedentes de procesos de justicia transicional, así como el marco de derecho internacional al respecto.

En el tercer capítulo se analiza hasta qué punto es pertinente la participación ciudadana en unas negociaciones de paz para la sostenibilidad de la paz. Se analizan los motivos y condiciones para dar inicio a un proceso de diálogo entre las partes enfrentadas, así como los contenidos que deben contemplar unas conversaciones de paz que contribuyan a sentar las bases de una paz sostenible. Posteriormente se describen las aportaciones que puede comportar la participación para el beneficio del proceso de paz, y las funciones que puede desarrollar la sociedad civil en el marco de las negociaciones.

El cuarto capítulo está dedicado a analizar los diferentes tipos de participación ciudadana que puede haber en unas negociaciones de paz. Para ello se mencionan los retos que plantea la inclusión de la sociedad civil en una mesa de conversaciones, como su complejidad, la dificultad de la adopción de consensos, y los debates sobre su representatividad. Posteriormente se hace una aproximación a las diferentes propuestas metodológicas que posibilitan la inclusión ciudadana. Se analizan los diversos modelos de negociación en función del alcance de la participación ciudadana catalogados como unilateral, elitista, consultivo, representativo, inclusivo o integral.

Más allá de los espacios formales habilitados para la participación, la sociedad civil puede organizarse de forma paralela para incidir en la mesa de negociación. Se hace un análisis de los espacios informales de participación, que son iniciativa de las propias organizaciones y que pueden servir para influir en la mesa con aportaciones sustantivas. Se muestran las distintas formas de organizar la participación informal, las cuales son útiles además como forma de desarrollo de las distintas funciones de presión, apoyo, pedagogía y sensibilización. Por último, el capítulo se centra en la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, analizando las causas de su habitual exclusión, y la forma en que han influido en la mesa de negociación.

La tercera parte del trabajo comprende los capítulos V, VI y VII. En ella se aborda el caso de estudio centrado en el análisis de la participación ciudadana en las

negociaciones de paz de Colombia, y más concretamente en la incidencia de las organizaciones de mujeres. La investigación se centra en los canales y mecanismos de participación, los intereses posicionados y defendidos por las organizaciones y por las partes negociantes, la incidencia que han logrado, y el grado de satisfacción de los Acuerdos de Paz finalmente alcanzados. También se analizan las innovaciones más destacadas en cuanto a los mecanismos de participación, las dificultades y carencias que ha tenido el proceso, y los principales retos que han debido afrontar las organizaciones para una participación efectiva en las negociaciones de paz.

El quinto capítulo se dedica a las negociaciones de paz de La Habana, Cuba, entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno de la República de Colombia entre 2012 y 2016, prestando especial atención en reflejar las novedades e innovaciones de este proceso de paz en cuanto a metodología y agenda de negociación. El capítulo se inicia con una aproximación al conflicto armado colombiano, desde las causas de fondo del conflicto, las consecuencias que ha tenido para la población, prestando especial atención al impacto de la violencia sexual, y las iniciativas previas de diálogo con las FARC. A continuación, el capítulo se centra en el proceso de paz iniciado en 2012 con las FARC, analizando los contactos previos, los contextos y condicionantes que llevaron al inicio del proceso de negociación, y los objetivos fijados para el proceso de paz. La fase de prenegociación finalizó con la firma de un Acuerdo General que fijó la metodología y el contexto que se seguiría para el diálogo y una agenda con seis puntos para la negociación. Este documento es analizado a fondo, destacando las potencialidades y carencias que ofreció para el proceso de negociación. Finalmente se describe el desarrollo de las conversaciones de paz en La Habana hasta la firma del Acuerdo de Paz, y las principales diferencias entre este proceso que finalizó con acuerdo y los anteriores intentos fallidos de negociación con las FARC.

En el sexto capítulo se analiza la participación de la sociedad civil colombiana en las negociaciones de paz. Se describen los mecanismos formales habilitados desde la mesa de conversaciones para permitir una participación consultiva. Posteriormente se analizan las iniciativas informales de participación promovidas por la sociedad civil para influir en la mesa de negociación. El análisis se centra específicamente en la participación de las mujeres, por lo que se muestran las principales iniciativas de las organizaciones, el contenido de sus propuestas, y el impacto que tuvo su incidencia en la redacción del Acuerdo. Este trabajo se centra en aquellas organizaciones de mujeres que, en las negociaciones de paz de La Habana, priorizaron unas agendas feministas transformadoras y la inclusión de la violencia sexual en el Acuerdo de Paz.

El séptimo capítulo está dedicado a un análisis de un caso concreto de participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz de Colombia. Concretamente se analiza la implicación de las organizaciones de mujeres con el objetivo de la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual. Con ello se refleja el impacto directo que tuvo la incidencia de las organizaciones en el Acuerdo de Paz, pues su incorporación o no en los acuerdos fue un tema de debate entre las organizaciones feministas, a la vez que hubo grandes resistencias a incorporarla por parte de los actores en la mesa de

negociación. Este análisis muestra los espacios de participación utilizados, tanto formales como informales, y el contenido de las propuestas para la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual. También se analiza su repercusión en la redacción del Acuerdo de Paz, mostrando así hasta qué punto la sociedad civil, a partir de una participación de carácter consultiva, puede introducir cuestiones de interés para la ciudadanía en la mesa de negociación.

Finalmente, el octavo capítulo está dedicado a las conclusiones del trabajo, buscando la validación o refutación de la hipótesis inicialmente planteada. El capítulo también pretende aportar unas reflexiones finales a partir de la experiencia analizada, reflejando las lecciones y aprendizajes, con la intención de que sean útiles para otros procesos de negociaciones de paz.



## II. LAS NEGOCIACIONES DE PAZ EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

### 1. Introducción

Este primer capítulo establece el marco en el que se desarrollan las negociaciones de paz en la construcción de la paz desde la posguerra fría. La finalización de la Guerra Fría provocó un cambio de contexto en las relaciones internacionales que permitió abordar los debates sobre la resolución de conflictos y la construcción de la paz en la esfera internacional. En los esfuerzos para la resolución de conflictos los procesos de paz se han erigido como la herramienta más eficaz y recurrente para la finalización de los conflictos armados, aunque con resultados desiguales. Los procesos implementados destacan por la falta de participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz. Así como la falta de medidas para la rendición de cuentas por las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en los procesos de paz.

Desde los postulados críticos se han realizado aportaciones desde enfoques emancipadores, los cuales se centran en abordar la construcción de la paz desde modelos de abajo arriba, por lo que toma especial importancia la participación ciudadana, así como abordar el impacto de la violencia sobre la población civil en los procesos de paz. Para las teorías críticas, el tipo de conflicto, sus causas de fondo, así como las consecuencias para la población civil, importan para el tipo de procesos de paz a desarrollar y para el alcance y el papel de la participación de la sociedad civil en estos. Es decir, los procesos de paz deben responder a las características de los conflictos armados, e incluir a la población civil para sentar las bases de una paz sostenible.

En la primera parte del capítulo se muestra el impacto de la violencia en la población civil, y especialmente en las mujeres, como una de las características de los conflictos armados en la posguerra fría. En este apartado se desarrolla hasta qué punto la población civil sufre las consecuencias de la violencia, mientras que desde un enfoque de género el análisis muestra que los hechos victimizantes varían en función del género, con un impacto especialmente grave en cuanto a la comisión de la violencia sexual hacia las mujeres (Mendia, 2014, 100; Villellas, 2010b, 8).

A continuación se hace un repaso de la trayectoria y evolución del concepto de la construcción de la paz desde la óptica de la nueva coyuntura internacional de posguerra fría, de los discursos hegemónicos de la sostenibilidad de la paz, y de las principales aportaciones de las teorías críticas.

En el cuarto apartado se refleja la relevancia de las negociaciones de paz en los procesos de paz, como método para la transformación de conflictos y la construcción de una paz sostenible. Las negociaciones se erigen como el proceso clave de un proceso de paz, en

el cual se diseña la construcción de la paz posbélica, por lo que puede contribuir a un enfoque transformador y de sostenibilidad de la paz.

El quinto apartado se dedica al rol de las mujeres en la construcción de la paz, que a pesar de constituir una pieza clave para la sostenibilidad de la paz, han sido históricamente excluidas en las negociaciones de paz.

En el sexto y último apartado se analiza las consecuencias de la violencia en las mujeres, y los mecanismos destinados a la satisfacción de los derechos de las víctimas de los conflictos armados. Destacan en este sentido la falta de atención a las víctimas de los conflictos y la omisión de rendición de cuentas por los crímenes cometidos. En consecuencia, los procesos han llevado a impunidad, insatisfacción de las víctimas y dificultades para la sostenibilidad de la paz.

## **2. El impacto de los conflictos armados en la población civil: la violencia sexual contra las mujeres**

Los años noventa dieron paso a un nuevo orden mundial. La desintegración de la URSS cambió el panorama de las relaciones internacionales, entrando en escena múltiples actores con capacidad de influencia en las políticas regionales e internacionales. Durante la Guerra Fría numerosos conflictos fueron en esencia enfrentamientos indirectos entre los bloques dominantes, los cuales impedían la intervención de Naciones Unidas. Con el nuevo contexto internacional, las Naciones Unidas colaboraron con la finalización de un gran número de conflictos en la década de los 90 (Jarstad, Olivius, & Akebo, 2015, 5; Paris & Sisk, 2009; citados en Mateos, 2012, 44). En 1991, al final de la Guerra Fría, el número de conflictos armados era de 51. La cifra fue disminuyendo durante dos décadas, con una excepción a finales de los 90, y llegando a 2010 con 31 conflictos armados activos. A partir de esta fecha hubo un progresivo incremento, con 40 conflictos en 2014 y 52 en 2018<sup>10</sup> (Pettersson & Wallensteen, 2015; Pettersson, et al., 2019, 590).

Los conflictos armados pueden ser de tipo interestatal, intraestatal, o interno internacionalizado. Por conflicto interestatal se entiende aquel conflicto entre dos o más

---

<sup>10</sup> Estos datos provienen del Uppsala Conflict Data Program (UCDP), pero las cifras varían según la base de datos utilizada puesto que la metodología para determinar la existencia de un conflicto armado es diferente. El UCDP entiende por conflicto armado aquel “state-based armed conflict, non-state conflict, and one-sided violence. The categories are mutually exclusive and can be aggregated as ‘organized violence’. They also share the same intensity cut-off for inclusion – 25 fatalities in a calendar year” (Pettersson et al., 2019, 589). Por su parte la Escola Cultura de Pau rebaja la cifra de conflictos armados a 36 en 2014 y a 34 en 2018. La Escola entiende por conflicto armado “todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio [...] y la seguridad humana [...]; b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: - demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; - oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; - o control de los recursos o del territorio” (Escola Cultura de Pau, 2019a, 23).

estados enfrentados directamente. Por conflicto intraestatal se entiende aquel conflicto dentro de las fronteras de un estado, con actores armados internos. Los conflictos internos internacionalizados son aquellos que tienen algún tipo de participación de terceros países, ya sea de forma encubierta o abiertamente a favor de alguna de las partes enfrentadas. Durante la Guerra Fría los conflictos armados eran mayoritariamente de carácter interestatal, mientras actualmente los conflictos armados se caracterizan por ser de carácter intraestatales con actores asimétricos. El informe Alerta 2019 de l'Escola Cultura de Pau, refleja que en 2018 el 82% de los conflictos armados fueron de carácter interno internacionalizado, cuatro conflictos fueron de carácter interno, y dos de carácter interestatal –Israel-Palestina y la Región del Sahel Occidental (Escola Cultura de Pau, 2019b, 9; Miall et al., 2006, 130; Pettersson et al., 2019, 590). Los conflictos armados internos enfrentan partes de una misma sociedad, por lo que la reconciliación social pasa a ser una meta indispensable para la sostenibilidad de la paz (B.Hayner, 2014; Hamber, 2011).

La evolución en el tipo y en el número de conflictos en la posguerra fría no se ha reflejado en las causas de fondo de estos, actualmente siguen siendo mayoritariamente de carácter revolucionarios/ideológicos, es decir con el objetivo del cambio de la naturaleza del gobierno; e identitarios/secesionistas, en los que una comunidad pretende modificar su relación o vínculo con el estado (Miall et al., 2006, 128-132; Pettersson, et al., 2019, 590; Wenger & Mason, 2008, 838).

Según los estudios del UCDP de la Universidad de Uppsala, en el periodo de 1989 a 2015 se ha documentado una disminución progresiva de las muertes relacionadas con las guerras, si bien 2014 fue el año más mortífero con más de cien mil muertes por combates, siendo Siria el conflicto de mayor intensidad en este sentido (Pettersson & Wallensteen 2015, 538). Con la disminución de la intensidad de los conflictos en Siria e Irak, se redujo en un 43% el número de muertes en 2018 comparado con los datos de 2014 (Pettersson et al., 2019, 589). Al respecto, Wenger y Mason afirman que, desde la finalización de la Guerra Fría, aunque el número de muertes relacionadas con combates haya disminuido, el número de muertes causadas por las guerras se ha mantenido, especialmente debido a causas indirectas de las guerras, actualmente la mayoría de muertes son de civiles antes que de combatientes (Wenger & Mason, 2008, 842). En este sentido, Miall, Ramsbotham y Woodhouse afirman que el número de muertes civiles relacionadas directamente con combates ha pasado del 5% en la Primera Guerra Mundial, a representar entre el 80 y el 90% a finales de siglo XX (Miall, et al., 2006, 139). Algunos autores apuntan a que el aumento de muertes civiles relacionadas con los conflictos armados es precisamente consecuencia del aumento de conflictos interestatales (Wenger & Mason, 2008, 838).

Más allá de las muertes causadas por los conflictos armados, las consecuencias para los civiles se han visto incrementadas en las últimas décadas, con un aumento del número de personas refugiadas y personas internamente desplazadas, llegando en 2018 a las



68.5 millones según ACNUR<sup>11</sup>. Además, los civiles son víctimas también de secuestros, desaparición forzada, violencia sexual, minas antipersonas y reclutamiento ilícito, así como de la destrucción de infraestructuras civiles, entre otras graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Escola Cultura de Pau, 2019a, 29-32).

Los sufrimientos de la población civil tienen características propias en cada conflicto. Villellas detalla cómo la población civil ha sido víctimas de las guerras de distintas formas: “las mutilaciones que se produjeron durante el conflicto armado de Sierra Leona; las torturas en Guatemala, Iraq y Afganistán; la violencia y la esclavitud sexual en República Democrática del Congo, Ruanda, Bosnia, Darfur, Liberia, Sierra Leona e infinidad de otros conflictos armados; los desplazamientos forzados de población como arma de guerra en Sudán, Angola o Sierra Leona; la utilización de minas antipersona en Angola o Camboya; la destrucción de viviendas en Palestina; los atentados suicidas en autobuses en Israel; el reclutamiento de menores como soldados en Sri Lanka, Sierra Leona o Uganda, son todos ellos ejemplos de cómo se ejerce la violencia sobre la población durante el transcurso de las guerras” (Villellas, 2010b, 8).

En los conflictos armados la población civil es la principal damnificada por la violencia. A pesar de las enormes cifras de víctimas en los conflictos armados, la impunidad ha sido generalizada en estos casos. Es decir, no ha habido procesos adecuados de investigación, persecución, captura enjuiciamiento y captura de los responsables de las violaciones de los derechos humanos, ni se ha procedido a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la reparación y la no repetición. Los conflictos internos se caracterizan por enfrentar partes de una misma sociedad, por lo que la rendición de cuentas por los crímenes cometidos, así como el derecho a la verdad y a la no repetición pasan a ser una cuestión especialmente importante para la reconciliación. La justicia transicional entonces pasa a ser un pilar fundamental para la sostenibilidad de la paz en este tipo de conflictos (Alija & Bonet, 2009; B.Hayner, 2014; Hamber, 2011).

El uso de la violencia sexual contra las mujeres ha sido una característica de los conflictos armados. Ha supuesto una práctica extendida y a la vez silenciada, minimizada e impune a lo largo de la historia. Cometida por la mayoría de los actores armados indistintamente, y utilizada como forma de control de la población, y como arma y estrategia de guerra (Cohen & Ragnhild, 2014; Cohn, 2015; Leatherman, 2013; Mendia, 2014). Según las Naciones Unidas, la violencia sexual relacionada con los conflictos “hace referencia a la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada, el matrimonio forzado y todas las demás formas de violencia sexual de gravedad comparable perpetradas contra mujeres, hombres, niñas o niños como resultado directo o indirecto de un conflicto [...]. El término también abarca la trata de personas cuando se comete en situaciones de conflicto con fines de violencia o explotación sexuales” (Naciones Unidas, 2018b, 1).

---

<sup>11</sup> De las cuales 40 millones son desplazadas internas, 25.4 millones son personas refugiadas, y 3.1 millones son solicitantes de asilo. Datos de [www.acnur.org](http://www.acnur.org) (consultado enero 2019).

La violencia sexual no se reproduce igual en todos los conflictos armados. No se ha dado en todos, ni todos los actores armados han recurrido a esta práctica, al menos de forma sistemática. El informe de Naciones Unidas sobre violencia sexual en conflictos armados, se centra en el estudio de 19 conflictos armados activos en 2017 en el que se han podido documentar información fidedigna y verificable de la comisión de violencia sexual<sup>12</sup> (Naciones Unidas, 2018b). De forma parecida, un estudio de Cohen y Ragnhild muestra variaciones importantes en cuanto a la comisión de violencia sexual en los distintos conflictos armados activos entre 1989 y 2009, si bien detectan que se cometió en todos ellos, la afectación en la población, los motivos y los actores que lo han cometido, varían en función de los conflictos. En este estudio se concluye que las Fuerzas de Seguridad del Estado son el mayor perpetrador de ese hecho, seguido de grupos rebeldes y de milicias progubernamentales (Cohen & Ragnhild, 2014, 423-426).

La violencia sexual afecta con mucha más frecuencia a mujeres y niñas que a hombres y niños. En Colombia las mujeres representaron un 92% de las víctimas de ese crimen según datos del Registro Único de Víctimas<sup>13</sup>. La Corte Constitucional de Colombia reconoció que la violencia sexual ha sido “una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado” cometida por todos los actores armados (Auto 092 de 2008). En Guatemala la Comisión para el Esclarecimiento Histórico registró que el porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual era un 99% respecto a los hombres que solamente representaban un 1% de los casos conocidos (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999, 19-20). Los datos de otros conflictos dan cifras parecidas, por ejemplo en la República Democrática del Congo, Naciones Unidas documentó 1.853 casos de violencia sexual entre 2017 y 2018, de los cuales el porcentaje de víctimas mujeres fue del 98%, mientras que en la República Centroafricana, en el mismo período se documentaron 567 casos de violencia sexual, de los que un 97% de víctimas fueron mujeres (Naciones Unidas, 2018b; Naciones Unidas, 2019).

Entre los casos más estudiados se encuentran el de Ruanda, donde se calcula que entre 250 y 500 mil mujeres fueron víctimas de violaciones durante el genocidio de 1994, y que en 2008 el 70% de las mujeres supervivientes del genocidio tenían VIH, y el conflicto de Bosnia en el que se calcula que entre 20 y 50 mil mujeres fueron víctimas de violencia sexual (Leatherman, 2013, 65-66; Mendia, 2014, 96).

Las mujeres han sido afectadas de forma diferencial y desproporcionada en los conflictos armados, siendo las principales víctimas de violencia sexual, a pesar de ello, la impunidad ha sido habitual y generalizada para estos hechos (Cohn, 2015; Leatherman, 2013; Villellas, 2016b).. Eso muestra la necesidad de incluir a las mujeres y la participación de las víctimas de violencia sexual en las negociaciones de paz, para

---

<sup>12</sup> Como se verá en el séptimo capítulo, el hecho que no se encuentren datos no significa que no exista la comisión de este delito. La dificultad de encontrar información fidedigna y contrastable limita la obtención de datos reales del alcance de este hecho en los conflictos armados, así como los autores que lo cometen.

<sup>13</sup> Consultable en su página web: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/> (última visita noviembre 2019).

de esta forma contribuir a que los procesos de paz integren la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual en los procesos de justicia transicional, y así poder enfocar los procesos de paz a la reconciliación y la sostenibilidad de la paz.

Una de las explicaciones de mayor consenso respecto al porqué se ejerce la violencia sexual se encuentra en las relaciones sociales de género derivadas de la cultura patriarcal, que predisponen a la comisión de violencia sexual en los conflictos armados (Leatherman, 2013, 27; DeLargy, 2015, 125-126). Varias autoras sostienen que la violencia sexual en los conflictos armados viene determinada por las relaciones de género establecidas por el sistema político, económico, social y cultural del patriarcado. Las investigaciones al respecto han analizado las causas específicas que puedan explicar las diferencias en su comisión o incluso la ausencia de violencia sexual en algunos conflictos o de algunos actores armados, al existir ciertas particularidades en cuanto a sus causas concretas (Leatherman, 2013, 27; DeLargy, 2015, 125; Vargas & Díaz Pérez, 2018, 394). Estos crímenes han sido perpetrados tanto por hombres como por mujeres, y tanto a mujeres como a hombres, aunque mujeres y niñas son, con diferencia, las más afectadas por este crimen, y los hombres los mayores perpetradores (Leatherman, 2013, 33).

La violencia sexual es cometida principalmente por las consecuencias políticas y militares que provoca tanto en su dimensión individual como colectiva, como son el estigma social a las víctimas y sus familiares, la desestructuración de familias y comunidades, y el trauma intergeneracional que implica (Mendia, 2014, 99). De forma parecida, hay una intencionalidad en la elección de las víctimas marcada por la interseccionalidad<sup>14</sup>. Ejemplo de ello son los crímenes de violencia sexual dirigidos a mujeres con estatus especial en las comunidades, como es el caso en ciertos países de las ancianas y de las mujeres que acaban de dar a luz. Igualmente han sido objeto de violencia sexual mujeres que tienen un liderazgo público o que pertenecen a una etnia concreta (Leatherman, 2015, 72, 89).

También se explica la violencia sexual por la militarización de las sociedades. En un contexto de guerra los valores y prioridades sufren una convulsión. Los niveles de violencia aceptables se elevan, y aparece una nueva identidad masculina, la *hiperamasculinidad*, que exalta los atributos de valentía, agresividad, competitividad, misoginia y dominación (Cohn, 2015, 48; DeLargy, 2013, 127; Leatherman 40-44). La militarización social comporta la deshumanización del enemigo, por lo que no se cuestiona la violencia ejercida, que se presenta como un ejercicio heroico de autoprotección, mientras que el cultivo de la solidaridad y lealtad al grupo dificultan la denuncia de los compañeros que violan las normas (DeLargy, 2013, 127). Todos estos elementos asociados a la militarización posibilitan en definitiva la comisión de la

---

<sup>14</sup> Una de las ramas de estudio del feminismo ha desarrollado el concepto de interseccionalidad, el cual hace referencia a las distintas formas de opresión y de discriminación en función de diferentes categorías de pertenencia como la clase, la edad, la etnia, la sexualidad, la diversidad funcional, la procedencia, etc, y la forma en que interactúan y afectan de forma concurrente a las mujeres (de las Heras, 2009; Leatherman, 2013, 89).

violencia sexual en los conflictos armados, aunque también se encuentran excepciones, y en ocasiones la violencia sexual está expresamente prohibida en grupos rebeldes (DeLargy, 2015, 128; Entrevista 5; Leatherman, 2013, 36, 183). En el caso de las FARC su reglamento interno contempla un consejo de guerra por la comisión de violencia sexual, si bien, como se ha evidenciado, eso no garantiza la no comisión de esa violencia<sup>15</sup>.

La violencia sexual también ha sido ejercida de forma planificada como estrategia de guerra, por la que se ha buscado sembrar el terror a las comunidades, castigar a la población, así como para forzar el desplazamiento de la población de algún territorio. También se ha usado para desmoralizar al enemigo pretendiendo demostrar su “incapacidad para ‘defender a sus mujeres’, y desestructurar el tejido social y comunitario del enemigo (Mostov, 1995, en Mendiá, 2014, 97). Tal como afirma Cohn, “un aspecto central de la masculinidad hegemónica en la mayoría de las sociedades es el control de los hombres sobre sus esposas e hijas, y su protección, la violación de las mujeres del oponente puede ser considerada una forma efectiva de desmasculinizar/desempoderar a estos hombres [...]. El intento de reducir el poder del oponente atacando su hombría [...] se convierte en una arma de guerra.”(Cohn, 2015, 48).

Aunque de forma minoritaria, la violencia sexual también ha sido ejercida sobre hombres con la intencionalidad de su *feminización* al atacar su masculinidad<sup>16</sup>. Cuando se dirige contra los hombres se busca destruir la connotación masculina como forma de denigración social (DeLargy, 2015, 126; Cohn, 2015, 48). De forma parecida, los ataques a las personas LGTBI serían también consecuencia del patriarcado al concebirse como una fisura en la dicotomía de género (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017b, 326).

El impacto de este tipo de crimen tiene graves repercusiones físicas y psicológicas para las víctimas que pueden poner en peligro sus vidas. En sus distintas expresiones, la violencia sexual repercute en la salud física y psicológica tanto de las víctimas como de los posibles testigos. El impacto resulta más devastador todavía cuando la violencia sexual es cometida contra menores de edad. También repercute en el entorno familiar, social y comunitario, debido al estigma que comporta el haber sufrido algún tipo de violencia sexual y su efecto desestabilizador para las comunidades. Puede llevar al rechazo por parte de la comunidad y a la pérdida de las redes sociales y familiares, así como de las oportunidades de obtener un trabajo o algún tipo de actividad productiva remunerada, causando una situación de gran vulnerabilidad en las víctimas (Mendiá, 2014, 98-99; DeLargy, 2015, 132-136).

---

<sup>15</sup> Los informes “La Verdad de las Mujeres”, y “La guerra inscrita en el cuerpo”, los trabajos más extensos sobre victimización a mujeres en Colombia hasta la fecha, reflejan la comisión de este hecho por parte de las FARC (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017b; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013a).

<sup>16</sup> Según los datos del Registro Único de Víctimas en Colombia (RUV, 2019) la afectación de la violencia sexual en los hombres ha sido del 7,4%, quedando sin especificar el resto.

### 3. La evolución de la construcción de la paz en la agenda internacional

Con el fin de la Guerra Fría, el interés de la comunidad internacional, liderada por las Naciones Unidas, se centró en la finalización de los conflictos armados. La ONU modificó y amplió las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>17</sup>, que pasaron de ser misiones de observación y mantenimiento de cese al fuego a actividades multidimensionales destinadas a promover y acompañar los procesos de la construcción de la paz, basada en la relación entre democratización y resolución de conflictos (Jarstad, et al., 2015, 3).

Christine Bell afirma que a partir de la finalización de la Guerra Fría los procesos de paz han predominado como forma de construcción de la paz (Bell, 2013, 1). Como se ha señalado, desde finales de los años ochenta, y según datos de la Escola Cultura de Pau que analiza 117 conflictos armados, el 77% de los conflictos armados finalizados lo han hecho mediante un acuerdo de paz, y tan solo el 17% se terminaron con una victoria militar (Escola Cultura de Pau, 2017b, 18). Este dato reafirma la vía de los procesos de paz como forma de finalización de los conflictos armados, siendo la victoria militar una posibilidad cada vez más remota y costosa, y los procesos de paz la opción más eficaz. Fisas describe esta época como el predominio de la cultura de la negociación ante la confrontación militar, que permite abordar la transformación pacífica de muchos de los conflictos vigentes, aunque se trate de conflictos prolongados y complejos (Fisas, 2010, 27).

Uno de los grandes retos de la construcción de la paz ha sido relacionar las iniciativas de las distintas esferas locales, estatales y de la comunidad internacional. Desde las Naciones Unidas se ha producido una evolución al respecto, abriéndose paulatinamente a la interrelación de sus misiones de paz con las iniciativas locales. Igualmente se ha seguido una tendencia, al menos a nivel discursivo, hacia unos modelos de construcción

---

<sup>17</sup> Con la finalización de la Guerra Fría el número de misiones de las Naciones Unidas en países en conflictos se incrementó notablemente. Entre 1989 y 1994 se autorizaron veinte nuevas misiones, aumentando el número de efectivos del personal de mantenimiento de la paz de 11.000 a 75.000 (Según los datos oficiales de Naciones Unidas <https://peacekeeping.un.org>). Esta nueva preocupación internacional condujo a una evolución constante en la práctica de la construcción de la paz, con el replanteamiento de las misiones y sus objetivos, y con la creación de diversas oficinas y órganos de construcción de la paz en el seno de las Naciones Unidas. Actualmente la arquitectura de la paz y la seguridad de las Naciones Unidas se desarrolla en tres grandes áreas: la diplomacia y mediación -la United Nations Peacemaker en inglés, especialidad en el apoyo a la mediación y los acuerdos de paz <https://peacemaker.un.org>-, el mantenimiento de la paz -Peacekeeping en Inglés, que se refiere a las operaciones de protección de civiles, mantenimiento del cese al fuego, y seguimiento de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, ante un acuerdo de fin de las hostilidades: <https://peacekeeping.un.org>-, y las actividades de consolidación de la paz - Peacebuilding en inglés, que se refiere a las actividades para evitar el retorno al conflicto, y asentar las bases de una paz sostenible, el cual se coordina desde la Comisión de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, y el Fondo para la Consolidación de la Paz. Con la última reforma de la estructura de paz y seguridad de las Naciones Unidas se busca una mayor interacción entre las oficinas de consolidación de la paz y los departamentos políticos, para relacionar las iniciativas de paz y seguridad con las iniciativas de desarrollo y derechos humanos: [www.un.org/peacebuilding](http://www.un.org/peacebuilding)-. Se puede ver el esquema completo en: [www.un.org/en/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security](http://www.un.org/en/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security) (consultado el 5/11/2019).

de la paz más participativos y democráticos, en los que se presta mayor atención a las mujeres y su papel en la construcción de la paz (Richmond, 2012, 190-201).

Naciones Unidas diferencia entre establecimiento de la paz (*peacemaking*), mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), y consolidación de la paz (*peacebuilding*) como diferentes fases de actuación ante un conflicto armado, refiriéndose a la consolidación de la paz como la actuación posbélica, es decir, la construcción de la paz posbélica (Naciones Unidas, 1992; Porter, 2007, 62-63). En 1997 Naciones Unidas publicó el informe Joinet sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1), revisado en 2005 (Resolución 2004/72), en el que se señalaban los que deberían ser los principios fundamentales de la responsabilidad de los autores de violaciones de derechos humanos y la lucha contra la impunidad en los procesos de construcción de la paz (Alija & Bonet, 2009, 16-17; Mendia, 2019, 266).

Al mismo tiempo las organizaciones de mujeres de todo el mundo impulsaron la elaboración de unos estándares de derechos humanos y una legislación a nivel internacional en torno a las mujeres en los conflictos, la seguridad y la paz. La IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995 fue auspiciada por Naciones Unidas y contó con una gran participación de la sociedad civil. En esta conferencia se adoptó la Plataforma de Acción de Beijing, también conocida como Declaración de Beijing. Esta Declaración incluye varios compromisos recogidos en doce núcleos de trabajo destinados a la igualdad de género, a la potenciación del papel de las mujeres en la sociedad, y al empoderamiento de las mujeres como agentes de paz y seguridad (Naciones Unidas, 1995).

La incidencia de las organizaciones de mujeres a nivel internacional permitió seguir haciendo avances en la agenda internacional, y en el año 2000 se aprobó en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la Resolución 1325, la cual se considera la Agenda Internacional de Mujeres, Paz y Seguridad. Dicha Resolución reconoce la afectación diferencial de los conflictos armados en las mujeres, y su papel fundamental en la construcción de la paz (Naciones Unidas, 2000, 2). La adopción de la Agenda fue fruto de un largo trabajo de las organizaciones de mujeres que pretendían ser incluidas en los procesos de construcción de la paz, y a la vez, que estos tuvieran en cuenta las experiencias de las mujeres, su papel en las guerras y en la construcción de la paz, y los traumas específicos que afectan a niñas y las mujeres<sup>18</sup> (Villemas, 2015, 2). La Agenda enfatiza especialmente dos aspectos: la perspectiva de género en la construcción de la paz y la relevancia de la participación de las mujeres en la construcción de la paz (Villemas, 2016a, 5). Se considera necesaria la participación de las mujeres en pie de igualdad en todas las fases de los procesos de paz, como ejercicio fundamental para la

---

<sup>18</sup> Posteriormente a la Resolución 1325 se han adoptado nuevas resoluciones que se añaden a la Agenda de Mujeres Paz y Seguridad, y que buscan afianzar la inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz, y la inclusión del enfoque de género en los procesos de paz. Se trata de las siguientes resoluciones: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 1983 (2011), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2282 (2016)

finalización de los conflictos armados y la construcción de la paz, incluyendo los espacios de adopción de decisiones (Naciones Unidas, 2000, 1).

También en el año 2000 se publicó el llamado “informe Brahimi”<sup>19</sup>, que ponía sobre la mesa la participación de las partes locales como factor necesario para la consolidación de la paz, si bien reservaba su participación para una etapa posbélica. En 2005 se aprobó la Resolución A/RES/60/1, que reafirmó el enfoque liberal de construcción de la paz, aunque recalando la necesidad de garantizar unas instituciones democráticas que respondan a las necesidades de la población. Siguiendo esta evolución en el discurso, en 2015 se publicó el Libro Blanco sobre la Construcción de la Paz, que revisa los mecanismos de Naciones Unidas en la construcción de la paz, reflejando la falta de prioridad que se le había dado a esta cuestión (Churruca Muguruza, 2017, 957; Genève Peacebuilding Platform, 2015). En él se ofrece un enfoque de la construcción de la paz que prioriza la interrelación entre los actores locales con la administración estatal, y los actores internacionales de construcción de paz. El documento hace un llamamiento a la ampliación del concepto de participación en la construcción de la paz, afirmando que “‘Ownership’ is too often understood as purely relating to governmental authorities with ‘participation’ being restricted to elites. [...] The notion of ownership should therefore be understood in a wider sense and include other actors such as political parties, civil society actors, businesses and state actors at different levels” (Genève Peacebuilding Platform, 2015, 9).

A partir del Libro Blanco, las Naciones Unidas han iniciado una nueva reforma de la arquitectura de construcción de la paz, con la que pretende relacionar las iniciativas de paz y seguridad con las iniciativas de desarrollo y derechos humanos, ampliando así la visión, objetivos y espectro de actuación de las iniciativas de construcción de la paz. Con ello se pone el foco de la sostenibilidad de la paz en la involucración de la sociedad civil en la construcción de la paz (Naciones Unidas, 2018a, 20-22). También se compromete a la creación de un Plan de Acción de Siete Puntos para la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género, el cual deberá dar un nuevo impulso a la Agenda de Mujeres y Paz, garantizando la efectiva participación de las mujeres y dotando los recursos necesarios para la consolidación de la paz con perspectiva de género (Naciones Unidas, 2018a, 9). En la relación entre paz, desarrollo y derechos humanos, las Naciones Unidas han puesto la atención en la interrelación entre la aplicación de mecanismos de justicia transicional con las iniciativas para la construcción de la paz sostenible. El enfoque basado en derechos humanos de la construcción de la paz se establece como uno de los pilares del mandato de Naciones Unidas, en este sentido, la relación entre derechos humanos y sostenibilidad de la paz, pasa por la satisfacción de los derechos de las víctimas, y las garantías de derechos humanos en las sociedades posbélicas (Mendia, 2019, 267).

---

<sup>19</sup> El nombre completo era Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas presentado en el año 2000, el cual fue elaborado a petición del por entonces Secretario General de las Naciones Unidas Koffi Annan.

Aunque la iniciativa formal de la construcción de la paz se lleve a cabo desde la esfera estatal e internacional, los postulados críticos defienden que las organizaciones locales pueden desarrollar un importante trabajo en la construcción de la paz, en tanto que se ven afectadas directamente por la violencia, son conocedoras de las dinámicas y necesidades locales para la paz, y habitualmente han desarrollado iniciativas de construcción de la paz en medio de los conflictos (Richmond & Pogodda, 2016, 4-6).

La literatura crítica, influenciada por la escuela postcolonial del sur global, los movimientos de derechos humanos, y las corrientes feministas por la paz, abogan por la construcción de la paz desde abajo, basada en los principios de seguridad humana, planteando una vinculación más directa entre el concepto clásico de la construcción de la paz y la resolución de conflictos, para el logro de una paz sostenible (Mac Ginty & Richmond, 2013, 769). Con ello toma especial relevancia los procesos de paz y en concreto las negociaciones, como oportunidad para incidir no solamente en la finalización de la violencia, sino también en la transformación de los conflictos de fondo y las consecuencias de la violencia para la población. Se pretende evitar así que la construcción de la paz se limite a la finalización de la violencia (Nilsson, 2012; Paffenholz, 2014; Wainwright & Kew, 2008).

Las corrientes críticas de la construcción de la paz han ido permeando las instituciones internacionales, aunque todavía de forma limitada en la práctica. En la construcción de la paz se busca fomentar el potencial emancipador de la ciudadanía, otorgándole un rol estratégico y protagonista, pasando de un modelo de “arriba-abajo”, a un modelo de “abajo-arriba”. En ella se reflejan los intereses, identidades y necesidades de los actores, tanto estatales como no estatales, aspirando a crear unas relaciones pacíficas con justicia social y de reconocimiento de la diferencia (Richmond, 2012, 191; Richmond & Pogodda, 2016). De esa forma, las corrientes críticas abren nuevos paradigmas que buscan superar los modelos de la construcción de la paz liberal, centralista y vertical, que se desentienden de las capacidades locales y de las iniciativas de base. En base a la seguridad humana, la sociedad civil deja de ser un actor pasivo para pasar a ser un medio necesario de colaboración para la construcción de la paz (Churruarín, 2017, 966-968; Richmond, 2012, 196). A pesar de ello, Jarstad et al. alertan de que el modo en que habitualmente se ha incentivado la participación ciudadana en los procesos de paz ha derivado en la transferencia a la ciudadanía de la responsabilidad de la construcción de la paz posbélica, pero dejándola apartada del diseño de la construcción de la paz y los espacios de decisión, que continuaron siendo terreno exclusivo de las élites combatientes y la comunidad internacional (Jarstad et al., 2015, 6).

Los postulados ortodoxos de la resolución de conflictos se han mostrado partidarios de priorizar la finalización de la violencia en unas negociaciones de paz. Al fijarse este objetivo, la construcción de la paz se ha venido desarrollando a partir de la satisfacción de los actores combatientes para que pongan fin a la confrontación armada. Con ello, las partes combatientes se han erigido en las protagonistas de las negociaciones de paz. En este marco son ellas, las partes combatientes quienes elaboran y fijan la agenda de la construcción de la paz posbélica, pues se entiende que solo si se consideran beneficiadas



por la paz abandonarán la violencia. La argumentación a favor de un modelo de negociación en que los únicos protagonistas sean las partes combatientes sostiene que, al ser los actores armados quienes mantienen intereses en el conflicto armado, son estos mismos actores quienes deben acordar los términos de la paz y percibir los beneficios de finalizar la guerra (Nilsson, 2012, 247). En consecuencia, las agendas posbélicas dependen de la correlación de fuerzas de las partes enfrentadas en vez del interés de la ciudadanía (Bejarano, 1999; Miall et al., 2006; Valencia Agudelo, Gutiérrez Loaiza, & Johansson, 2012).

Habitualmente se ha procedido de esa forma con el argumento de que las agendas para la transformación de conflictos y las agendas ciudadanas no pueden ser discutidas en las mesas de negociación, sino que deben atenderse en una fase posbélica en un marco democrático (Bejarano, 1999; Fisas, 2010; Grasa & Mateos, 2014). Eso es consecuencia también la implementación de una visión liberal de la paz que prioriza la democratización de las instituciones, el estado de derecho y el libre mercado, como bases para una paz duradera (Valenzuela, 2019). Con ello se ha procedido a la construcción de la paz posbélica a partir de la configuración de un sistema de gobierno en que los conflictos puedan ser abordados de forma pacífica con la formación de una democracia asentada, y con un gobierno e instituciones legitimadas por la población a través de unas elecciones. Por eso, a nivel internacional se ha promovido la celebración de elecciones como una de las primeras medidas posbélicas (Paris, Newman & Richmond, 2009).

Las negociaciones de paz se han desarrollado mayoritariamente desde una óptica restringida a la finalización de la violencia, y a una visión negativa de la paz. Por eso se han llevado a cabo procesos a partir de modelos de seguridad tradicional, limitándose a aquellas medidas que priorizan la seguridad frente a las amenazas físicas de la violencia, dejando de lado otros factores como los relativos al bienestar y al desarrollo, las dinámicas sociales y culturales, las desigualdades, o las discriminaciones de género entre otras (Galtung, 2003; Lederach, 2007, Pérez de Armiño & Mendia, 2013).

Desde las visiones críticas se señala que las agendas posbélicas han dependido de los intereses de poder de las partes enfrentadas, en vez de depender de las cuestiones de fondo y las dinámicas del conflicto en sí, y de las consecuencias de la violencia para el país (Mendia, 2019; Ortiz Jiménez, 2006; Richmond & Pogodda, 2016). Además, supone la legitimación de la fuerza para el logro de los objetivos políticos, al conseguirlos mediante el uso de la violencia (Herbolzheimer, 2010b, 166).

Desde las corrientes críticas se han realizado propuestas que rompen con las concepciones ortodoxas del realismo, el liberalismo y el idealismo de la paz, aportando nuevas visiones a partir de los nuevos paradigmas de globalización y los nuevos actores internacionales. Se han incorporado nuevas visiones en la agenda internacional para la construcción de la paz basadas en la emancipación ciudadana, con lo que temas como feminismo, medio ambiente, emancipación, desigualdad, desarrollo, seguridad, derechos humanos y globalización, tomar relevancia para ser incorporadas en las

agendas de la construcción de la paz como conceptos clave para la sostenibilidad de la paz (Mendia, 2014, 36; Pérez de Armiño & Mendia, 2013; Pérez de Armiño & Zirion, 2019; Richmond, 2012). Con ello se ha incorporado la visión de la necesidad de un enfoque de abajo arriba en la construcción de la paz, que permita la agencia y el protagonismo de lo local en los procesos de paz (Mac Ginty, & Richmond, 2013).

Las principales críticas a esta visión desde lo local, afirman que se ha desarrollado una idealización de lo local y las organizaciones de base, descuidando que en estas esferas existen luchas de poder y corrupción, y que en consecuencia pueden limitar la consolidación de la paz a sus intereses particulares. Esta crítica integra una postura colonialista que concibe el norte global como un actor legítimo para dictaminar y “ayudar” a los estados a llevar el desarrollo y las instituciones a las esferas locales, sin tener en cuenta otras formas de desarrollo, o las diversidades locales. Para Mac Ginty y Richmond (2013), el cuestionamiento de la legitimidad y las capacidades de los órganos locales, son igualmente atribuibles a los órganos estatales e internacionales. Estos autores afirman que los argumentos contra-críticos pueden ser entendibles, pero que son fruto de malentendidos de la visión de la aproximación de lo local, la cual no deja de ser una muestra más de los límites “of Western understanding about peace, politics, the state, rights, needs and identity in diverse contexts and in plural form” (Mac Ginty & Richmond, 2013, 765).

#### **4. La importancia de las negociaciones de paz para la transformación de los conflictos**

Dentro de los procesos de paz, las negociaciones de paz se caracterizan por ser un proceso en sí mismo en el que los actores armados dialogan para elaborar conjuntamente unos acuerdos de paz. El objetivo final de estas negociaciones es la firma de unos acuerdos de paz a modo de compromiso de las partes enfrentadas, que idealmente deberían servir para asentar las bases de la consolidación de la paz, con el fin de la violencia y la transformación de los conflictos de fondo que la desencadenaron (Fisas, 2010; Harris, et al., 1998).

En los procesos de paz las negociaciones toman una relevancia cabal al ser el lugar en el que se discuten los acuerdos para la finalización del conflicto armado y la construcción de la paz posbélica. Teniendo eso en cuenta, la literatura crítica ha alertado de la falta de atención a cuestiones de interés ciudadano en los procesos de paz, destacando la necesidad de incluir a la ciudadanía en las negociaciones de paz para facilitar una apertura de la construcción de la paz a los intereses de la población. Es en las negociaciones de paz donde se procede al diseño y configuración de la construcción de la paz posbélica. Si las negociaciones son exitosas se firma un acuerdo de paz, que supone la hoja de ruta que define el alcance, los objetivos, y la estructura de la construcción de la paz posbélica. De esta manera, el resultado de las negociaciones de paz determina el camino que seguirá la construcción de la paz (Barnes, 2002; Miall et al., 2006).

Diversos autores plantean la necesidad de abordar la construcción de la paz desde una visión transformadora de los conflictos. Por elementos transformadores se entiende un compromiso social que implica una “transformación profunda de las instituciones y los discursos que reproducen la violencia, así como de las propias partes en conflicto y sus relaciones” (Lederach, 2007, 90; Miall, et al., 2006 78). Así, un conflicto se *transforma* cuando “las condiciones en el origen del conflicto ya no existen y las partes superan su hostilidad y se reconcilian” (David, 2008, 336). La transformación de conflicto analiza las causas en las estructuras sociales, económicas y políticas, y busca abordar el conflicto a partir de realizar cambios en las estructuras, en los comportamientos, y abordar las desigualdades, con una visión de acción a corto, mediano y largo plazo (Mitchell, 2016, 296; Valenzuela, 2019).

Para Harto de Vera la transformación de conflictos consiste en priorizar el establecimiento de una paz positiva a partir de “la finalización del conflicto con la consecución de una paz justa, esto es, que elimine tanto el conflicto como las causas que lo provocaron”, y concluye afirmando que “frente al establecimiento de una paz negativa, es preferible la intensificación de los niveles de conducta conflictiva con el objetivo de lograr la paz positiva, única situación realmente pacífica y estable” (Harto de Vera, 2013, 56-57). La transformación de conflictos busca instaurar “una situación social mejorada basada en la justicia social, el empoderamiento ciudadano, y la garantía de los derechos humanos” (Chinkin, 2003, 11, citado en Porter, 2007, 76). A ello la perspectiva feminista añade el concepto de *continuum de las violencias*, y destaca que, especialmente para las mujeres, el fin de los conflictos armados no significa el fin de la violencia, del mismo modo que “la ausencia de guerra no significa necesariamente la ausencia de violencia en una sociedad y, ciertamente, no significa, el final del conflicto” (Pearce, 2004, 252 citada en Villellas, 2015, 15).

Para David existen dos grandes enfoques en cuanto a la construcción de la paz, uno destinado a actuar sobre los “factores aparentes y directos que causan las guerras a fin de evitarlas”, y otro enfoque que trata de analizar y contrarrestar las “fuentes profundas de los conflictos a fin de resolverlos” (David, 2008, 344). En ese sentido, la construcción de la paz pasa a entenderse como procesos transformadores en los que toma especial relevancia asumir las complejidades y diversidades locales para la paz (Richmond & Pogodda, 2016).

La transformación de conflictos junto a una idea amplia de la construcción de la paz, está estrechamente vinculada al concepto de sostenimiento de la paz según se entiende en las Naciones Unidas. En la resolución A/70/262 de 2016 se define el sostenimiento de la paz (*sustaining peace*) como “las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional [...] Sostener la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el Gobierno y todos los demás interesados nacionales y debe encauzarse a través [...]de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto” (Naciones Unidas, 2016a, 2).

La práctica habitual en la construcción de la paz, influenciada por la escuela liberal, ha estado centrada en la finalización de la violencia como resultado de un proceso de negociación, y la celebración de elecciones para el nuevo marco político posbélico. Los enfoques de la teoría crítica entienden que la concepción de democratización basada en la celebración de elecciones como fórmula para la resolución de conflictos mantiene serias limitaciones que dificultan por un lado la correcta implantación de un sistema democrático, y por otro lado la sostenibilidad de la paz si no se priorizan a su vez medidas adicionales. Primero debido a que supondría otorgar el protagonismo de la paz a los espacios de poder institucionales, a los líderes políticos, y los altos mandos de las partes enfrentadas, lo que conlleva trasladar el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz a una fase posbélica. En segundo lugar se advierte que limitar las negociaciones de paz al logro de la paz entre las partes combatientes, supone aplazar para una fase posterior las discusiones sobre cuestiones de fondo del conflicto, lo que puede provocar que la población decida no implicarse al ver los procesos como algo ajeno o que responde tan solo a los intereses de las partes combatientes. Por último, se correría el riesgo de que la transformación del conflicto de fondo no suponga una prioridad para el gobierno surgido de las elecciones posacuerdos, con lo que no necesariamente se abordan las reformas pertinentes para la sostenibilidad de la paz (Bejarano, 1999; Mateos, 2012; Ortiz Jiménez, 2006; Porter, 2007; Valencia Agudelo et al., 2012).

Una visión amplia de la democracia sugiere que es necesaria la participación continuada de la ciudadanía en todo el proceso de paz, y especialmente en las negociaciones de paz -al ser un espacio de toma de decisiones-, para poder fortalecer la democracia, el propio proceso de paz deberá desarrollarse de forma democrática (Bejarano, 1999; Ortiz Jiménez, 2006; Zanker, 2014).

En esta misma línea, los postulados críticos advierten que la exclusión ciudadana en las negociaciones de paz supone impedir que las agendas ciudadanas puedan formar parte de la construcción de la paz, e ignorar las demandas de la población civil y los daños que han sufrido, así como a las particularidades de los contextos locales, debilitando la consolidación de una paz sostenible. Por el contrario, la integración de la ciudadanía en las negociaciones, y la inclusión de las agendas ciudadanas favorece abordar los procesos desde las necesidades y las prioridades de la población, y con ello la sostenibilidad de la paz (Herbolzheimer, 2010b; Paffenholz, 2009).

La participación es por tanto un factor de sostenibilidad de la paz, promoviendo la inclusión de las agendas ciudadanas y la construcción de la paz desde una óptica de las dinámicas y necesidades locales, evitando la configuración de la construcción de la paz posbélica a partir de los intereses de las partes combatientes (Barnes, 2009; Bejarano, 1999; Wains-St.John & Kew, 2008).

De forma recíproca, el concepto de transformación de conflictos desde un enfoque práctico busca la implicación de diversos actores sociales y políticos; mientras que la

participación de organizaciones de la sociedad civil, contribuyen a ofrecer un propósito transformador a la construcción de la paz (Valenzuela, 2019)

Las aportaciones de las corrientes críticas para la construcción de la paz han ido estrechamente relacionadas con las demandas de ampliación de la participación ciudadana en las esferas de toma de decisiones. Las corrientes críticas defienden que “a fin de valorar plenamente el trabajo de los constructores de la paz de base, es importante expandir el concepto de construcción de la paz para que incluya todas las fases de los procesos de paz” (Porter, 2007, 72).

Unos acuerdos de paz que se limiten a la búsqueda de la finalización de la violencia tienen muchas posibilidades de terminar en la implementación de una paz negativa. Mientras que unos acuerdos que contengan los fundamentos para la transformación del conflicto, a partir de abordar las causas originarias y de perpetuación del conflicto, así como las consecuencias que tuvo para la población, facilitan la construcción de una paz sostenible y duradera (Lederach, 2007; Mitchell, 2016, 334; Miall et al., 2006; Grasa & Mateos, 2014). Desde este punto de vista, las negociaciones de paz suponen una fase crucial de los procesos de paz y por consiguiente, de la construcción de la paz. Ahora bien, como demuestra el caso de Guatemala, si bien las negociaciones son fundamentales para que la construcción de la paz se enfoque a la transformación de conflictos, los acuerdos son solo una hoja de ruta que hará falta desarrollar para poder consolidar la sostenibilidad de la paz.

El proceso de paz de Guatemala es ilustrativo en tanto que se buscó una fórmula que permitiera una participación ciudadana en forma consultiva, no decisoria, para facilitar llevar a la mesa de diálogos las visiones y demandas de la sociedad civil para la construcción de la paz. Ese modelo innovador hasta la fecha permitió algunos logros como la atención a algunos temas concretos como la afectación diferencial y especialmente grave de la violencia a mujeres y comunidades indígenas, aunque se mostró insuficiente para el logro de un proceso con justicia transicional sin impunidad. Igualmente, la fragmentación posterior de la unidad de las organizaciones lograda con las negociaciones de paz bajo la Asamblea de la Sociedad Civil, provocó que no se implementaran los acuerdos en su conjunto, sino de forma sectorial a partir de los intereses de cada organización o sector (Barreto Henríquez, 2016, 270; Paffenholz, 2014, 81-81; Tamup, Martínez de Bringas, Urrutia Asua, & Berraondo López, 2006, 41).

## **5. Las mujeres y la construcción de la paz: su papel en las negociaciones**

En la evolución desde una concepción liberal hacia una mirada emancipadora de construcción de la paz desde abajo, los actores locales toman el protagonismo para la sostenibilidad de la paz (Mateos, 2012, 189-191; Richmond, 2012, 126-128). Las nuevas miradas de construcción de la paz desde abajo han contribuido a revalorizar el rol de las mujeres en la construcción de la paz, y a situar en el centro del debate las teorías feministas (Richmond, 2012, 243-246).

Naciones Unidas ha reconocido en distintas ocasiones el valor que comporta la implicación de las mujeres para la construcción de la paz. Asimismo la participación de las mujeres en la construcción de la paz ha sido considerada como un derecho explícito en diversas resoluciones de Naciones Unidas, como la declaración de Beijín de 1994 y el desarrollo de la Agenda de Paz y Mujeres basada en la Resolución 1325 del año 2000. La Resolución 1325 describe el derecho y la necesidad de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, reconociendo el valioso papel que desempeñan las mujeres en la construcción de la paz, y la importancia de que participen en pie de igualdad en todas las fases de un proceso de paz, especialmente en los espacios de toma de decisiones. En la Resolución también se hace referencia a la necesidad de que los acuerdos de paz incluyan una perspectiva de género, partiendo de las necesidades específicas de las mujeres, para garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres frente a las causas de discriminación (Naciones Unidas, 2000).

En el desarrollo de la Agenda de Mujeres y Paz se han aprobado resoluciones, como se ha visto en el tercer apartado, que desarrollan los derechos de las mujeres, su contribución en la construcción de la paz, y la obligación de mantener un enfoque diferencial para las víctimas (UNWomen, 2012, 3). Una de las más recientes es la S/RES/2282 de 2016 que reconoce la importancia del liderazgo y la participación de las mujeres en los niveles de toma de decisiones y especialmente en los espacios de resolución de conflictos, así como la necesidad de incluir el enfoque de género en todas las discusiones referentes a la construcción de una paz sostenible (Naciones Unidas, 2016b). Estas resoluciones, aprobadas gracias a la incidencia de las organizaciones de mujeres, suponen la adopción del compromiso de los estados a garantizar la participación de las mujeres en los procesos de paz, aportando un fundamento de derecho.

Las mujeres se han visto implicadas activamente en los conflictos armados, ya sea como combatientes o como promotoras de la paz. Las mujeres han luchado en conflictos armados, integradas tanto en las fuerzas armadas como en grupos armados rebeldes en Kosovo, El Salvador, Ecuador, Guatemala, o Colombia, entre otros. Siendo sus razones genéricas para participar en las guerras las mismas que los hombres: la politización y la convicción de luchar por una causa (Mathers, 2015, 238; Mendia, 2014, 101-103).

Elisabeth Porter destaca el trabajo de dos investigadoras, Lisa Schirch y Manjrika Sewak que proponen seis motivos por los que las mujeres son no solamente relevantes sino necesarias para la construcción de la paz por varios motivos: por representar la mitad de la comunidad; por mantener un rol de cuidados; por haber sido educadas para mantener un perfil conciliador; por las diferencias en cuanto a las experiencias vividas en la violencia; porque el empoderamiento de las mujeres pone en duda las bases del patriarcado; y en tanto que las mujeres pueden aportar soluciones imaginativas, distintas a las masculinas, ampliando así el espectro de vías para la paz (Schirch & Sewak, 2005,

citadas en Porter, 2005, 155)<sup>20</sup>. Sin embargo, el argumento de mayor consenso en el feminismo es que las mujeres deben participar en las negociaciones de paz “porque en sí mismas son sujetos políticos con derechos” (de Alwis, et al., 2015, 328).

En esta línea es posible remarcar cómo las mujeres han protagonizado importantes hitos en la construcción de la paz, ya sea como lideresas de movimientos sociales, como defensoras de los derechos humanos, o bien por su trabajo en procesos de construcción de la paz en países como Sierra Leona, Liberia, Guatemala o Kosovo, por poner algunos ejemplos, en los que su implicación en la promoción y construcción de la paz fue fundamental (Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 117; Lederach & Lederach, 2014, 58; Porter, 2007, 83). Desde diferentes ámbitos, las mujeres han aportado nuevas miradas en la construcción de la paz reclamando el espacio político que les corresponde, e introduciendo los debates sobre el enfoque de género en la paz (Richmond, 2012, 245-246). Desde una perspectiva emancipadora, han puesto en el centro del debate la paz cotidiana como forma de construcción de la paz de abajo arriba, enmarcada en procesos que contenga “principios democráticos de participación, los derechos, la justicia social y la igualdad” (Porter, 2007, 83-84).

A pesar de ello, su trabajo se ha visto relegado a espacios informales, pues han sido históricamente marginadas de los espacios de poder y decisión política en los procesos de construcción de la paz. Las mujeres, para conseguir cierta influencia en las negociaciones de paz, han tenido que organizarse de forma paralela a los procesos oficiales, realizando aportaciones desde espacios informales, a pesar que en muchas ocasiones hayan sido promotoras de paz en medio de los conflictos armados (Lederach & Lederach, 2014, 57; Chaparro G. & Martínez O., 2016, 53; True & Riveros-Morales, 2019, 33).

Varias autoras han analizado de qué forma la participación formal de las mujeres en la construcción de la paz se ha centrado casi exclusivamente en la fase posbélica y casi siempre con un papel secundario, desde una visión instrumentalista y patriarcal, y no desde el reconocimiento de sujeto político. Su crítica deriva de cómo desde el ámbito internacional se ha promovido esta participación de forma limitada e interesada. Primero porque se ha considerado la *esencia pacífica* de las mujeres, redundando en los roles y características de género, argumentando que la mujer por naturaleza es pacífica y pacificadora, instrumentalizando así la participación de las mujeres al considerarse estratégica para la construcción de la paz, lo que supone despolitizarlas. Y segundo, porque se promueve la participación desde los postulados del feminismo liberal, en los que se prioriza la participación de la mujer en igualdad de condiciones que los hombres por derecho, pero no se detiene en hacer una consideración, análisis o visión crítica de las estructuras patriarcales que favorecen la desigualdad, ignorando así el propio

---

<sup>20</sup> Ante estas argumentaciones, de Alwis, Mertus y Sajjat reflexionan sobre la aparente contradicción desde los postulados feministas de enfrentar a la vez la aceptación de las diferencias y la igualdad como mujeres (de Alwis, et al., 2015, 307), un debate en el que no nos es posible alargarnos en este trabajo, pero si nos permite reflejar una frase de Samara de las Heras en una ponencia en Barcelona el 2016 afirmando que como mujeres “hay que reclamar la igualdad cuando la diferencia nos discrimina, y hay que reivindicar la diferencia cuando la igualdad nos invisibiliza”.

concepto de patriarcado, las masculinidades hegemónicas vinculadas al militarismo, o el propio papel del sistema capitalista, lo que impide el cuestionamiento de las causas de las desigualdades, la discriminación y los roles de género, y en consecuencia, realizar un proceso de paz que sea transformador (de las Heras, 2009; de Alwis, et al., 2015, 307; Mendia, 2014, 101; Richmond, 2012, 243-244).

Los estudios al respecto muestran que cuando las mujeres participan en las negociaciones de paz, aumenta la durabilidad de la paz (Krause, Krause, & Bränfors, 2018, 989). Más concretamente el estudio de O'Reilly, Súilleabhain y Paffenholz, muestra que “when women are included in a peace process, the peace agreement that results is 20 percent more likely to last at least two years. Women’s participation has an even greater impact in the longer term: an agreement is 35 percent more likely to last for fifteen years if women participate in its creation” (O'Reilly, Súilleabhain, & Paffenholz, 2015; 12).

Según los análisis feministas la exclusión de las mujeres en las negociaciones supone que la construcción de la paz a nivel formal haya sido liderada y protagonizada fundamentalmente por hombres, y como consecuencia se reproduce en los enfoques de la construcción de la paz las dinámicas de género masculinizadas desarrolladas en la guerra (de Alwis, et al., 2015). Así, esta exclusividad masculina en los puestos de decisión se presenta como la continuación de la política tradicional patriarcal, en la que los puestos de alta responsabilidad y de decisión son ocupados en su inmensa mayoría por hombres (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 55).

El veto a la participación de las mujeres en los procesos de negociaciones de paz ha hecho que los procesos se diseñen obviando las afectaciones diferenciales durante el conflicto armado, así como las necesidades y aportaciones específicas de las mujeres. Los procesos de paz han sido diseñados y liderados por hombres, por lo que la paz ha sido pensada y articulada desde las visiones y necesidades de la masculinidad hegemónica, reproduciendo en la construcción de la paz el sistema patriarcal (de Alwis, et al., 2015, 328; Villellas, 2010a, 46-47).

En el informe de Naciones Unidas de 2015, con motivo de los 15 años de la Resolución 1325 se señala que de 664 acuerdos de paz firmados entre 1990 y 2000 tan solo 73, un 11%, incluyen alguna referencia a las mujeres, mientras que de los 504 acuerdos firmados entre el 2000 y el 2015, es decir después de la aprobación de la Resolución 1325, 138, un 27%, incluían alguna referencia a las mujeres (Naciones Unidas, 2015). Ese informe muestra una paulatina inclusión de referencias a las mujeres, aunque todavía ínfima, ya que el 73% de los acuerdos de paz posteriores a la Resolución todavía no incluían ninguna referencia a las mujeres<sup>21</sup>.

Según Irantzu Mendia las organizaciones feministas enfocan la construcción de la paz a partir de la democracia inclusiva basada en la justicia de género, cuestión que no se

---

<sup>21</sup> Es preciso añadir que el hecho que se incluya alguna referencia a las mujeres no indica que se adopte un enfoque de género como se verá.



contempla en los procesos en transición de la guerra a la paz. Para esta autora “Aunque se obvia, la justicia de género afecta directamente a aquello que se concibe como “política dura”, siendo un objetivo que debe formar parte de las negociaciones de paz y del seguimiento de los acuerdos, y en función del cual la comunidad internacional debe medir, junto a otros, el éxito de su apoyo a la construcción de la paz” (Mendia, 2014, 275-276).

Es en ese sentido que, además de un enfoque de derecho, las organizaciones entienden la participación de las mujeres en las negociaciones de paz como una necesidad para avanzar en la sostenibilidad de la paz, en tanto que posibilita la inclusión de cuestiones de género relevantes para una paz justa, sostenible y duradera para toda la sociedad, y no solo pensada desde las perspectivas masculinas. True y Riveros-Morales analizan el significado de incluir el enfoque de género en los acuerdos de paz, y para ello identifican cinco categorías de análisis:

- a. Inclusión de las mujeres en cargos oficiales y espacios de poder.
- b. Inclusión en cuestiones posbélicas y en justicia transicional (rendición de cuentas y consideración de las necesidades especiales de las mujeres).
- c. Violencia contra las mujeres (violencia sexual o en violaciones del alto el fuego).
- d. Empoderamiento económico y desarrollo de las mujeres (el papel de las mujeres en la implementación, garantía de derechos a la tierra, acceso a la educación, capacitación, etc.).
- e. Cualquier referencia a mecanismos internacionales de derechos humanos específicos de las mujeres, como la CEDAW o la Resolución 1325 (True & Riveros-Morales, 2019, 27).

Estas autoras, a partir de su análisis de 98 acuerdos de paz entre el año 2000 y el 2016, afirman que “Women’s civil society participation is also shown to be one of the most important factors in achieving peace agreements with gender provisions” (True & Riveros-Morales, 2019, 28, 33)<sup>22</sup>.

## **6. La participación de mujeres y víctimas para una paz con justicia**

Además de destacarse la importancia del protagonismo de la población en la construcción de la paz, se ha despertado el interés por las afectaciones que sufre en los conflictos armados. Y es que, como se ha visto, los patrones de las guerras desde la década de los noventa revelan, que a pesar de haberse reducido las tasas de mortalidad, la población civil sigue siendo quien soporta la mayor carga de la guerra, sufriendo un importante daño, generalizado y prolongado, con un elevado número de personas

---

<sup>22</sup> El programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola Cultura de Pau incorporó a partir de 2014 una rama específica sobre género y paz consultable en <https://escolapau.uab.cat/genero-y-paz>. Por su parte el Political Settlements Research Program de la Universidad de Edimburgo ha creado una base de datos específica sobre género en los acuerdos de paz consultable en [www.peaceagreements.org](http://www.peaceagreements.org).

asesinadas, refugiadas y sometidas a desplazamiento forzado (Leatherman, 2013, 47; Wenger & Mason, 2008, 842; Miall et al., 2006, 139).

La Peace Accords Matrix de la Universidad de Notre Dame<sup>23</sup> analiza treintaidós acuerdos de paz, de los cuales veinte contemplan alguna medida específica de garantía de derechos humanos<sup>24</sup>, y solamente siete acuerdos cuentan con alguna referencia a los derechos de las mujeres<sup>25</sup>. De estos treintaidós acuerdos analizados, tan solo ocho contemplan alguna medida de reparación para las víctimas del conflicto armado<sup>26</sup>, y en tres de ellos ni siquiera se han empezado a implementar esas medidas<sup>27</sup>. De esa forma la justicia transicional queda incompleta y se perpetúa la impunidad. Al respecto, Alija y Bonet dan cuenta de cómo, desde la segunda guerra mundial, no ha habido transiciones modélicas ni satisfactorias en la lucha contra la impunidad (Alija & Bonet, 2009).

Los discursos ortodoxos han seguido la máxima de paz por justicia, en tanto que se entiende que para que las partes accedan a la paz debe renunciarse a la justicia, pues los grupos armados no dejaran de combatir para ir a la cárcel, en este sentido los procesos de paz se han caracterizado por un reparto de impunidades. Por el contrario, los enfoques críticos defienden que la construcción de la paz no puede ignorar que la población civil es la parte más perjudicada por la guerra, y los grupos armados y los gobiernos los principales perpetradores de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La responsabilidad de las partes enfrentadas con las víctimas pasa por reconocerlas y satisfacer sus derechos, y en ningún caso puede ser moneda de cambio para la finalización de la violencia, sino un pilar desde el que edificar la construcción de la paz (Herbolzheimer, 2015, 146; Melamed, 2016, 200; Miall et al., 2006, 372).

La justicia transicional constituye un referente central para la reconstrucción de las sociedades afectadas, se aplica en procesos de construcción de la paz ante la finalización de un conflicto armado, y se caracteriza por ser de carácter transitorio, es decir para facilitar la transición de contextos bélicos a contextos de paz, o para el restablecimiento de la democracia; responde a la necesidad de abordar las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas durante el conflicto armado; y adopta múltiples dimensiones que incluyen factores jurídicos, políticos y sociales (Alija & Bonet, 2009; Hamber, 2011; Melamed, 2016, 185; Mendia, 2012, 9). Introducir la justicia transicional en procesos de paz permite mirar más allá de la consolidación de una paz negativa, abriendo la puerta a la construcción de una paz

---

<sup>23</sup> La Peace Accords Matrix, se puede consultar en la página web: <https://peaceaccords.nd.edu> (consultado 05/11/2019).

<sup>24</sup> Esos países son: Angola (1994 y 2002), Bosnia, Burundi, Cambodia, Croacia, El Salvador, Guatemala, Indonesia, Liberia, Mozambique, Nepal, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Reino Unido, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, South África y Sudan.

<sup>25</sup> Burundi, Guatemala, Liberia, Nepal, Reino Unido, Sierra Leone, y Sudan.

<sup>26</sup> Guatemala, United Kingdom, Mali, Sierra Leone, Djibouti, India, Nepal e Indonesia.

<sup>27</sup> Mali, Djibouti y Nepal. En Mali, donde se incorporaron medidas para la reparación de las víctimas, desde los acuerdos de paz de 1991, ha habido sucesivos periodos de violencia, y actualmente se encuentra envuelto en un nuevo conflicto armado interno desde 2012 (Amnistía Internacional, 2018, 303; Escola Cultura de Pau, 2017a, 33-39).

con justicia y como tal transformadora y sostenible. Para Miall et al. “el paso de una paz negativa a otra positiva pasa por la justicia” (Miall et al., 2006, 372).

El derecho internacional establece unos estándares para ser aplicados en los procesos de justicia transicional, que se articulan en cuatro dimensiones: la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, que deben ser abordadas de forma relacional y no aisladamente. La justicia transicional no tiene un enfoque específicamente jurídico sino que supone también procesos sociales y políticos. Estos abarcan aspectos como el reconocimiento de daño por parte de los perpetradores de violaciones de los derechos humanos, el esclarecimiento de lo ocurrido durante el conflicto armado, rendición de cuentas, perdón y reconciliación, programas de reparación para las víctimas del conflicto armado, y la adopción de medidas que garanticen la no repetición de lo ocurrido. Su implementación comprende un conjunto de mecanismos interdependientes destinados a abordar el pasado para transformar el futuro, contándose entre ellos las Comisiones de la Verdad, o los tribunales especiales para la paz entre otros (Alija & Bonet, 2009, 156; Lederach, 1997, 27).

La interacción de las cuatro dimensiones de la justicia transicional aumenta las garantías de instauración de una paz sostenible, su interdependencia evidencia que se trata de un proceso holístico. Una comisión de la verdad puede ser utilizada por los responsables de justicia para contextualizar y conocer los hechos que se cometieron durante el conflicto armado. A su vez, la justicia puede ofrecer beneficios para los victimarios en tanto reconozcan y aporten verdad sobre los hechos, contribuyendo de esa forma a la creación de memoria, pero evitando la impunidad de los perpetradores de graves violaciones de los derechos humanos. Del mismo modo, la justicia puede actuar como reparadora, enfocando las sanciones a la reparación de las víctimas, con valor añadido en caso de ser los victimarios quienes participan en esas reparaciones. Finalmente, la adopción de un sistema de justicia transicional funcional que garantice los derechos de las víctimas para su resarcimiento, y ofrezca al país un modelo para la reconciliación, es la mejor garantía de no repetición. La justicia transicional debe dar satisfacción a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, sentando las bases para la reconciliación, y al mismo tiempo tomando las medidas adecuadas y realizando las transformaciones necesarias –institucionales, políticas, culturales, socioeconómicas, etc.- que garanticen la no repetición (Melamed, 2016; Mendia, 2012; Miall et al., 2006).

El desarrollo de la justicia transicional, más allá de garantizar los derechos de las víctimas, supone un mecanismo para establecer las garantías jurídicas para excombatientes, y contribuye a la reconciliación social y de las partes enfrentadas y de las sociedades divididas por los conflictos armados. Como ejemplo de ello, Andrés Bermúdez afirma que en el caso colombiano la seguridad jurídica fue una cuestión clave para el logro de los acuerdos sobre víctimas (Bermúdez Liévano, 2019, 205).

Naciones Unidas considera que la interrelación entre derechos humanos y justicia transicional contribuye a la sostenibilidad de la paz. Ello obliga al estado a implementar procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición, como forma de satisfacción de

derechos. Experiencia muestra amnistías y no satisfacción de derechos; en América Latina además, procesos de verdad sin justicia. En muchas ocasiones los procesos de justicia transicional se hace en procesos de paz donde la transición es de la guerra a la finalización de la violencia, pero donde no hay transición de poder, por lo que los perpetradores en muchas ocasiones continúan en las esferas de poder, buscando limitar los procesos que pudiera condenarlos por los crímenes cometidos. Por otro lado, las víctimas han manifestado en muchas ocasiones la prioridad de un enfoque punitivo en la aplicación de justicia. Ello conlleva a un debate complejo pero necesario de abordar para lograr la implementación de procesos que tengan como fin la consolidación de una paz sostenible.

Las tensiones entre paz y justicia en los procesos de paz no se han resuelto, añadiéndose los debates que reclaman unos procesos de justicia transicional desde abajo, en los que las víctimas sean el centro en vez de poner el foco en los perpetradores. De esta forma se les permite tener voz para que se tengan en cuenta sus experiencias y se adecúen los procesos a sus necesidades. Este desplazamiento del foco de los perpetradores a las víctimas evita que en los procesos de paz se reduzca la justicia a un sistema punitivo o un intercambio de impunidades y permite poder contemplar la satisfacción de derechos de forma multidimensional y adecuada a las situaciones y contextos concretos (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 91-93).

En esa misma línea, y desde el punto de vista de la afectación diferencial de los conflictos armados sobre mujeres y hombres, las organizaciones de mujeres han reivindicado la necesidad de que la justicia transicional adopte un enfoque de género que responda a las necesidades y expectativas de las mujeres (Jacobson, 2015, 395; Mendia, 2012; Leatherman, 2013). Irantzu Mendia afirma que “el género es un factor determinante de la forma en que los conflictos impactan sobre las personas” (Mendia, 2012, 7). Fernández-Matos y González-Martínez afirman que “desde la perspectiva feminista se han adelantado investigaciones enfocadas en revelar este impacto diferenciado de la guerra en la vida de las mujeres; para ello, se ha llamado particularmente la atención sobre la violencia sexual, ya que la mayoría de las víctimas de esta violencia son mujeres y niñas” (Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 119).

De esa forma, se vincula las afectaciones a las mujeres en las guerras como consecuencia de la cultura patriarcal (Leatherman, 2013, 27; DeLargy, 2015, 125). Según Díaz “El sistema patriarcal, es la causa de esa jerarquización de valores que ha permitido que la violencia sexual afecte de forma directa y mayoritaria, a las mujeres como mecanismo para destruirlas, para intentar borrar su identidad y para dominar al enemigo” (Díaz, 2016, 152; citada en Vargas & Díaz Pérez, 2018, 394).

La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad ha permitido prestar una atención internacional a la violencia sexual, considerándola como una violación grave de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Naciones Unidas, 2000, 3). La movilización de las mujeres ha conseguido que deje de ser considerada una

consecuencia inevitable de las guerras, para entenderse como un crimen internacional que hay que abordar desde sus causas, objetivos y consecuencias, centrándose en las víctimas y en los factores estructurales que la propician (DeLargy, 2015, 118; Leatherman, 2013; Villellas, 2016b).

El marco internacional de los derechos humanos ha incorporado la violencia sexual considerándola un crimen de guerra, de lesa humanidad y genocidio. Los tribunales penales ad hoc de Ruanda (TPIR) y de Yugoslavia (TPIY) fueron los primeros en considerar la violencia sexual como crimen internacional contra los derechos humanos. Posteriormente fue reconocida en el Estatuto de Roma de 1998, que crearía la Corte Penal Internacional (CPI). El Estatuto de Roma incluye la violencia sexual como constituyente de crimen de guerra y de lesa humanidad. Así, es constitutiva de crimen de lesa humanidad aquel acto de “violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier forma de violencia sexual de gravedad comparable” (artículo 7.1.g), y como crimen de guerra el hecho de “cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, [...] esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra” (artículo 8.2.e.vi).

El reconocimiento internacional de la violencia sexual como una grave violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario no ha garantizado que fuera debidamente atendida en los procesos de paz, en los que mayoritariamente no se le ha hecho referencia, o bien, se ha priorizado las amnistías a la rendición de cuentas (Leatherman, 2013, 197). La CPI dictaminó en 2016 la primera condena por crímenes de guerra y de lesa humanidad relacionados con violencia sexual en el proceso contra Bemba. En 2019 también condenó a Bosco Ntaganda por crímenes de guerra y de lesa humanidad relacionados con la comisión de violencia sexual<sup>28</sup>. A pesar de ello, todavía se cuenta con un corto recorrido al respecto, y la tónica habitual en los procesos de paz ha sido obviar este crimen, perpetuando así la impunidad, y dejando de satisfacer los derechos de las víctimas en los procesos de justicia transicional (Leatherman, 2013, 48; DeLargy, 2015, 140-146). El Acuerdo de Paz de La Habana, supone un cambio radical en esta tendencia, pues integra la violencia sexual explícitamente como crimen de guerra y de lesa humanidad, y con ello reafirma la obligación del Estado a investigar los hechos, juzgar a los responsables, y reparar a las víctimas (Acuerdo de Paz, 2016, 151).

## 7. Conclusiones

Con la finalización de la Guerra Fría, la nueva coyuntura en las relaciones internacionales permitió la apuesta para la finalización de conflictos. Desde entonces, los procesos de paz se han consolidado como la metodología más eficaz para la construcción de la paz. En este periodo ha habido una evolución teórica y conceptual de

---

<sup>28</sup> Ver proceso del caso Bemba y proceso Procurador vs. Bosco Ntaganda en [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

la construcción de la paz para la sostenibilidad de la paz, sin embargo, esta evolución no ha sido trasladada a los procesos de paz implementados.

Desde el punto de vista teórico, el concepto de construcción de paz ha pasado a ser considerado una idea amplia que engloba el conjunto de iniciativas destinadas al logro de la paz, y en el que intervienen diversos actores, múltiples dimensiones, y diferentes intereses. En ese marco, los postulados críticos, adoptando el concepto de seguridad humana, abogan por el cambio de paradigma de construcción de la paz concibiéndolo como un proceso centrado en las personas.

Los estudios críticos y emancipadores señalan las limitaciones de la visión liberal de la construcción de la paz que prioriza la finalización de la violencia a partir del acuerdo entre las elites enfrentadas, y antepone el logro de la paz negativa a la justicia o la transformación de las estructuras socioeconómicas que causan la violencia. Se apuesta por la construcción de la paz como el desarrollo de procesos de base, impulsados por la ciudadanía, y concibiendo la paz como algo mucho más profundo que la finalización de la violencia. Es decir, se entiende que los procesos de paz deben integrar un enfoque transformador en todo el proceso. Por ello, más allá de iniciar un proceso de superación de un conflicto armado, se buscaría la transformación del conflicto de fondo y la configuración de un nuevo marco relacional que aborde cuestiones sociales, económicas y políticas, así como la atención a las consecuencias de la violencia en la población desde un punto de vista de los contextos locales.

Esta evolución teórica no ha sido trasladada a las experiencias prácticas. Los procesos de paz habitualmente han sido protagonizados por las elites de las partes enfrentadas, quienes han procedido al reparto del poder y el intercambio de impunidades, sin atender las cuestiones fundamentales para la sostenibilidad de la paz, ni abordar las causas y consecuencias de los conflictos armados. Se identifican tres factores que contribuyen a la sostenibilidad de la paz en un proceso de paz: la relevancia de las negociaciones, la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, y la necesidad de satisfacer los derechos de las víctimas de los conflictos armados. Estas cuestiones, habitualmente han sido excluidas en los procesos de paz implementados.

Respecto a la importancia de las negociaciones de paz, estas deben ser entendidas como un proceso en sí mismo con la finalidad de llegar a acuerdos amplios que supongan compromisos de todas las partes para la finalización de la violencia y la construcción de la paz posbélica. En las negociaciones se diseñan y determinan los objetivos y mecanismos para la construcción de la paz posbélica, lo que la hacen una fase crucial para asentar las bases de una paz sostenible. De esa forma, es relevante que se mantenga un enfoque amplio de la paz a partir de un proceso transformador e inclusivo.

Desde los postulados feministas se señala la relación entre la participación de la sociedad civil y específicamente de las mujeres en las negociaciones de paz, con la sostenibilidad de los procesos. Las visiones feministas rompen con las concepciones masculinas y tradicionales de seguridad y construcción de paz, ofreciendo nuevos enfoques y ampliando las agendas de la paz. La inclusión de las mujeres en los espacios

de decisión facilita las aportaciones diferenciales en los procesos de paz, y la inclusión de un enfoque de género en los acuerdos y en consecuencia de la construcción de la paz. Sin embargo, aun contando con un desarrollo normativo internacional que busca garantizar la equidad, las mujeres se han visto privadas de su derecho a la participación en las negociaciones de paz. Por ello, su incidencia ha tenido que desarrollarse mayoritariamente de forma paralela e informal, a través de organizaciones de mujeres.

La lucha contra la impunidad y la satisfacción de los derechos de las víctimas es un tercer factor para la sostenibilidad de la paz. La población civil ha sido la principal víctima en los conflictos armados, caracterizados por ser internos y en consecuencia por enfrentar partes de una misma sociedad. Por ello, los procesos de paz deben tener en cuenta las consecuencias que ha tenido la guerra para la ciudadanía, y ser capaces de implementar programas para su reparación y su reconciliación. La justicia transicional se ha erigido como una de las columnas vertebrales de un proceso de construcción de la paz, pues supone garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado a partir de hacer efectivos el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación, y a la no repetición. La justicia transicional supone avanzar en la reconciliación de sociedades divididas y afectadas por la violencia, y la garantía de los derechos humanos, y en particular de los derechos de las víctimas, como uno de los pilares para una paz sostenible.

En este sentido, los postulados feministas han puesto el acento en el impacto desproporcionado y diferencial de los conflictos armados en las mujeres, poniendo de relieve la afectación de la violencia sexual en las mujeres como crimen generalizado, y que a su vez ha gozado de enorme impunidad. La inclusión de la violencia sexual en la justicia transicional, que garantice los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición desde una perspectiva diferencial, permite conocer el alcance de este crimen finalizando con el silencio que lo envuelve, evitar la impunidad que le caracteriza, reconocer y reparar a las víctimas que lo sufren, concretar medidas para la no repetición, y en definitiva avanzar en la reconciliación.

Teniendo eso en cuenta, incorporar la violencia sexual a los acuerdos de paz es un primer paso para la garantía de los derechos de las víctimas, al reflejar el compromiso explícito de las partes con la rendición de cuentas, el reconocimiento de las víctimas, y eludir el intercambio de impunidades. La violencia sexual supone una de las máximas expresiones de discriminación hacia las mujeres, que trasciende el conflicto armado reproduciéndose en ámbitos privados prebélicos y posbélicos. Por ello, la integración de la violencia sexual en los mecanismos de justicia transicional supone un mensaje social y una oportunidad para modificar las relaciones de género y avanzar en la erradicación de las violencias contra las mujeres, también más allá de los conflictos armados (Bedoya, et al., 2016b, 7).

En definitiva, los procesos de paz son procesos de construcción de la paz que deben ser transformadores, abordando las raíces del conflicto y sus consecuencias. Se ha señalado la importancia de considerar que una negociación de paz puede asentar las bases de una

paz sostenible en tanto que enfoque el proceso hacia la transformación de las causas de origen y perpetuación, así como atender a las consecuencias de la violencia y los intereses y necesidades de la población. Para ello los procesos de paz deben nutrirse de las iniciativas paralelas y de base de construcción de la paz, integrando sus agendas, y para ello contando con su participación en las negociaciones. Un proceso que contemple estos elementos tiene más garantías de lograr la sostenibilidad de la paz.





### III. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

#### 1. Introducción

Las negociaciones de paz se han analizado desde diferentes perspectivas, como las metodologías, los objetivos, y las agendas utilizadas para la negociación. Si bien todos los conflictos y sus procesos de paz son diferentes, el análisis comparado aporta conocimientos y experiencias valiosas útiles para otros procesos de paz. En este capítulo se verá hasta qué punto estas cuestiones tienen una influencia en la participación de la sociedad civil, y qué puede aportar la sociedad civil en estos puntos.

Las fases previas al establecimiento de la mesa de negociaciones determinan el enfoque y alcance de las conversaciones de paz. Pero las negociaciones son la fase clave para canalizar las aparentes incompatibilidades<sup>29</sup> y transformar el conflicto de fondo a través de formas pacíficas. Como se ha señalado, algunos autores recalcan la relevancia de abarcar no solamente la finalización de la violencia, sino también otros aspectos relacionados con el conflicto de fondo. En las negociaciones de los procesos de paz se debe tejer una cooperación creativa para avanzar en la transformación de las relaciones y de las estructuras político-sociales en beneficio de todas las partes, es decir, los acuerdos de paz deberán asentar tanto la paz negativa como las bases para la paz positiva (Barreto Henriques, 2016, 376; Fisas, 2010; Harris et al., 1998; Lederach, 2007).

La relevancia de unas negociaciones de paz radica en que, más allá de poner fin a un conflicto armado, se discuten cuestiones fundamentales para el futuro del país, por lo que los acuerdos de paz suponen una agenda de país. Catherin Barnes lo resume de la siguiente manera “negotiations go beyond agreements on the specific means for ending the hostilities to address questions involving the state structure, political systems or the allocation of resources, they become a form of political decision-making” (Barners, 2002, 10).

Si bien no existe un factor determinante para que un proceso de paz logre la consolidación de una paz sostenible, pues son abundantes los que pueden influir a favor o en contra, sí que existen ciertas cuestiones de partida que contribuyen a enfocarlos hacia la sostenibilidad de la paz o por el contrario, añaden dificultades para ello. En este capítulo se analizan algunas de estas variables, como la metodología de negociación, el enfoque que se da al proceso de paz, la relevancia de las agendas de negociación, y el papel que desarrolla la sociedad civil en las negociaciones de paz a partir de las aportaciones que realizan y las funciones que llevan a cabo.

---

<sup>29</sup> Al hablar de incompatibilidad de un conflicto se hace referencia a las raíces o causas de fondo del conflicto. Se hace referencia a ello en el tercer apartado.

El primer apartado es una aproximación al marco en el que se desarrollan unas negociaciones de paz. Se plantean las características de unas negociaciones de paz desde los motivos que llevan a entablar unas negociaciones, y los condicionantes previos que plantean las partes combatientes para acceder a la mesa de negociaciones. Seguidamente se analiza la metodología de los diálogos de paz, los objetivos que se plantean las partes enfrentadas ante la posibilidad de iniciar un proceso de negociación, y la concreción de la agenda para la negociación, que pueden ser minimalistas, maximalistas o bien mixtas. En el cuarto apartado se aborda el papel de la sociedad civil en unas negociaciones de paz. Se centra en la legitimidad y democratización del propio proceso de negociación como cuestiones que posibilitan el logro de unos acuerdos de paz sostenibles. Finalmente se analiza la importancia de la participación ciudadana en unas negociaciones de paz a partir de las funciones que la sociedad civil puede llevar a cabo en el marco de unas negociaciones.

## **2. Los motivos y condiciones previas para el inicio de unas negociaciones de paz**

### **2.1. Motivos para una salida negociada del conflicto**

Para buscar una salida negociada al conflicto se deben dar ciertos motivos desencadenantes que propicien que los contendientes se sienten en una mesa de negociación. Zartman sostiene que existe un estado de madurez del conflicto que supone el momento propicio para iniciar conversaciones de paz, que puede darse cuando existe un *estancamiento perjudicial*, es decir, cuando ambos bandos tienen la percepción de que no pueden alcanzar sus objetivos con más violencia y de los grandes costos que les supone prolongar la contienda (Harris et al., 1998, 63-65; Miall et al., 272-275). La mayor parte de las negociaciones se han iniciado en situaciones de asimetría, habitualmente con superioridad militar de las fuerzas gubernamentales, pero al mismo tiempo la parte contraria es capaz de impedir su victoria (Carlo Nasi, 2010, 117). Algunos autores afirman empero que no siempre se ha negociado a partir de un estado de estancamiento, ni se debe esperar a que esta situación ocurra. Al tener en cuenta los contextos más allá de los asuntos de incompatibilidad entre las partes, este momento puede ser propiciado por diversos actores, entre ellos la población (Miall et al., 2006, 267).

El análisis de procesos de paz, permite ver algunos de los motivos que facilitaron el inicio de unas negociaciones de paz. En el caso de El Salvador se destaca la sensación de empate militar entre las fuerzas combatientes, mientras que en el caso guatemalteco fue fundamental el cambio de liderazgo en el gobierno de Guatemala, lo que supuso una ventana de oportunidad para dar inicio al proceso de paz; en Liberia las presiones internas permitieron el avance de las negociaciones cuando se encontraban en un punto muerto, mientras que en Suráfrica y Burundi fue la presión internacional la que facilitó el inicio de los respectivos procesos de paz. Asimismo, para dar inicio a los contactos exploratorios, en El Salvador y Guatemala fue fundamental el papel del Grupo

Contadora<sup>30</sup> y el acompañamiento de las Naciones Unidas, quienes buscaron crear las condiciones para el inicio de un proceso de paz (Fisas, 2010, 61, 64; Harris et al., 1998, 303, 340). Esos ejemplos ponen de manifiesto que existen diferentes razones por las que las partes beligerantes deciden abrir una fase de contactos exploratorios para empezar unas negociaciones de paz.

De los estudios de Fisas, Harris et al., y Nasi se pueden distinguir entre los motivos internos que involucran a los actores, y los motivos externos (Fisas, 2010, 104; Nasi, 2010, 116-118; Harris et al., 1998, 65-66). En cuanto a los motivos propios de los actores se distinguen entre las cuestiones militares y las coyunturales. Las cuestiones militares se refieren a:

- Cansancio de las partes, que después de un largo tiempo combatiendo no consiguen aposentar sus posiciones o se estancan en un continuo avance y retroceso, en lo que sería un empate militar.
- Creencia de las partes en la imposibilidad de conseguir una victoria militar a corto o medio plazo, o estancamiento del conflicto y la consiguiente perpetuación de la violencia. Puede suceder aun en situaciones de una asimetría de fuerzas.
- Debilidad, derrotas militares, falta de apoyos, perdida de alianzas, que urge a encontrar una salida dialogada.

En cuanto a las cuestiones coyunturales se encuentran:

- Cambios en la dinámica del propio conflicto propiciados por los propios actores.
- Cambio de líderes de alguna de las partes que facilita la opción de la vía negociada para abordar el conflicto.

Entre los motivos externos a los actores armados destacan:

- Presiones externas negativas, a través de sanciones, amenazas o ultimátum.
- Presiones externas positivas, a través de incentivos a la paz de otros estados, organismos internacionales u ONG, o por presión ciudadana interna.
- Presiones internas de la sociedad civil para la finalización de la guerra.
- Cambios de contextos nacionales o internacionales que abren nuevas oportunidades para el diálogo.
- Aparición de facilitadores o una mediación que aporta visiones o propuestas innovadoras atractivas para las partes.

---

<sup>30</sup> Fueron el Grupo Contadora -que también tendrían un papel destacado en el proceso de Guatemala- formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, al que se añadiría una delegación de países formada por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay (Fisas, 2010, 61).

**Tabla 1. Motivos de inicio de negociaciones de paz**

| <b>Motivos militares</b>                          |  |
|---|--|
| Empate mutuo militar                              | El Salvador  |
| Imposibilidad de victoria a corto plazo           | Colombia (La Habana)   |
| Debilidad de una parte                            | España (ETA)   |
| <b>Motivos coyunturales</b>                       |  |
| Cambios en la dinámica del conflicto              | Indonesia (Aceh)   |
| Cambios de liderazgos                             | Guatemala; Colombia (La Habana)                                  |
| <b>Motivos externos a los actores armados</b>     |  |
| Presión internacional                             | Sudáfrica; Liberia; Burundi; Colombia (La Habana)                |
| Presión interna                                   | El Salvador; Guatemala; Sudáfrica; Liberia; Colombia (La Habana) |
| Cambios en contextos regionales e internacionales | El Salvador; Sudáfrica; Angola                                   |
| Mediación-facilitación                            | El Salvador; Guatemala   |

Fuente: elaboración propia a partir de Fisas (2010), Harris et al. (1998), Sculier (2008).

Cualquiera de los motivos descritos puede llevar a que las partes beligerantes exploren alternativas no violentas al conflicto, y se inicie un proceso de paz en una mesa de conversaciones. Como se puede ver en la tabla 1, es habitual que sea una combinación de diversos factores los que den paso a las negociaciones de paz. La sociedad civil puede tener un papel relevante a la hora de ejercer incidencia para que se creen algunos de los contextos que den motivos suficientes a las partes para dar inicio a un proceso de paz, como puede ser la búsqueda de cambios de liderazgo -apoyando programas políticos que apuesten por la paz-, la incidencia social y política en favor de la paz para que se ejerza presión interna, la incidencia internacional para que la comunidad internacional se involucre y presione para el alcance de la paz, o la labor de facilitación que cree puentes de diálogo entre las partes para explorar el inicio de un proceso de paz.

Estas causas no son exclusivas, puede haber otros motivos que ayuden a desencadenar un proceso de paz. Igualmente, no implican por sí solas el inicio de negociaciones de paz, sino situaciones de favorabilidad para el acercamiento de las partes hacia una solución negociada. Se trata de situaciones de oportunidad que pueden ser aprovechadas para el establecimiento de canales entre las partes y el inicio de contactos exploratorios. En el caso colombiano, casi en todo momento desde los años ochenta se habían mantenido vías de contacto entre gobierno y las FARC, y esto facilitó que en cuanto confluyeron varios factores propicios para unos acercamientos, fuera más sencillo aprovechar las oportunidades que ofrecían para dar inicio a unos diálogos de paz (Acosta, 2016; Fisas, 2017b).

## 2.2. Condiciones previas para unas negociaciones de paz

Los motivos de inicio de un proceso de paz permiten ofrecer un escenario propicio para una salida negociada del conflicto, si bien para que se logre un acuerdo de paz son necesarias también ciertas condiciones que ofrezcan garantías al desarrollo de las negociaciones de paz. A partir de los estudios realizados por Fisas (2010) y Harris (1998) de los procesos de paz de Burundi, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Irlanda del Norte, Liberia, Nicaragua, Sierra Leona y Suráfrica, entre otros, se puede ver que las actitudes ante las negociaciones de paz se agrupan en tres esferas basadas en la introspección, la actitud ante el otro, y el posicionamiento ante los diálogos, las cuales propician unas negociaciones con mayores garantías para el logro de unos acuerdos de paz.

**Tabla 2. Condiciones para unas negociaciones de paz**

| <b>Esfera 1 introspección<br/>Posición interna del actor<br/>armado</b>  | <b>Esfera 2 ante el otro.<br/>Posición ante las<br/>contrapartes</b>  | <b>Esfera 3 desarrollo.<br/>Condiciones de<br/>procedimiento y creación de<br/>confianza.</b>   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voluntad y compromiso de llegar a acuerdos de paz. Disposición de las partes a poner fin al conflicto;</li> <li>- Preparación de las partes para llevar a cabo una negociación. Se pueden llevar a cabo programas de formación;</li> <li>- Reconocimiento interno de los portavoces como legítimos representantes para llevar a cabo las negociaciones en nombre del actor armado;</li> <li>- Clarificación de intereses y objetivos ante las negociaciones, pero con perspectiva a cierta flexibilidad posterior.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de las partes como actores legítimos para entablar conversaciones de paz<sup>31</sup>;</li> <li>- Reconocimiento de los interlocutores como representantes legítimos de los actores armados;</li> <li>- Disposición a escuchar y a reconsiderar ciertas posturas para encontrar una salida de suma positiva en la que todas las partes salgan ganando.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Espacios para el diálogo en las prenegociaciones;</li> <li>-Garantías de seguridad de las partes, en especial de las personas que asistirán a la mesa de conversaciones;</li> <li>-Garantías de sinceridad de las partes beligerantes que se va a cumplir lo acordado;</li> <li>-Disposición sincera de las partes a poner fin a la violencia y solucionar el conflicto de forma pacífica y constructiva;</li> <li>-Maximizar el empoderamiento de los actores que apuestan por la negociación de la paz, y rebatir los posibles <i>spoilers</i>.</li> <li>-Adelantar actos simbólicos de compromiso con la paz.</li> </ul> |

Fuente: elaboración propia a partir de Fisas (2010, 101-102), y Harris et al. (1998, 72-79).

<sup>31</sup> Si bien no condiciona reconocer la legalidad de su lucha por parte del gobierno respecto a los grupos armados, o la legitimidad gubernamental por parte de las guerrillas respecto al gobierno; sí que implica reconocer la contraparte como un actor combatiente en el conflicto armado, y por ello susceptible de dialogar sobre el conflicto (Harris et al., 1998, 73).

En primer lugar, los actores armados han de realizar un ejercicio de auto reflexión a partir de la definición de sus objetivos y estrategias y su viabilidad, evaluación de los propios intereses como grupo, de los motivos que tendrían para dialogar con el adversario, y la definición de lo que sería para ellos un marco para el diálogo. La puesta en común e identificación de los intereses de ambas partes facilita una estructuración previa de las demandas e incompatibilidades aparentes. Estas cuestiones pueden condicionar la realización de demandas previas, o líneas rojas en los diálogos, pero también es cierto que las condiciones iniciales pueden variar a medida que avance la negociación. Por eso es importante la flexibilidad, la capacidad de adaptarse en cada momento de la negociación, y la preservación de una visión amplia del proceso, evitando el estancamiento o bloqueo del diálogo (Harris et al., 1998, 103).

Las muestras de compromiso son especialmente relevantes en las fases iniciales de los procesos de paz, estas pueden ir acompañadas de garantías frente al proceso y a las contrapartes, como podrán ser garantías de seguridad y sinceridad, que eviten comprometer o poner en riesgo la continuidad de los diálogos (Fisas, 2010, 35-38). Las muestras de compromiso junto a la adopción de garantías concretas para el diálogo, son dos de las condiciones más relevantes que contribuyen a culminar esta fase previa y lograr un acuerdo de paz. Igualmente, ante la posibilidad de unos encuentros exploratorios, los representantes de las partes deberán ser elegidos basándose en su legitimidad y reconocimiento tanto internamente como de la contraparte, dado el importante papel que han de desempeñar (Harris et al., 1998, 73).

En la mesa de conversaciones de un diálogo de paz se comparte el espacio y el debate con el enemigo<sup>32</sup>. Inicialmente se debaten las condiciones generales para el establecimiento del diálogo y las diferentes propuestas de resolución del conflicto, sin entrar en el contenido profundo. Con ello se facilitan espacios para la creación de confianza, la adopción de compromisos para el proceso de paz y un marco previo sobre el que poder desarrollar la negociación, tanto a nivel metodológico como de contenido (Harris et al., 1998, 66; Fisas, 2010, 22).

La aceptación de la contraparte como legítima para entablar negociaciones es una cuestión que requiere trabajo y tiempo, pues supone transformar la visión negativa que se tiene del enemigo. A veces la aceptación como actor legítimo para el diálogo es meramente pragmática al principio, y a medida que se ofrece credibilidad se construye la confianza mutua (Harris et al., 1998, 66). Esta precondition puede resultar especialmente compleja cuando el conflicto armado se desarrolla entre actores estatales y actores no estatales, pues estos son considerados ilegales por el estado, mientras que el gobierno es considerado como ilegítimo por los grupos rebeldes. Sin embargo, el reconocimiento mutuo resulta un paso esencial para emprender la finalización de la lucha armada y el inicio de un proceso de paz (Fisas, 2010, 23).

---

<sup>32</sup> Es famosa el consejo de Mandela a los negociadores de Irlanda del Norte, afirmando que “No se hace la paz hablando con tus amigos; tienes que hacerla con tus enemigos” (Harris et al., 1998, 72).

Los roles de facilitación, de los que se habla con más detalle más adelante, son recursos positivos para facilitar los acercamientos previos y la creación de confianza para una salida negociada a los conflictos (Slim, 2007; Wallensteen & Svensson, 2014). La figura de la facilitación al dialogo, se refiere a la búsqueda de condicionantes para facilitar el inicio de un proceso de paz. En los casos de El Salvador y Guatemala, se contó con la facilitación de Naciones Unidas y del Grupo Contadora. En el caso colombiano hubo varias figuras facilitadoras para el inicio de los contactos exploratorios con las FARC, como Henry Acosta y Piedad Córdoba. Finalmente los contactos mantenidos por Henry Acosta, un empresario vallecaucano, fructificaron en el proceso de paz de La Habana (Acosta, 2012; Fisas, 2017b). Los condicionantes son factores más bien internos de las partes enfrentadas, en ese caso, la sociedad civil tiene poco margen de maniobra y puede ejercer un rol más bien externo, de incidencia política y social que cree una visión más favorable de la paz que de la violencia.

Como puede verse, el análisis de los procesos de paz comparados distinguen diferentes motivos y condiciones para la negociación, los cuales son especialmente relevantes en tanto que pueden influir en la forma de enfocar los procesos, así como en poner los cimientos para una negociación con garantías que faciliten el logro de acuerdos. Sin embargo, estas cuestiones no parecen influir significativamente en el alcance de la participación ciudadana, para ello, como se verá a continuación, puede tener más relevancia la metodología de los diálogos, así como los objetivos y las agendas sobre las que se llevaran a cabo.

### **3. Los contenidos de una negociación de paz**

En la fase exploratoria o de prenegociación, las partes determinan tres aspectos clave para el desarrollo de unas negociaciones de paz: los objetivos del proceso de paz, la agenda de diálogo, y la metodología para llevar a cabo las negociaciones (Fisas 2010; Harris et al., 1998; Herbolzheimer, 2015, 140).

En la fase de prenegociación se realiza el diseño de los diálogos de paz. Un buen diseño metodológico de la mesa de conversaciones contribuye al buen progreso de las negociaciones para el logro de unos acuerdos de paz (Harris et al., 1998, 372). Para ello no existen modelos preestablecidos de éxito, sino que la metodología empleada se deberá ajustar a las necesidades de cada caso. Según Fisas, la metodología de diálogo deberá responder a los retos del proceso de paz y a las características del conflicto armado en cuestión, teniendo en cuenta los contextos, los actores, y el tipo de conflicto (Fisas, 2010, 19).

#### **3.1. La metodología de las negociaciones**

Ante el desarrollo de unas negociaciones de paz toma especial relevancia las cuestiones metodológicas. Estas podrán tener consecuencias tanto positivas como negativas en las negociaciones. Por un lado se entiende por cuestiones procedimentales aquellas que afectan al propio desarrollo de la negociación, en los que destacan el alto el fuego, la



calendarización, y los niveles de transparencia de la mesa de conversaciones. También es posible adaptar la metodología según los roles externos a las partes, siendo posible negociar con mediación, facilitación o sin ninguno de estos roles. A continuación se hace una aproximación a las cuestiones más significativas.

a. Cuestiones procedimentales

Un alto el fuego implica el cese temporal de las hostilidades y puede ser acordado entre las partes o bien decidido de forma unilateral. No es imprescindible para el establecimiento de las negociaciones, pero supone como muestra de compromiso hacia las negociaciones y una medida para el fortalecimiento de la confianza. Un alto el fuego bilateral otorga por un lado cierta calma a la mesa, pues al no haber combates no se condiciona el desarrollo de las negociaciones, y más importante todavía, evita causar más víctimas. Con ello sin embargo se corre el riesgo de ralentizar las negociaciones al disminuir la presión para llegar a acuerdos; de que las partes lo utilicen para recomponer y aumentar la fuerza militar; o en caso de que se rompa el alto el fuego, pueda causar una grave crisis en la mesa de diálogos. Por el contrario, proceder sin un alto el fuego permite mantener la presión a las partes para seguir avanzando en los diálogos, evitando un posible aprovechamiento del alto el fuego para fines militares. La falta de alto el fuego implica priorizar la abstracción de la mesa para que no le afecte lo que sucede en la guerra, de no ser así fácilmente los combates pueden influir negativamente en el desarrollo de las conversaciones, al llevarse a la mesa las reclamaciones sobre posibles acciones militares (Fisas, 2010, 106). Habitualmente la sociedad civil es partidaria de proceder a la negociación con un alto el fuego, de esta forma se percibe directamente la finalización de la violencia y se evita que existan nuevas víctimas, con ello se evita crear más sufrimiento a la población civil, y aumenta la percepción positiva de la paz, propiciando la implicación ciudadana en el proceso de paz. Por otro lado, negociar con un alto el fuego facilita la movilidad y actividad social en el territorio, y en consecuencia facilita la participación ciudadana en las negociaciones.

La ubicación de los diálogos de paz tiene ciertas implicaciones en el desarrollo de las negociaciones. Pueden tener lugar dentro o fuera del país o utilizar distintos sitios dependiendo del momento del proceso de diálogo. Si es en el propio país se pueden percibir como más cercanos a la ciudadanía y en consecuencia a los intereses del país, y tiene la ventaja adicional de que las delegaciones pueden consultar más directamente a sus bases para consensuar posiciones o debatir puntos concretos. El hecho de que tengan lugar en otro país, dificulta la accesibilidad de la ciudadanía a la mesa y a las partes negociadoras, y, además de dificultar su participación, puede provocar que se considere el proceso como ajeno a los intereses de la población. Por el contrario, tiene la ventaja de que se desarrollan habitualmente en un clima de más serenidad, con menores presiones mediáticas o de otro tipo, y con mayor seguridad de los miembros de las delegaciones (Harris et al., 1998, 86).

En el proceso de Irlanda del Norte se llevaron a cabo conversaciones en Belfast y Londres como gesto y forma de simbolismo hacia las dos sensibilidades (Harris et al.,

1998, 87). En el proceso de paz de Liberia se procedió a negociar en Accra, Ghana, lo que provocó el alejamiento de la población con el proceso de paz y dificultó la participación de la sociedad civil que, harta de la guerra y de los anteriores procesos fracasados, quería ponerle fin. A pesar de las dificultades, las mujeres liberianas consiguieron estar presentes y resultaron imprescindibles para el logro de los Acuerdos de Paz de Accra (Fisas, 2010, 78; Lederach & Lederach, 2014, 55-60).

Para el desarrollo de unas negociaciones lo más habitual es que no exista una calendarización en los acuerdos procedimentales, aunque sí puede haber una previsión temporal sobre el desarrollo de las negociaciones. Unas negociaciones sin una acotación temporal permiten a las partes disponer del tiempo que se crea oportuno para abordar las temáticas sustantivas sin que el resultado sea precipitado o incompleto, aunque con ello se corre el riesgo de perpetuar las conversaciones sin que se lleguen a acuerdos concretos, lo que puede llevar al cansancio del proceso (Harris et al., 1998, 372). Por otro lado, contar con limitaciones temporales comporta a las partes tener que mantener un ritmo constante de negociación con resultados lo que puede ser positivo. Los riesgos surgen cuando ha existido una mala planificación inicial junto con un alto grado de rigidez para cumplir los plazos preestablecidos. Eso puede comportar una presión excesiva a las partes que les obligue a negociar con rapidez acuerdos que pueden ser poco realistas o insatisfactorios para las partes (Harris et al., 1998, 94)

Durante los diálogos son frecuentes las presiones de diferentes sectores para la firma de unos acuerdos de paz, especialmente por parte de la ciudadanía. Estas presiones se dan especialmente en casos en que las negociaciones se dilatan en el tiempo o se avanza poco en acuerdos parciales, en cuyo caso se pierde la confianza y la esperanza en el proceso, o en procesos sin un alto el fuego, en los que la población sigue siendo víctima de la violencia. La presión ciudadana a la mesa de negociación permite que se concreten avances en las negociaciones, aunque al igual que con la rigidez temporal, si no se permite un tiempo suficiente para negociar los puntos sustantivos de las agendas, pueden desencadenar acuerdos insatisfactorios para las partes, complicando la implementación de lo acordado (Harris et al., 1998, 372).

Unas negociaciones de paz pueden llevarse a cabo con cierta celeridad o bien durar más de una década. La experiencia muestra que las negociaciones que terminan con la firma de acuerdos de paz acostumbran a durar entre cinco y diez años de media –sin contar la fase de prenegociación-. Los procesos de Aceh (Indonesia), y de Timor Leste duraron menos de tres años, mientras que los de Sudáfrica, Tayikistán, e Indonesia terminaron al cabo de cinco años de diálogos. En los casos de El Salvador, Sierra Leona, Burundi y Sudán del Sur se necesitaron entre siete y diez años de conversaciones de paz. En Liberia y Angola los acuerdos de paz se firmaron tras más de diez años de negociaciones (Fisas, 2010, 97; Herbolzheimer, 2010b, 150-151).

En Guatemala, después de varios años de negociaciones formales, en marzo de 1994 se firmó un acuerdo para dar un nuevo impulso a las negociaciones, estableciéndose una calendarización de los diálogos que permitiera mostrar una perspectiva de fin de las

conversaciones y el logro de un acuerdo de paz. Si bien finalmente no se cumplió el cronograma, sirvió de guía para la negociación y como muestra de la voluntad de no llegar a un enquistamiento (Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera en Guatemala, marzo 1994).

Sobre el grado de privacidad, las conversaciones acostumbran a desarrollarse en contextos aislados de las presiones mediáticas, y pueden tener distintos grados de transparencia y confidencialidad. Existe la posibilidad de establecer que las negociaciones de paz se desarrollen con la máxima discreción con el fin de evitar debates públicos sobre temas sensibles, eso puede dificultar el avance de las negociaciones. La confidencialidad sin embargo, limita la capacidad de participación e incidencia de la sociedad civil, al no conocer los detalles de las discusiones, dificulta la elaboración de propuestas concretas que tengan que ver con las discusiones en la mesa. Asimismo, en procesos en los que se integre a la sociedad civil en la mesa de negociación, difícilmente se podrá proceder con un alto grado de confidencialidad. También es posible proceder con cierta transparencia para acercar las discusiones y los acuerdos a la ciudadanía, esto favorece el debate público y la familiarización con los temas acordados y las reformas propuestas en la mesa. La transparencia facilita la implicación y apropiación ciudadana del proceso y lo acordado, lo que fortalecerá su implementación en el posacuerdo.

Fisas, Harris, Reilly y Zovatto consideran que la práctica más recomendable en unas conversaciones de paz, es desarrollarlas con un alto grado de confidencialidad en cuanto a las discusiones en la mesa que evite demasiadas presiones desde el exterior, pero haciendo públicas la orientación de los diálogos, las decisiones más relevantes, así como los acuerdos a que se llega (Fisas, 2017a, 107; Harris et al., 1998, 88).

Para que las sesiones sean constructivas y eficaces es conveniente definir el modelo de mesa de negociación, siendo lo más habitual proceder a través de sesiones plenarias en las que se definen roles de portavoces y mediación. Estas sesiones pueden complementarse con subcomisiones, en los que se delegan ciertos puntos de la negociación para facilitar su debate, imprimiendo una mayor rapidez en la toma de decisiones y el cierre de acuerdos, que posteriormente deben ser aprobados en sesiones plenarias. Esta metodología fue la acordada en las negociaciones de paz de Sudáfrica, que contó con una mesa plenaria principal, cinco grupos de trabajo para temas específicos de la agenda y foros externos a la propia mesa de negociación (Harris et al., 1998, 85). Proceder con sesiones plenarias permite centralizar las discusiones, aunque limita el número de participantes en la mesa para que esta pueda ser operativa. En ese caso, si se quiere la participación directa de la sociedad civil, deberá escogerse representantes o portavoces. En el caso de Guatemala, la ciudadanía se organizó en una plataforma paralela a la mesa de negociación, la Asamblea de la Sociedad Civil, el presidente de esta Asamblea era el que asistía a la mesa de negociación en su representación. Por otro lado, la creación de subcomisiones o grupos temáticos permite una mayor flexibilidad en la participación, así como una especialización de los debates,

con lo que la sociedad civil puede implicarse más directamente en la negociación, y en los temas relacionados con la especialidad de cada organización.

b. Los roles de mediación

En el transcurso de los diálogos existen ciertos roles de terceras partes externas que pueden ser útiles para facilitar el desarrollo de las conversaciones y ofrecer garantías de los avances que se vayan logrando. Se trata de las figuras de mediación, garantes y observadores (Slim, 2007; Wallensteen & Svensson, 2014). Estos roles pueden ser llevados a cabo por terceros países o bien por organismos internacionales especializados, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.

Por ejemplo, Naciones Unidas es uno de los que ha estado presente en más negociaciones haciendo funciones de mediación, y que actualmente cuenta con un grupo de expertos y expertas para la mediación en conflicto armados<sup>33</sup>. El Grupo Contadora tuvo un papel relevante en Guatemala El Salvador y Nicaragua. Y entre los organismos internacionales no gubernamentales encontramos entidades como la Comunidad de Sant'Egidio que ha participado en procesos de paz de Mozambique, Senegal y la República Centroafricana, y el Centro Carter que ha participado en procesos como el de Mali, Sudán y Siria entre otros (Miall et al., 278; Paffenholz, 2014, 79-80; Fisas, 2010, 116).

Por mediación se entiende “un proceso político en el que las dos o más partes en un conflicto violento se ponen de acuerdo en el nombramiento de un tercero para que trabaje de manera imparcial con las partes para ayudarlas a hablar a través de opciones y llegar, voluntariamente, a un acuerdo para poner fin al conflicto armado y lograr una paz justa y sostenible” (Slim, 2007, 4).

La figura de la mediación debe ser imparcial y es acordada entre las partes enfrentadas requiriéndose de la confianza de todas ellas (Fisas, 2010, 112; Harris et al., 1998, 109). La mediación se mantiene siempre en un segundo plano, dejando el espacio a las partes para que discutan los diferentes puntos de la agenda, y sean ellas las que finalmente encuentren soluciones al conflicto armado y aprueben unos acuerdos que todas consideren beneficiosas. La mediación ha de actuar colaborando a encontrar soluciones en casos de estancamiento o dificultades (Wallensteen & Svensson, 2014).

La figura de la mediación no siempre es exitosa, en algunos casos no ha sido posible encontrar una salida a los estancamientos de la mesa, o han perdido la confianza de alguna de las partes en el ejercicio de sus funciones, En estos casos renovar los mediadores es una medida positiva para dar nuevos aires y aportar nuevos enfoques a la negociación. En Mozambique, en el desarrollo de las negociaciones de 2013 después de las nuevas crisis, se tuvo que cambiar las figuras mediadoras al perder la confianza de una de la RENAMO. Por su lado, en las negociaciones en Burundi de 2015 también se

---

<sup>33</sup> Se trata del Equipo de Reserva de Expertos en Mediación, creado en 2008 por el Departamento de Asuntos Políticos, ver: <https://peacemaker.un.org/mediation-support/stand-by-team>.

sustituyó al mediador en el proceso al ser señalado de parcial por una de las partes (Escola Cultura de Pau, 2017b, 22-23).

El diálogo con el adversario acostumbra a iniciarse en un clima de desconfianza, y aunque la confianza pueda trabajarse y fortalecerse, siempre existirán incertidumbres entre las partes. Por ello es de gran ayuda la figura de garantes que acompañen y hagan un seguimiento de las conversaciones. Los garantes deben conocer los detalles de los pactos, y tener facultades para intervenir en momentos de crisis, aunque sea de forma simbólica o dialogando con las partes. Estos garantes pueden ser organismos oficiales, regionales o internacionales, siendo habitualmente terceros países o coaliciones de países. En definitiva, los garantes se ocupan de velar para que se cumplan los compromisos adoptados (Fisas, 2014, 29).

Los observadores han de aportar garantías y solidez al proceso. Tienen un papel más pasivo, aunque no por ello menos relevante, de seguimiento de la mesa de conversaciones, y son útiles como testigos del proceso ante posibles divergencias que puedan surgir tanto en las propias negociaciones como en la implementación de los acuerdos, y ante posibles interpretaciones divergentes de los acuerdos (Fisas, 2014, 27-28).

### **3.2. Los objetivos de un proceso de paz**

Ante un proceso de paz las partes plantean sus objetivos y perspectivas depositadas en él, es decir, el enfoque que se dará al proceso. Uno de los principales condicionantes al establecer los objetivos de un proceso de paz es el tipo de conflicto de fondo que dio origen al conflicto armado. El Uppsala Conflict Data Program (UCDP) del Departamento de Paz y Conflictos de la Universidad de Uppsala y la Escola Cultura de Pau han realizado un análisis de las incompatibilidades de fondo.

El UCDP categoriza las causas de los conflictos a partir de dos tipos de incompatibilidades: los conflictos por gobierno, refiriéndose a la lucha por un tipo de sistema político, un cambio de gobierno o en su composición; y los conflictos territoriales, que buscan un cambio de estatus de un territorio, refiriéndose a los conflictos por una mayor autonomía o por la secesión de territorios, e incluso por una modificación de fronteras interestatales (Hogbladh, 2012, 43). Por otro lado, la Escola Cultura de Pau categoriza los conflictos según los motivos de fondo, como democratización del país -que incluimos en el tipo de gobernanza-, de autogobierno, y de reparto del poder político (Fisas, 2010, 5).

Autores como Miall et al. distinguen tres tipos de conflictos. Los de raíz territorial/identitaria en los que una comunidad pretende modificar su relación o vínculo con el estado. Los revolucionarios/ideológicos tienen como objetivo el cambio de la naturaleza del gobierno, pasando por ejemplo de un sistema capitalista a uno de socialista, o de dictadura a democracia, o bien modificando la orientación religiosa. Por último identifican los conflictos de facciones, que responden a intereses en pugna o a luchas por el poder entre facciones políticas o delictivas (Miall et al., 2006, 130).

El objetivo de la finalización de la violencia es transversal en todos los procesos de paz, mientras que la transformación del conflicto abordando sus causas dependerá en cada caso de la incompatibilidad de fondo del conflicto. Estas cuestiones deben ser tenidas en cuenta en la agenda de negociaciones, incluyendo unos u otros temas en función de las incompatibilidades. Las causas del conflicto condicionan las negociaciones en tanto que se adaptan los puntos sustantivos que deberán contemplar las agendas de negociación (Harris et al., 1998, 90).

**Tabla 3. Tipo de incompatibilidad de los conflictos armados y los respectivos procesos de paz**

| INCOMPATIBILIDAD                          | EJEMPLO DE PROCESO DE PAZ   |
|---|---|
| Autogobierno – territorial – identitario  | Indonesia (Aceh)<br>Irlanda del Norte<br>Filipinas (Mindanao)<br>Sri Lanka<br>Sudan del Sur<br>Timor Oriental |
| Gobernanza - revolucionario – ideológico  | Colombia (FARC-EP)<br>El Salvador<br>Guatemala<br>Mozambique<br>Nepal<br>Perú                                 |
| De facciones - reparto del poder político | Angola<br>Burundi<br>República Democrática del Congo (CNDP)<br>Sierra Leona<br>Sudáfrica<br>Tayikistán        |

Fuente: elaboración propia a partir de Miall et al., 2006, 127-132; Fisas 2010b, 5.; y Hogbladh, 2012, 43.

El principal objetivo de un proceso de paz es poner fin a la violencia mediante la negociación, y dar inicio a un proceso de construcción de la paz posbélica. Como se ha visto en el anterior capítulo, autores críticos y especialmente desde la perspectiva feminista, consideran insuficiente limitarse a este objetivo, en tanto que poner fin a la lucha armada con la firma de unos acuerdos de paz no supone la finalización del conflicto, y, en la mayoría de ocasiones, tampoco supone la finalización de la violencia (Barreto, 2016, 376; Villellas, 2015, 15). Desde este punto de vista, es deseable que unas negociaciones de paz, además de la finalización de la violencia, se fijen otros objetivos relativos a la transformación del conflicto, incluyendo cuestiones de fondo, como las incompatibilidades que lo desencadenaron, las causas de su perpetuación, y las consecuencias de la violencia. Siendo así, las medidas de transformación del conflicto podrán ser implementadas como parte de los acuerdos de paz.

El tipo de conflicto armado, sus causas y las consecuencias, determinan el tipo de proceso y, en consecuencia, el enfoque de la negociación. Los conflictos internos con causas ideológicas, que enfrentan facciones de una misma sociedad, impactan en la población civil en víctimas directas del conflicto y en la polarización social. Ello hace especialmente necesaria la participación de la sociedad civil en las negociaciones, en tanto que permite ampliar los enfoques de la negociación e incorporar cuestiones de interés y necesidades de la ciudadanía, así como para la satisfacción de los derechos de las víctimas y la reconciliación.

En el proceso de El Salvador, las negociaciones de paz entre el FMLN y el gobierno, que tuvieron lugar entre 1989 y 1992, priorizaron la finalización del conflicto y la democratización del país, si bien se contemplaron además medidas para abordar las causas del conflicto armado, la ampliación de la democracia y la rendición de cuentas por los crímenes cometidos durante el conflicto armado (Acuerdo de Paz de Chapultepec, 1992). De forma parecida, el proceso de Guatemala (1985-1996) se propuso la finalización de la violencia y la apertura democrática del país, pero gracias en parte a la incidencia de la sociedad civil, las negociaciones también se enfocaron a abordar las causas de fondo del conflicto basadas en una democracia incipiente y una enorme desigualdad social y económica (Harris et al., 1998, 299-334; Fisas, 2010, 64-69). El Acuerdo de Paz de Guatemala muestra un intento de proceso amplio y transformador a partir de reformas para el desarrollo socioeconómico sostenible, la ampliación del espectro democrático, una reforma agraria, y el refuerzo de la justicia basada en los derechos humanos, los derechos de las mujeres y la defensa de los derechos indígenas (Acuerdo de paz firme y duradera, 1996).

Para algunos autores los procesos de Guatemala y El Salvador son considerados de éxito debido a que se lograron los objetivos planteados de finalización del conflicto armado, y la reconversión del grupo rebelde en partido político con una apertura democrática del país (Harris et al., 1998). Otros autores afirman que no es posible considerarlos procesos exitosos en tanto no lograron la sostenibilidad de la paz, puesto que si bien en ambos procesos se dio fin a la violencia política y los acuerdos de paz contemplaron tanto las causas como las consecuencias de la violencia, estas finalmente no se abordaron en la fase de implementación (Bendaña, 2003, citado en Mateos, 2012, 130-131; Fisas, 2010, 61-69; Harris et al., 1998, 335-348). Las desigualdades y las nuevas violencias no políticas como resultado de la falta de oportunidades socioeconómicas suponen actualmente grandes retos para El Salvador (Amnistía Internacional, 2018, 179; CIDOB, 2018; Fisas, 2010, 61-64; Harris et al., 1998, 335-348). Por su parte Guatemala sigue siendo uno de los países con más violencia fuera del contexto de un conflicto armado, tiene una de las tasas de homicidios más altas de América Latina, y vive azotado por los altos índices de corrupción (Amnistía Internacional, 2018, 223-224; Barreto Henriques, 2016; HRW, 2018, 246-250). Ello muestra la necesidad de distinguir entre el éxito de una negociación que logra llegar a

un acuerdo de finalización de la confrontación armada, y el éxito de un proceso de paz como aquel capaz lograr la sostenibilidad de la paz<sup>34</sup>.

### **3.3. La agenda de negociaciones**

En la fase de prenegociación se establece una agenda para el diálogo en base a los intereses de quienes negocian. En ella se determinan los puntos a debatir en las negociaciones. Esta agenda está determinada por el tipo de conflicto y sus causas de fondo, y también por las expectativas de las partes ante el proceso, es decir, por los objetivos planteados.

Habitualmente los diálogos de paz se han orientado a plantear las condiciones e intereses de las partes combatientes, facilitando acuerdos satisfactorios que incentivan la finalización de la violencia (Fisas, 2010, 41). Los actores armados hicieron la guerra con unas finalidades determinadas, por lo que en la mesa de negociaciones es de esperar que estos actores defiendan estos mismos objetivos con los que sostenían la guerra, sin necesidad de contar con los intereses ciudadanos (Zanker, 2014, 67). Carlo Nasi afirma que la paz negociada depende “de lo que pidan las guerrillas y de qué esté dispuesto a ceder el Estado”, por lo que la sociedad civil “debe olvidarse temporalmente de la idea de sacar de los acuerdos ventajas para sí” (Nasi, 2010, 131).

Se presume que los combatientes pretenderán acordar unas condiciones posacuerdos que les favorezca, intentando mantener su estatus de poder. Los mandos militares aspiran a no perder en las negociaciones de paz los privilegios que han adquirido con la guerra, del mismo modo que evitan ahondar en las propias responsabilidades de los crímenes cometidos durante el conflicto, por lo que si no ven incentivos en acabar con la violencia, no se interesarán en su finalización (García-Durán, 2010, 5-6). A modo de ejemplo, en el proceso de Darfur los grupos rebeldes se dividieron en varias facciones para poder acceder a sus propias cuotas de poder ante el proceso de paz (Fisas, 2010, 40).

Según William Ortiz las negociaciones elitistas y excluyentes “buscan un tratamiento preferente para los insurgentes -reinserción, amnistía, repartición de territorio- sin que las condiciones políticas sean transformadas” (Ortiz Jiménez, 2006, 57). Como consecuencia de ello, enfocar las negociaciones de paz como proceso de discusión, defensa o cesión de los intereses propios de los grupos combatientes, subordina los acuerdos a los intereses de las partes combatientes, excluyendo los intereses ciudadanos, y facilita que las negociaciones de paz deriven en un reparto de privilegios y una paz a medida de las partes combatientes.

En los últimos años se han desarrollado estudios de los procesos de paz a partir de sus Agendas de negociación (Ugarriza et al., 2013). Se identifican hasta tres tipos de temas a tratar en unas negociaciones: cuestiones operativas, referentes a los mecanismos técnicos para el fin de la violencia, cese del fuego y de las hostilidades; cuestiones

---

<sup>34</sup> Es por esto que en este trabajo no se habla del éxito de unas negociaciones de paz, sino más bien de unas negociaciones de paz que sientan las bases de una paz sostenible.



procedimentales sobre la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos; y los temas sustantivos, sobre las condiciones que desencadenaron el conflicto y su perpetuación (Valencia Agudelo, et al., 2012, 168).

Si bien no nos detendremos en analizar los detalles de los temas sustantivos, sí creemos necesario anotar que existen diversos temas relevantes y complejos considerados sustantivos. Se trata de las medidas para el establecimiento de una paz duradera a través de la verdad, reparación, restauración y la reconciliación, con el desarrollo de una justicia transicional; cuestiones referentes a la reforma del sector de la seguridad; el establecimiento de estructuras democráticas inclusivas, con las reformas pertinentes en el ámbito de la gobernanza estatal y regional, y del fortalecimiento de las instituciones; y medidas para el fomento del desarrollo sostenible y la rehabilitación del país (Miall et al., 2006, 320-338).

La elección del tipo de agenda es especialmente relevante para el desarrollo del proceso de paz. Algunos autores concluyen que existe relación entre el tipo de agenda y los factores la consolidación de una paz sostenible. Ugarriza et al. afirman que una agenda que contemple la conversión de los grupos armados en partidos políticos, o la integración de combatientes a la fuerzas armadas son elementos de perspectiva de éxito de los procesos de paz (Ugarriza et al., 2012, 169). Sin embargo su análisis es solamente cuantitativo, fijando el éxito de la paz en la sostenibilidad de los acuerdos y el no regreso a la violencia, es decir, en la instauración de una paz negativa.

Otros autores como Valencia Agudelo et al. amplían esta mirada y centran el análisis en las negociaciones para la sostenibilidad de la paz con perspectiva de una paz positiva, llegando a la conclusión que para que un procesos de paz logre la sostenibilidad de la paz, es necesario abordar tanto puntos operativos como procedimentales y sustantivos, así como plantear las incompatibilidades ideológicas o territoriales –en función del tipo de conflicto-, las reformas del sector de la seguridad, las políticas encaminadas a fortalecer la democracia, y las reformas socioeconómicas inclusivas (Valencia Agudelo et al., 2012, 168).

Autores como Jeong y Burton consideran que los conflictos armados son síntoma de problemas estructurales de una sociedad, consecuencia de fallos de un sistema político y social, y por ello deben abordarse las causas y las raíces de los conflictos (Jeong, 2003, 33; Burton, 1990, citado en Barreto Henríquez, 2016, 376). En consecuencia, algunos autores consideran que la inclusión de los puntos sustantivos en la agenda de negociación es precisamente lo que hace que una negociación sea considerada parte de un proceso de paz<sup>35</sup> (Harris et al., 1998, 70; Ugarriza et al., 2013, 154). Siguiendo en esta misma línea, Miguel Barreto afirma que “si las causas profundas del conflicto quedan intactas, el proceso puede reciclarse de forma indefinida y los cambios pueden ser puramente cosméticos”, pone como ejemplos la perpetuación de las violencias no

---

<sup>35</sup> Con ello se hace referencia a las diferencias entre negociaciones de paz y las negociaciones que se establecen por ejemplo para acuerdos humanitarios, o para concordar treguas puntuales de las hostilidades.

políticas que se viven en El Salvador y Guatemala a pesar de sendos procesos de paz (Barreto Henríquez, 2016, 376).

Como se ha visto, los acuerdos de paz contienen la hoja de ruta para la construcción de la paz a medio y largo plazo. De ese modo se entiende que si los esfuerzos para la construcción de la paz no integran las medidas necesarias para la transformación de conflictos y la atención a las víctimas de la violencia, difícilmente serán abordadas en la fase posbélica (Bejarano, 1999; Fisas, 2010; Ortiz Jiménez, 2006; Ugarriza et al., 2013). En función del alcance y los temas previstos para las negociaciones, se identifican hasta tres tipos de agendas: minimalista, maximalista y mixta.

a. Agenda minimalista

Una agenda minimalista supone un proceso enfocado exclusivamente a la finalización de la actividad armada, centrado en el desarrollo de los puntos operativos y limitando los temas sustantivos. Por ello las agendas de este tipo serían las que se estructuran a partir del desarrollo de un proceso de DDR, oferta de amnistías para los combatientes, y conversión del grupo armado en partido político. Un proceso de paz de este tipo lo llamaremos de carácter restringido, por contener una agenda limitada a cuestiones de la finalización del conflicto sin que se aborden las causas originarias y de perpetuación, ni las consecuencias del conflicto.

Un proceso restringido se desarrolla con el objetivo de la finalización de la violencia a corto plazo, a partir de la desmovilización y reintegración a la vida civil de los combatientes, sin llevar a cabo reformas sustantivas. Por ello suele desembocar en procesos de reparto de poder e intercambio de impunidades. Se trata en definitiva de implementar un proceso limitado al establecimiento de una paz negativa.

En este tipo de proceso existe un alto riesgo de resurgimiento de la violencia, pues al no abordar cuestiones originarias del conflicto éstas pueden mantenerse latentes y provocar un retorno al conflicto a medio plazo. Además se pueden descuidar las consecuencias del propio conflicto si no se establece un sistema de justicia transicional. Una agenda minimalista incentiva la impunidad, y, al no garantizar la satisfacción de derechos de las víctimas, difícilmente puede garantizar la sostenibilidad de la paz (Miall et al., 2006, 372; Porter, 2007, 203).

Los procesos de paz de la RDC con el CNDP, y de Burundi son ejemplos de procesos restringidos, y aunque el acuerdo de paz con el CNDP incluyó referencias más allá de la finalización de la violencia, ambos procesos se basaron en un reparto de poder e intercambio de impunidades (Arusha peace and reconciliation agreement for Burundi, 2000; Högladh, 2012; Escola Cultura de Pau, 2019a, 39-40; Peace agreement between the government and le congres national pour la defense du peuple (CNDP), 2009; Sculier, 2008).

También es ejemplo de proceso restringido el proceso de paz de Mozambique entre el Gobierno<sup>36</sup> y el grupo armado RENAMO. Las negociaciones, que se llevaron a cabo entre 1990 y 1992, tenían como objetivo lograr la finalización de la violencia y la democratización del país, con una agenda limitada a cuestiones como el cese al fuego, la conversión del RENAMO en partido político y la celebración de elecciones en un marco democrático. El Acuerdo de Paz de Mozambique se estructuró en siete partes referentes al cese al fuego, un proceso de DDR y conversión del RENAMO en partido político, celebración de elecciones, reformas en el sector de la seguridad, y coordinación de las misiones internacionales para hacer efectiva la paz. En 2013 resurgieron las tensiones entre los partidos de FRELIMO y RENAMO que desencadenaron una nueva situación de conflicto armado en el país. Con periodos de intensificación y de desescalada de la violencia, continúan, no sin dificultades, las negociaciones para lograr la finalización de la violencia y la democratización del país (Acuerdo General de Paz de Mozambique, 1992; Escola Cultura de Pau, 2019b, 34-35).

b. Agenda maximalista

Se considera que una agenda es maximalista si las partes asumen el compromiso de realizar un proceso transformador, abordando las causas del conflicto para garantizar la no repetición, y se promueven procesos de rendición de cuentas. Una agenda maximalista se establece con el objetivo de finalizar la violencia, abordando simultáneamente las causas originarias del conflicto, incluyendo temas sustantivos de las raíces del conflicto, como puede ser el ejercicio del derecho a la autodeterminación, cuestiones socioeconómicas y de modelo de desarrollo, o reformas políticas profundas. También se tratan las consecuencias del conflicto, añadiendo cuestiones como el establecimiento de una justicia transicional, programas de rehabilitación y reparación, y mecanismos de verdad y reconciliación. Se trata de desarrollar procesos de carácter transformador que contribuyan a la construcción de la paz, no solamente abordando las causas y consecuencias de la violencia, sino configurando además nuevos marcos y relaciones pacíficas en las que, ante la aparición de posibles conflictos, no se recurra a la violencia, garantizando así la no repetición (Bejarano, 1999; Miall et al., 2006).

En el caso de Guatemala los objetivos que se plantearon inicialmente fueron la finalización de la violencia, la reconciliación social y la democratización del país (Acuerdo de Oslo, 29 de marzo de 1990), aunque fueron ampliados a la garantía de los derechos humanos y específicamente a las comunidades indígenas, y a la aplicación de una justicia transicional que aportara verdad y rindiera cuentas de los crímenes cometidos durante el conflicto armado. De esta manera en la agenda de negociación se incluyeron puntos sustantivos para la democratización y garantía de los derechos humanos, identidad y derechos de los pueblos indígenas, adopción de reformas socioeconómicas incluyendo la reforma agraria, la reincorporación de los miembros de la URNG y su conversión a partido político, medidas destinadas a abordar las causas y las consecuencias de la violencia, y crear un nuevo marco político que garantizara la no

---

<sup>36</sup> Que estaba en manos del grupo FRELIMO desde la independencia de Portugal en 1975.

repetición (Acuerdo de México, 26 de abril de 1991; Acuerdo de Paz Firme y Duradera, 29 de diciembre de 1996).

Algunos autores señalan como uno de los factores del fracaso de la implementación en Guatemala, que el acuerdo de paz planteaba un proceso de construcción de la paz demasiado ambicioso al contemplar varias reformas de carácter estructural. Por ello apuntan que se debería considerar la conveniencia o no de proceder con agendas maximalistas (Fisas, 2010, 69; Tamup et al., 2006, 94).

c. Agenda mixta

Una agenda mixta es aquella que incluye, además de la finalización de la violencia, temas sustantivos de forma limitada. A diferencia de las agendas maximalista, no se contemplan reformas estructurales del Estado. De esa forma, se abordan las causas originarias del conflicto y se contempla la rendición de cuentas, buscando una salida del conflicto armado. Este tipo de procesos permiten abordar las consecuencias de la violencia y la garantía de los derechos de las víctimas (Ortiz Jiménez, 2006; Zambrano, 2015).

Una agenda mixta deja a las partes la suficiente flexibilidad para llegar a acuerdos asumibles y a compromisos realistas, a la vez que permite integrar temas sustantivos sobre las causas de fondo y de perpetuación de la violencia, así como abordar las consecuencias de la violencia y la rendición de cuentas por los crímenes cometidos durante el conflicto armado.

En el proceso de El Salvador se definieron como objetivos del proceso de paz la finalización de la violencia, la democratización del país, la garantía de los derechos humanos, y la reunificación y reconciliación social. Resultó una agenda de negociación bastante amplia, alcanzándose unos acuerdos de paz en torno a cuatro grandes ejes: el papel de las fuerzas armadas en un país en paz, la creación y fortalecimiento de instituciones democráticas, cuestiones socioeconómicas del país con especial atención al problema agrario, y el desmantelamiento de la estructura militar del FMLN para convertirse en partido político (Acuerdo de Paz de Chapultepec, 1992; Fisas, 2010, 61-64; Harris et al., 1998, 337-348).

Los procesos de Burundi y la RDC con el CNDP muestran unas negociaciones de paz basadas en la finalización de la violencia a partir del reparto del poder. En el caso de Burundi la normalización democrática no se consolidó, y en 2010, tras diez años de la firma de los acuerdos de paz de Arusha, la oposición boicoteó las terceras elecciones desde los acuerdos de paz, y la tensión se instauró en el país. En 2015, después de un intento de golpe de estado, reaparecieron algunos grupos armados opositores, desencadenando un nuevo conflicto armado de baja intensidad (Arusha peace and reconciliation agreement for Burundi, 2000; Escola Cultura de Pau, 2019a, 39-40; Sculier, 2008).

El proceso de paz en la República Democrática del Congo se basó en el fin de las hostilidades, reconvirtiendo al grupo armado Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) en un partido político, e integrando a sus combatientes en las Fuerzas Armadas. El Acuerdo de Paz de la RDC se firmó el 23 de marzo de 2009, contemplando precisamente temas como un proceso de DDR: integración de los miembros del CNDP en las fuerzas de seguridad del estado, conversión del CNDP en partido político, amnistía y liberación de presos, y programas para las personas refugiadas y desplazadas (Högbladh, 2012; Peace agreement between the government and le congres national pour la defense du peuple (CNDP), 2009). En 2012 resurgió el conflicto armado con la creación del M23, grupo armado heredero del CNDP liderado por el propio Bosco Ntaganda, antiguo jefe del CNDP y firmante de los acuerdos de paz en 2009 (Escola Cultura de Pau, 2017b, 80-85; HRW, 2018, 173-177).

El proceso de paz con el CNDP fue uno de los muchos procesos que se han llevado cabo con los grupos armados en el país, firmándose entre otros los acuerdos de Lusaka (1999), Sun City (2003), Iturri (2006) o Goma (2008). En todos ellos han prevalecido las amnistías generalizadas, en las que se incluyeron los crímenes de guerra o de lesa humanidad; y la incorporación de criminales a las fuerzas armadas, calificadas de ser “el principal perpetrador de abusos contra la población civil” (Barreto Henriques, 2016, 159).

Para los sectores críticos de la academia, gran parte del fracaso de la construcción de la paz desde los años noventa se debería a la implementación de un modelo de procesos de paz basados en la finalización de la violencia, que benefician a las élites combatientes sin asentar las bases para una paz sostenible (Porter, 2007; Barnes, 2009; Mitchell, 2016).

Los casos de Burundi y la RDC son una muestra de ello. Los procesos desarrollados destacan por el logro de un acuerdo político para terminar el conflicto armado, si bien este se limitó a una paz negativa, medidas de DDR, reconversión de los grupos rebeldes en partidos políticos, y reparto de impunidades de las partes enfrentadas. En ambos casos se realizaron elecciones después de la ratificación de los acuerdos de paz, pero el hecho de limitar el proceso a la finalización de la violencia hizo que no se consideraran otros aspectos para la sostenibilidad de la paz (Escola Cultura de Pau, 2017a, 22, 80-85.; HRW, 2018, 107-112, 173-177).

La apuesta para evitar los numerosos fracasos en la sostenibilidad de la paz es la búsqueda de la construcción de la paz a partir del beneficio común, es decir incluyendo tanto las perspectivas positivas para las partes enfrentadas, como para la población, desarrollando así el principio de suma positiva no solo para las partes sino también para la ciudadanía<sup>37</sup> (Miall et al, 2006, 287; Wains-St.John & Kew, 2008, 18). Desde este punto de vista la participación de la sociedad civil se reivindica como un factor que amplía las miradas y las agendas para la construcción de la paz, y de esa forma, las organizaciones de la sociedad civil pueden incluir temas en los acuerdos de paz que de

---

<sup>37</sup> Sobre procesos de negociación de suma positiva ver: Fisas (2010, 23) Miall et al. (2006, 59-63).

otra forma difícilmente serían considerados (Ortiz Jiménez, 2006; Wains-St.John & Kew, 2008).

La participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz permite incluir intereses y necesidades de la población en los acuerdos de paz (Paffenholz, 2014, 80; Barnes, 2006; Barnes, 2006). La sociedad civil puede realizar importantes aportaciones para la paz, tal como se evidenció en los procesos de Guatemala y Filipinas, con debates públicos acerca de la paz deseada. Eso, según Barnes, se traduce no solamente en poder definir los objetivos de futuro, sino que también “helps to reveal the deeper causes of conflict [...], in some cases, these ideas feed directly into the negotiating agenda for peace talks and proposals for how these issues should best be addressed”, además la sociedad civil puede ayudar a configurar las políticas de paz, identificando problemas “that have been overlooked and policy gaps, analysing issues and recommending solutions” (Barnes, 2009, 136).

Son varios los autores que señalan que la aportación ciudadana debería incluirse en el proceso de negociación, puesto que es el momento de toma de decisiones y redacción de los acuerdos de paz, es decir, de determinación de prioridades y estrategias para la construcción de la paz posbélica (Wains-St.John & Kew, 2008, 14; Paffenholz, 2014, 75; Zanker, 2014, 65). En un sentido parecido, se debe tener en cuenta que la sostenibilidad de la paz requiere de la implicación de las partes pero también de la ciudadanía en la construcción de la paz (Barreto Henríquez, 2016, 394). En estas condiciones los acuerdos de paz deben resultar positivos para la población, pues si la sociedad civil percibe los beneficios de lo acordado tendrá más interés en apoyar los acuerdos e implicarse en su implementación, reforzando así la sostenibilidad del proceso (Miall et al., 2006, 355; Porter, 2007, 82; Mateos, 2012, 241).

La población local es quien tiene más conocimiento de las posibilidades y potencialidades de desarrollo de los territorios, por lo que sus aportaciones son fundamentales para la construcción de la paz desde las bases. Cómo se verá en el cuarto capítulo, uno de los casos más representativos fue el proceso de paz de Liberia, en el que las aportaciones de las organizaciones de mujeres fueron fundamentales para llegar a los acuerdos de paz, pero también para su implementación. La Misión de las Naciones Unidas para Liberia llegó a solicitar la ayuda de las organizaciones de mujeres cuando vio que su plan inicial de desarme y desmovilización estaba fracasando. Estas organizaciones ofrecieron salidas alternativas que tuvieran en cuenta las características locales y permitieron avanzar en la consolidación de la paz (Lederach & Lederach, 2014, 58; True & Riveros-Morales, 2019, 33).

#### **4. Democratizar y legitimar los procesos de paz**

En los años noventa se vivió un creciente interés en la democratización de los Estados, en tanto que se entendió que una democracia consolidada ofrece mayores garantías para la gestión pacífica de los conflictos sociales (Harris et al., 1998, 141). Así, uno de los principales objetivos de los procesos de paz es la democratización, en términos de

gobernanza, institucionalización, y derechos fundamentales y justicia (Montaña, 2010, 212). Si bien la mayoría de los conflictos armados internos actualmente suceden en países formalmente democráticos, su calidad democrática es normalmente deficiente (Herbolzheimer, 2010b, 149). Elisabeth Porter señala que la democracia es positiva para garantizar la paz doméstica, entendiendo, eso sí, la democracia como sistema y como contenido de valores –no limitándose a una fórmula de gobernanza-, al estar basada en los principios de igualdad, pluralidad, participación, y fundamentada en los derechos humanos (Porter, 2007, 67). En el mismo sentido, David Bondia afirma que debemos concebir la democracia desde dos vertientes interrelacionadas: como una forma de gobierno, un régimen político fundamentado en “la legitimidad del poder y los requisitos para el ejercicio de ese poder”; y a su vez como un “sistema de valores que guían la convivencia humana y conceptúan a la sociedad democrática” (Bondia, 2015, 189), por lo que la ciudadanía deviene un actor fundamental para construir y sustentar la democracia.

Kristian Herbolzheimer señala la paradoja de que la mayoría de las negociaciones de paz se desarrollan de forma profundamente antidemocrática, lo cual limita la capacidad transformadora de los procesos de paz (Herbolzheimer, 2015, 145). En efecto, si uno de los objetivos que deben tener los procesos de paz es la constitución de un sistema democrático, resulta indispensable entonces que el propio proceso sea en sí democrático (Miall et al., 2006).

Como se ha visto, las negociaciones tienen una enorme implicación para el futuro del país, y por lo tanto se debe cuidar que el proceso sea lo más democrático posible (Bejarano, 1999, 9; Zanker, 2014, 84). La negociación restringida a las partes combatientes no se presenta como un proceso democrático de entrada. Para que las negociaciones sean democráticas, es necesario dar voz, en el mayor grado posible, a todos los sectores de la población, puesto que se verán afectados por la construcción de la paz posacuerdos. De ese modo, establecer mecanismos para una transformación democrática del conflicto contando con las voces de la ciudadanía supone la democratización del propio proceso de paz (Uprimny y Guzmán, (s. f.), 21, citado en Chaparro G. & Martínez O., 2016, 93). Además, en los casos en que los procesos se desarrollen en estados no democráticos o autoritarios como Siria o Liberia, o los grupos rebeldes no cuenten con unas bases de apoyo social relevantes como en Liberia, Sierra Leona y la RDC, la participación de la sociedad civil se hace más necesaria y resulta más efectiva para la democratización y la durabilidad de la paz (Wains-St.John & Kew, 2008, 14; Nilsson, 2012, 249-250).

Anthony Wains-St-John y Darren Kew sostienen que en los procesos de democratización “a seat at the negotiation table for key civil society groups appears to be an essential contribution to sustaining peace. In these cases, not only do civil society groups give voice to broader segments of the population whose interests are not well represented by the Track I negotiators, but civil society’s presence also pressures Track

I actors to function in a more democratic fashion and perhaps to take actions to address the public interests that they purport to represent”<sup>38</sup> (Wains-St.John & Kew, 2008, 31).

Catherine Barnes afirma que la participación en unas negociaciones de paz debe entenderse como el ejercicio del derecho a la participación política efectiva, puesto que unos acuerdos de paz suponen una agenda de país, con la que, entre otros objetivos, se pretende la democratización del país. Con ello, Barnes va más allá del propio derecho a la participación, recalando que los instrumentos internacionales convierten este derecho en una obligación de los estados “these international standards can be understood as putting an obligation on governments and inter-governmental organizations to promote opportunities for effective participation in peace processes” (Barnes, 2002, 11).

Dentro de la misma lógica de la relevancia que tienen los acuerdos de paz para el futuro del país, la legitimidad de las negociaciones y de sus protagonistas, pasa a ser una cuestión de gran importancia (Barnes, 2002, 11). En consecuencia, el debate sobre la legitimidad de unas negociaciones de paz tiene dos aspectos: por un lado el alcance de la legitimidad de las partes negociadoras, y por otro, la legitimidad del propio proceso de negociación. Ambos aspectos permitirán finalmente legitimar los acuerdos de paz como hoja de ruta para la construcción de la paz y facilitar su implementación. Como afirma Barnes “If the diverse elements within a society feel that the ‘solutions’ are legitimate, they are more likely to take responsibility for implementing them” (Barnes, 2006, 21).

Respecto a los protagonistas, las personas negociadoras deberán gozar de suficiente credibilidad y legitimidad en el grupo al que representan. Tanto Peter Harris et al. como Vicenç Fisas remarcan la importancia de que las personas negociadoras posean suficiente legitimidad como para poder hablar en nombre del grupo al que pertenecen, y también la autoridad necesaria para adoptar compromisos en la mesa que luego sean cumplidos por todos (Harris et al., 73-74; Fisas, 2010, 23).

La legitimidad de los actores también debe ser reconocida fuera del propio grupo. Acceder a entablar conversaciones supone un reconocimiento de la contraparte como actor legítimo para la negociación política (Fisas, 2010, 23). Ese reconocimiento es limitado especialmente al inicio del proceso, y debe ser de carácter recíproco, y se espera que vaya aumentando precisamente con la toma de confianza mutua. Ejemplo de ello fueron los procesos de Guatemala y el Salvador, que se iniciaron con la aceptación de la contraparte como actor legítimo para negociar cuestiones políticas, lo que permitió entablar unas negociaciones más allá de la finalización de la violencia (Fisas, 2010; Tamup et al., 2006). Por el contrario en Colombia el gobierno de Uribe no le dio a las guerrillas el reconocimiento de actor político, por lo que limitó todo intento de negociación con ellas a la finalización de la violencia, mientras que las FARC se negaban a una negociación que no fuera de carácter político (Acosta, 2012, 171; Santos, 2019, 272). Con la elección de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia, una

---

<sup>38</sup> Por *track I* se refieren a las negociaciones de paz formales entre las partes enfrentadas.



de las primeras decisiones que tomó fue reconocer la existencia de un conflicto armado con las FARC como actor, siendo consideradas como interlocutor legítimo en las negociaciones de paz, como anteriormente había hecho el presidente Andrés Pastrana (Harris et al., 1998, 184; Santos, 2019, 279).

La representatividad de los negociadores es fundamental para la legitimización del proceso de toma de decisiones, así como de sus resultados (Zanker, 2014). Por otro lado, la inclusión ciudadana en las negociaciones de paz supone aumentar la representatividad en la mesa de diálogos, y, cuanto más amplia sea su representatividad, más legitimada estará la mesa para discutir cuestiones de fondo del país, y en consecuencia más legítimos serán los acuerdos de paz que se deriven (Paffenholz, 2014, 77). Esto beneficia en última instancia a la construcción de la paz posacuerdos, pues la legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones favorece el apoyo ciudadano y la sostenibilidad de los acuerdos de paz (Paffenholz, 2014, 86).

Desirée Nilsson concluye en su estudio que “the inclusion of civil society in peace accords can serve to enhance legitimacy of the peace process, which in turn would likely enhance the prospects for peace” (Nilsson, 2012, 259). De forma parecida, Zanker afirma que existe un vínculo entre la durabilidad de la paz y la participación de la sociedad civil en tanto que un proceso de paz “needs to be embraced by those who have to live by it, namely the population, whose exclusion from such a process may otherwise alienate them” (Zanker, 2014, 65).

La exclusión entonces supone riesgos para el proceso de paz, en tanto que unos actores con limitada y cuestionable representatividad deciden cuestiones fundamentales que afectan al país sin tener en cuenta necesariamente los intereses de la población. Mateos afirma que ante unas negociaciones de paz, “si los líderes de diferentes facciones concentran demasiado poder, es probable que las nuevas instituciones gocen de poca legitimidad social (y se recreen así las causas originales del conflicto)” (Mateos, 2012, 183). Además, la falta de legitimidad de los acuerdos de paz por la exclusión ciudadana puede derivar en el rechazo social al proceso de construcción de la paz, al percibir el proceso como algo ajeno, limitando su vital implicación en el proceso de paz (Zanker, 2014, 65). En casos extremos, la ciudadanía puede movilizarse en contra de los acuerdos, al sentirse excluida o no ver reflejados sus intereses (Wains-St.John & Kew, 2008, 14; Paffenholz, 2014, 75).

En Colombia, el presidente Belisario Betancourt (1982-1986) intentó llevar a cabo una negociación con las FARC sin contar con el apoyo del gobierno ni de las Fuerzas Armadas. Esto deslegitimó los acuerdos adelantados llevando el proceso al fracaso (Arias, 2008, 12; Gonyalons, 2017, 12). De forma parecida pero esta vez en el grupo rebelde, el CNDP en la RDC comenzó un proceso de negociación con su líder Laurent Nkunda, sin contar con el apoyo del CNDP en los términos de la negociación, hasta que fue destituido a causa de divisiones internas que le acusaron de mal gobierno. El nuevo líder del CNDP, Bosco Ntaganda, facilitó alcanzar acuerdos concretos basados en la

desmovilización, integración de combatientes a las Fuerzas Armadas, y reconversión del CNDP en partido político (Escola Cultura de Pau, 2011, 73).

En el proceso de Kenia, que contaba con una alta polarización social, la legitimidad de las negociaciones no la otorgó la participación de la sociedad civil al desarrollarse un proceso elitista, sino sobre todo la figura de la mediación internacional encabezada por Koffi Annan. En ese caso las negociaciones se realizaron excluyendo a la sociedad civil, si bien Annan llevo a cabo varias reuniones con organizaciones civiles que resultarían cruciales para que se lograra finalmente un acuerdo (Paffenholz, 2014, 82-83; Zanker, 2014, 80).

Anthony Wains-St-John y Darren Kew ponen como ejemplo los procesos de Irlanda del Norte y de Suráfrica, que lograron una paz duradera. En estos casos la participación de la sociedad civil se canalizó a través de los partidos políticos, y de esa forma las negociaciones se consideraron democráticas y legítimas. Mientras que los procesos de Sudán del Sur y la República Democrática del Congo –en el proceso de Sun City de 2003-, no contaron con una participación sustantiva de la sociedad civil, ni contaron con una representatividad legítima ni democrática en la mesa de negociaciones, lo que los llevó al fracaso (Wains-St.John & Kew, 2008, 29-30).

Como se puede ver, parte de la sociedad civil está relacionada con la legitimidad y la democracia de los procesos de negociación, pero aún en los casos en que esté excluida de las negociaciones, pueden ofrecer legitimidad a las partes negociantes a través de canales informales (Wains-St.John & Kew, 2008, 30; Zanker, 2014, 82).

## **5. El papel de la sociedad civil en las negociaciones de paz**

Hasta ahora, el capítulo se ha centrado en los tipos de procesos, y los términos en que se pueden desarrollar unas negociaciones de paz. Estos términos pueden condicionar la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz.

Los procesos de paz se inician si las partes entienden que existen unos motivos y unos condicionantes propicios para ello. La sociedad civil puede trabajar para que se den contextos propicios y que ofrezcan garantías para el inicio de unas negociaciones, si bien, la percepción del contexto así como las exigencias para implementar un proceso de paz son cuestiones más bien internas de las partes combatientes. En este caso, la sociedad civil juega un rol de acompañamiento, y de incidencia social y política para que las partes puedan sentarse a negociar. Se puede afirmar entonces que los motivos y condiciones de las partes, no son factores determinantes que condicionen la participación ciudadana en las negociaciones de paz, y su participación aquí es más bien externa al propio proceso.

Las negociaciones de paz se rigen por una estructura a partir de una metodología de diálogo, unos objetivos para el proceso, y una agenda para la negociación. El enfoque que adopten estos términos, condicionará la participación ciudadana. En cuanto a la

metodología, desde la óptica de la participación ciudadana, el lugar, el grado de confidencialidad y el modelo de negociación son los principales factores que condicionan la participación ciudadana. Unas negociaciones en el propio país, con cierta transparencia, y que cuente con subcomisiones temáticas facilitará una mayor participación, aunque evidentemente también se deben tener en cuenta otros factores, como las presiones a la mesa de negociación, la seguridad de las delegaciones, y la oposición al proceso de paz, para lo que sería más deseable un cierto grado de confidencialidad y la negociación en el exterior.

Respecto a los objetivos, para la sostenibilidad de la paz no solo es necesario lograr la finalización de la violencia, es imprescindible abordar las causas y consecuencias del conflicto. En los conflictos internos ideológicos o de gobernanza, es especialmente importante esta cuestión, en tanto que se enfrentan partes de una misma sociedad con visiones contrapuestas, pero que deberán convivir en un mismo futuro. En este sentido, la transformación del conflicto y la reconciliación se hace fundamental para la sostenibilidad de la paz. En este marco, la sociedad civil pasa a ser un actor relevante en la construcción de la paz, por lo que deberá facilitarse su implicación en las negociaciones para que sientan las bases de la sostenibilidad de la paz.

Respecto a las agendas de negociación, aquellas que incluyan temas sustantivos serán de mayor interés para la sociedad civil, en tanto que abordan cuestiones que les implica directamente. A su vez, la participación de la sociedad civil permite ampliar los enfoques y los temas a tratar en las negociaciones, desde los intereses y necesidades de la ciudadanía. En este sentido, las agendas pueden determinar la voluntad de la implicación ciudadana en las negociaciones de paz, y a su vez, la implicación ciudadana permite ampliar las agendas de negociación.

Finalmente, toma especial relevancia para la sostenibilidad de los procesos, que estos sean democráticos y legítimos. En relación a la participación, unos procesos democráticos que pretendan un alto grado de legitimidad, será más fácil que busquen la implicación ciudadana. Es así en tanto que la participación ciudadana contribuye a la democratización y a la legitimidad de los procesos de negociación.

Como puede verse, existe una relación entre el tipo de proceso de paz y la participación ciudadana en las negociaciones, a continuación se analizará en qué medida la participación puede contribuir a sentar las bases para la sostenibilidad de la paz.

En los últimos años ha afluado el debate acerca de la pertinencia o no de la participación ciudadana en unas negociaciones de paz. La práctica habitual en los procesos de paz ha sido relegar la participación de la sociedad civil a las etapas posacuerdos, en la fase de consolidación de la paz a partir de la implementación de los acuerdos, limitado las negociaciones de paz a los actores estatales y las partes combatientes (Bothun, 2017, 26). Nilsson destaca que de 83 procesos de paz analizados, posteriores a la Guerra Fría, tan solo el 34% contó con al menos la firma de un actor de la sociedad civil (Nilsson, 2012, 255). Los modelos excluyentes con la ciudadanía han sido los más habituales en negociaciones de paz, como afirma Herbolzheimer, “uno de

los pocos aspectos en los que frecuentemente coinciden gobiernos e insurgencias es el enfoque elitista de los procesos de negociación” (Herbolzheimer, 2010b, 165).

En esta misma línea, se han realizado análisis relacionando la participación de la sociedad civil y su influencia en la sostenibilidad de la paz. Varios estudios han demostrado que la paz es más duradera si se cuenta con una mayor participación ciudadana en las negociaciones de paz. La participación de la sociedad civil posiciona las agendas ciudadanas en la mesa de diálogo, eso implica que los acuerdos sean elaborados incluyendo los intereses y necesidades de la ciudadanía, sin que eso excluya los intereses de los combatientes para poner fin a la violencia<sup>39</sup> (Barnes, 2002, 2006, 2009; Nilsson, 2012; Paffenholz, 2009, 2010, 2014; Wains-St.John & Kew, 2008).

Los postulados de la teoría crítica han puesto el foco en la participación de la sociedad civil en las propias negociaciones de paz, analizando las formas de participación y estrategias para su incidencia en los diálogos, las funciones que mantienen para el transcurso de las negociaciones, y la apertura de espacios formales de participación en las mesas de conversaciones. Para varios autores la participación ciudadana en las propias negociaciones de paz puede beneficiar los propios procesos de paz (Barnes, 2002; Hemmer, Garb, Phillips, & Graham, 2006; González, Herbolzheimer, & Montaña, 2010; Paffenholz, 2009).

Más allá de la inclusión de los intereses de la ciudadanía en la construcción de la paz, la participación ciudadana aporta otros beneficios. Hemmer et al., proponen expandir el análisis de las negociaciones de paz, conceptualizándolas como procesos de amplio alcance, no limitado a las partes en conflicto, y relacionándolo con los procesos paralelos de construcción de la paz, afirmando que “the focus of analysis has been on dyadic negotiations between representatives of large collectives, rather than negotiations between whole societies or social groups, involving networks of many actors. The tendency has also been to see negotiations as isolated strategic events, rather than manifestations of ongoing networks of relationships and social processes” (Hemmer et al., 2006, 131).

Las negociaciones de paz son entendidas así como procesos complejos, en los que es necesaria la interacción entre las propias negociaciones, la transformación de conflictos, y las iniciativas de base. Bothun afirma que unas negociaciones de paz “are more accurately described as complex processes where a myriad of actors with different agendas operate, and CSOs<sup>40</sup> are one of these actors. In a context where the way you negotiate affect the peace you get, CSOs might be actors pushing for substantial changes in societal relations, seeking something more than the absence of war” (Bothun, 2017, 26). En la misma línea, para González, Herbolzheimer y Montaña, un proceso de paz es mucho más que un proceso de negociación, por lo que es esencial

---

<sup>39</sup> Como poner en marcha procesos de DDR, ofrecer garantías jurídicas a los excombatientes, y la reconversión a partidos políticos.

<sup>40</sup> En inglés: Civil Society Organizations.

contar con múltiples iniciativas sociales y políticas para transformar el conflicto, durante las negociaciones de paz y más allá de ellas (González et al., 2010, 13).

Autores como Nilsson (2012), Wains-St.John (2008), Paffenholz (2009, 2014), o Zanker (2014), han analizado la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz y su relación con la sostenibilidad de la paz. Los estudios llevados a cabo por estos autores, tanto cuantitativos como cualitativos, muestran que la participación de la sociedad civil supone en su mayoría un beneficio para los procesos de paz, gracias a las diversas funciones que desarrollan, y a que favorecen la consolidación de una paz desde las bases. Las conclusiones muestran que la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz contribuye al logro de unos acuerdos que sienten las bases de la sostenibilidad de la paz, y fortalece los procesos de construcción de la paz posacuerdos. Igualmente resulta relevante que la participación ciudadana en las mesas de negociación en ningún caso ha supuesto una desestabilidad en los procesos de paz (Nilsson, 2012; Paffenholz, 2009, Wains-St.John & Kew, 2008).

Wains-St.John y Kew remarcan los ejemplos de Guatemala y Mozambique, como procesos en los que la sociedad civil tuvo un papel relevante durante las negociaciones, lo que facilitó posteriormente la sostenibilidad de la finalización de la violencia y los procesos de consolidación de la paz. Los casos de Liberia y Sierra Leona también son presentados en este sentido como casos en que, si bien no se permitió una participación formal en las negociaciones, la movilización ciudadana logró incidir y presionar para que se llegara a la firma de unos acuerdos de paz, facilitando a su vez la durabilidad de la paz (Paffenholz, 2014, 79-80; Lederach & Ledereach, 2014, 55-60; Wains-St.John, 2008, 26-29; Zanker, 69-75).

Como se ha desarrollado es importante implementar procesos de paz democráticos y legítimos, y la sociedad civil supone un factor clave para ello. De forma parecida, la sociedad civil ha sido también un actor activo en los procesos de paz, llevando a cabo diversas funciones en ellos, a partir de la facilitación, la supervisión, y el apoyo a los procesos de negociación, así como tareas de socialización y pedagogía de paz. Ello ha propiciado su fortalecimiento y sostenibilidad (Nilsson, 2012; Paffenholz, 2014; True & Riveros-Morales, 2019; Wains-St.John & Kew, 2008; Zanker, 2014)

La implicación ciudadana ha sido útil en varias ocasiones para facilitar el diálogo, sirviendo de nexo entre las partes combatientes, y fomentando la confianza entre ellas en las etapas tempranas de los procesos de paz, especialmente en las fases exploratorias. En Colombia por ejemplo la facilitación de civiles tuvo una enorme relevancia para lograr el inicio del proceso de paz con las FARC, contando con personas como Henry Acosta o Piedad Córdoba (Acosta, H., 2016; Fisas, 2017b, 22; Pizarro Leongómez, 2017, 267).

En el desarrollo de unas negociaciones de paz formales la función de facilitación está directamente relacionada con los mediadores. En ese escenario la facilitación adquiere relevancia en los momentos de estancamiento o crisis, cuando el diálogo entre las partes resulta complicado debido a posicionamientos antagónicos. La mediación puede jugar

un papel clave para reconducir el proceso de paz y evitar su fracaso a partir de aportar propuestas e ideas para soluciones alternativas a las aparentes incompatibilidades para poder llegar a acuerdos (Paffenholz, 2014, 75). La mediación acostumbra a llevarse a cabo por parte de organismos internacionales como las Naciones Unidas, aunque en ocasiones organizaciones no gubernamentales especializadas también han desarrollado ese papel, como el Centro Carter y la Comunidad de Sant'Egidio, como se ha visto. Pero la implicación de la sociedad civil local también ha resultado fundamental en algunos casos como Kenia, Liberia y Sierra Leona, donde las organizaciones presionaron y facilitaron el inicio de negociaciones de paz (Paffenholz, 2014, 80; Wains-St.John & Kew, 2008, 32; Zanker, 2014, 80)

Desde la sociedad civil también se ejerce la supervisión de las negociaciones, presionando a las partes negociadoras, para que tengan en cuenta los intereses de la ciudadanía. Al hacer seguimiento de los temas debatidos en la mesa, la ciudadanía puede incidir para incluir sus propias consideraciones, agendas, e intereses para la paz más allá de los intereses de las partes combatientes. En esos casos, la inclusión ciudadana en las negociaciones aporta visiones diferentes a las de las partes combatientes, que pueden ser útiles para desatascar el diálogo, y para ofrecer ideas para la construcción de la paz posbélica (Paffenholz, 2014, 79; Wains-St.John & Kew, 2008, 13). Ejemplo de ello fueron los procesos de Guatemala donde la participación de la sociedad civil además de legitimar el proceso de diálogo, sirvió para realizar aportaciones a las negociaciones, y en Mozambique, en donde la sociedad civil canalizó las demandas de la población para que fueran escuchadas en la mesa de conversaciones (Wains-St.John & Kew, 2008; Paffenholz, 2014).

Además de la inclusión de intereses ciudadanos, la supervisión está relacionada con la presión ciudadana en la defensa del proceso de negociación y para el logro de unos acuerdos de paz, como sucedió en los casos de Sierra Leona de 1999 y de Liberia de 2003. Más allá de facilitar su desarrollo, el apoyo a un proceso de paz se puede canalizar a partir de la presión a las partes para que alcancen un acuerdo de paz, dificultando que se levanten de la mesa de negociaciones, y aumentando los costes que supondría el abandono de la negociación por alguna de las partes (Nilsson, 2012; Paffenholz, 2014; Wains-St-John, 2008).

Como se ha desarrollado, los procesos de paz tienen mayores garantías de lograr la sostenibilidad de la paz cuando la ciudadanía se implica en ellos. En el mismo sentido, la implicación debe provenir de la apropiación y el apoyo al proceso, que facilita la continuidad y el progreso de los diálogos, incluso si se producen tensiones o crisis entre las partes, ya que puede actuar como agente facilitador. En el proceso de paz de la RDC en 2000, ante el fracaso del acuerdo de paz, la sociedad civil presionó a las partes y a organismos internacionales para incluir la mediación e iniciar unas nuevas conversaciones de paz, cosa que finalmente se logró (Wains-St.John, 2008, 20).

Los gobiernos, responsables de implementar los acuerdos de paz, no tienen la capacidad para consolidar una paz sostenible, pues la construcción de la paz es una tarea de toda la

comunidad. Por ello los gobiernos dependen del apoyo amplio de la población. Un proceso de paz tendrá más posibilidades de llevar a una paz sostenible si la sociedad civil lo apoya, pero para que lo haga es fundamental que la sociedad civil no solo acepte el proceso de paz y los acuerdos, sino que lo considere como algo que le es propio, y por lo tanto merece la pena adquirir el compromiso de implicarse en la implementación (Miall et al., 2006, 355; Porter, 2007, 82; Mateos, 2012, 241).

La participación ciudadana en los diálogos de paz implica una apropiación del proceso por parte de la ciudadanía al sentirse integrada en él, y en consecuencia, la sociedad civil ejercerá presión sobre las partes combatientes en defensa del proceso de paz. Cuanto mayor es la participación ciudadana mayor es su capacidad de incidir y por lo tanto de incorporar los temas que le son relevantes. En consecuencia la apropiación del proceso por parte de la sociedad será mayor, lo que supone un fortalecimiento del proceso, y garantiza mejores condiciones para el posacuerdo (García-Durán, 2010). Según True y Riveros-Morales, las organizaciones de mujeres son especialmente activas en ese rol de defensa de los procesos de paz y en la implicación para la implementación de unos acuerdos (True & Riveros-Morales, 2019, 33).

En línea con lo anterior, la inclusión y apoyo de la sociedad civil al proceso de paz complica la aparición de saboteadores del proceso de paz<sup>41</sup>, pues estos no tendrán un apoyo popular significativo que dé pie a boicotear el proceso hasta hacerlo fracasar. Estos saboteadores pueden ser tanto internos como externos, por lo que Nilsson afirma que la inclusión de la sociedad civil puede afectar no solo a las partes combatientes, sino también a otros actores al margen de las negociaciones en caso que existan más grupos armados, disidencias u otros actores interesados en la persistencia del conflicto (Nilsson, 2012, 250).

La sociedad civil también realiza una función socializadora, basada en aproximar a la población las características, los objetivos y el desarrollo de las negociaciones de paz. Ello a su vez posibilita la incidencia ciudadana al mantenerla informada de los debates de las conversaciones. Evidentemente esta función está condicionada por los grados de confidencialidad en los que se desarrollen las negociaciones. En Colombia, en el proceso de El Caguán las conversaciones eran totalmente transparentes con lo que la ciudadanía hacía aportaciones de todo tipo sobre los puntos de la agenda de negociación. Por el contrario, en el proceso de La Habana, los diferentes mecanismos participativos que se desarrollaron sirvieron para acercar las demandas ciudadanas a la mesa de conversaciones, aunque con la confidencialidad de los diálogos, la sociedad civil veía limitada su capacidad de incidencia al no conocer los contenidos concretos sobre los que se desarrollaban las negociaciones.

---

<sup>41</sup> Los saboteadores o *spoilers*, son aquellos actores que se benefician del estado de conflicto o simplemente tienen el convencimiento que no les beneficiará un acuerdo de paz por lo que buscan boicotear los acercamientos y la perpetuación de la confrontación (Fisas, 2010, 39-40; Ugarriza, 2013, 155).

Como parece lógico el apoyo al proceso de paz por parte de la ciudadanía es mayor si existe una percepción positiva de este, por lo que la socialización junto a la inclusión de puntos de interés para la población favorece el apoyo ciudadano (Barnes, 2009; Nilsson, 2012; Paffenholz, 2014).

En este caso, junto a la socialización, hay que considerar el elemento de la pedagogía en dos sentidos: pedagogía para la paz, pues es necesario cambiar mentalidades después de un conflicto armado, en tanto que el país deberá asumir que aquellos que se consideraban enemigos pasen a ser considerados adversarios políticos. Y pedagogía sobre el proceso de paz, la cual deberá enfocarse en promover una opinión pública que sea favorable al proceso en cuestión, la cual será más sencilla si realmente es un proceso de interés para la ciudadanía (García-Durán, 2010; Mitchell, 2002, 412).

Es importante destacar que estas funciones se pueden llevar a cabo a través de mecanismos formales e informales, y pueden desarrollarse tanto en negociaciones inclusivas como en las de carácter excluyente, al no depender de la formalidad de los mecanismos participativos. La organización y movilización ciudadana de forma externa a las iniciativas oficiales de las mesas de negociaciones, existan o no mecanismos formales de participación, son siempre relevantes para reforzar los procesos de paz. En el próximo capítulo se profundiza en esta cuestión.

## **6. Conclusiones**

El segundo capítulo del marco conceptual ha servido para realizar una aproximación a las negociaciones de paz desde sus características metodológicas, los objetivos y las agendas de negociación, viendo los diferentes enfoques posibles. Se han identificado varios elementos que condicionan el proceso de paz y el proceder de las negociaciones, y se ha analizado hasta qué punto, estos elementos tienen relación con la participación ciudadana. También se ha analizado en qué medida la participación de la sociedad civil supone un elemento que contribuye a la sostenibilidad de la paz. Para ello se ha identificado un conjunto de funciones y roles que lleva a cabo la participación ciudadana en las negociaciones de paz.

En el transcurso de los conflictos armados surgen diferentes ventanas de oportunidad que favorecen los acercamientos entre las partes enfrentadas, estas permiten asentar los motivos y exponer las condiciones de las partes para entablar unas negociaciones de paz. Las fases previas a unas negociaciones de paz son especialmente importantes en tanto que condicionaran la viabilidad de unas negociaciones de paz, y permitirán asentar unas negociaciones en base a las necesidades de la transformación de conflictos para la sostenibilidad de la paz.

Un primer factor para que las negociaciones de paz concluyan en unos acuerdos de paz es el cómo se negocia, es decir la metodología empleada para llegar a unos acuerdos. Existen varios aspectos a tener en cuenta como son el alto el fuego, el lugar en el que se desarrollan las conversaciones, la cronología de los diálogos, los grados de



confidencialidad en los que se desarrollen y los roles de terceras partes. La metodología escogida deberá responder al contexto del propio conflicto armado en el que se desarrolle la negociación, no existiendo fórmulas preestablecidas que garanticen la consecución de un acuerdo o conduzcan al fracaso unas negociaciones de paz. Entre los aspectos a tener en cuenta para la metodología de diálogo, algunos de ellos son especialmente relevantes para la participación ciudadana, como son el lugar de la negociación, la confidencialidad con la que se desarrollan los diálogos, y el modelo de negociación. Es importante establecer una metodología clara desde un inicio, aunque con cierta flexibilidad para poderse adaptar a las situaciones que puedan surgir a lo largo de las conversaciones.

El tipo de proceso concebido –transformador o limitado- es determinante para el alcance del proceso de paz, y por lo tanto, del tipo de paz logrado, que puede ser más o menos sostenible. La participación ciudadana facilita situar el objetivo en el desarrollo de un proceso transformador, al mantener mayor interés en la inclusión de temas operativos y procedimentales que garanticen la finalización de la violencia, así como de temas sustantivos que permitan una salida política al conflicto, y su transformación. Por lo tanto, las negociaciones de paz deberán facilitar la participación para que puedan sentar las bases de la sostenibilidad de la paz

Es fundamental entonces incorporar en las agendas de negociación temas referentes a las causas de fondo y de perpetuación del conflicto, y abordar las consecuencias de la violencia a partir de la asunción de responsabilidades y rendición de cuentas por los crímenes cometidos. Lo ideal entonces es negociar con unas agendas mixtas o maximalistas en función de la favorabilidad del contexto y el tipo de conflicto armado.

La participación contribuye a ampliar las agendas de la paz en las negociaciones de paz, añadiendo cuestiones de interés de la población. Por ello, una mayor participación ciudadana favorece el despliegue de unas agendas maximalistas o mixtas, dificultando la adopción de agendas minimalistas y limitadas a procesos de intercambio de poder e impunidades.

La participación ciudadana en las negociaciones de paz fortalece los procesos democratizándolos y legitimándolos. También aumenta la calidad democrática y la legitimidad de los eventuales acuerdos al hacerse partícipes de estos. Al contar con la ciudadanía en la etapa de configuración del proceso posbélico se aumenta la pluralidad y la representatividad. A mayor pluralidad, mayor legitimidad del proceso, y una mayor representatividad supone la sostenibilidad de los acuerdos en la población. Todo esto repercute en última instancia en una mayor durabilidad de los acuerdos y del proceso.

Para que un proceso de paz conduzca a una paz sostenible es importante el apoyo de la población civil, y para ello deberá percibir los beneficios que le otorga el modelo de paz negociada. Por ello las negociaciones deberán incorporar los intereses y necesidades de la ciudadanía a partir de las aportaciones de la sociedad civil. También es relevante la integración de cuestiones transversales como la justicia transicional, la participación de las mujeres y la incorporación de un enfoque de género. Así pues, la participación de la

sociedad civil en las negociaciones de paz aporta beneficios para el proceso de paz, en tanto que busca configurar una paz que sea inclusiva, justa, y positiva, contribuyendo a que sea sostenible, e impidiendo unos acuerdos de paz limitados, que se corresponden con una paz negativa que beneficia exclusivamente a las partes combatientes.

La sociedad civil, al participar en las negociaciones, desempeña un papel fundamental para la consecución de unos acuerdos de paz amplios, a partir principalmente de contribuir con aportaciones sustanciales enfocadas al logro de una paz sostenible, facilitando la implicación ciudadana en la construcción de la paz. La sociedad civil desarrolla un conjunto de funciones como son la facilitación del diálogo, la supervisión de los avances, el apoyo al proceso de paz, y la socialización y pedagogía de las negociaciones y de la paz. Estas funciones permiten una mayor implicación ciudadana en la construcción de la paz, a la vez que establece condiciones para una paz justa y de interés común. Para conseguirlo las partes implicadas en los procesos de paz deben incentivar, facilitar y promocionar la participación ciudadana. A mayor participación en las negociaciones de paz, mayores serán los beneficios para la construcción de una paz duradera y sostenible.

En definitiva, la participación ciudadana en las negociaciones de paz permite asentar las bases de la sostenibilidad de la paz. Contribuye a la consecución de unos acuerdos de paz amplios, inclusivos y garantistas, para avanzar en la consolidación de una paz sostenible. La participación de la sociedad civil en las negociaciones resulta entonces beneficiosa y necesaria.



## IV. LAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

### 1. Introducción

Este capítulo aborda el papel de la participación ciudadana en unas negociaciones de paz, para ver cuáles son las dificultades para la participación ciudadana. Para ello se distingue entre la participación formal y la participación informal. La participación formal de la sociedad civil se refiere tanto a la participación como tercer actor en la mesa de negociación, como a la participación en los mecanismos de participación habilitados desde las mesas de negociación. Mientras que la participación informal se refiere a las iniciativas no oficiales de la sociedad civil, que son externas a las mesas de negociación, pero que buscan crear una incidencia en las negociaciones de paz<sup>42</sup>.

En primer lugar se analizan los aspectos más controvertidos de la participación ciudadana como tercer actor en las mesas de negociación, la complejidad de la negociación, los retos a la hora de llegar a consensos para unos acuerdos de paz, y la representatividad de la sociedad civil, a fin de analizar cuáles son las posibilidades que abre la participación a pesar de sus dificultades.

A continuación se analizan los tipos de participación formal desarrollados en las últimas décadas, para ello se utilizan los modelos propuestos por Herbolzheimer (2010b) que categoriza las negociaciones de paz según el grado de participación habilitada por las mesas de negociación. Con ello se verá las diferentes formas de articular la participación ciudadana en unas negociaciones de paz de forma oficial, sus principales características, los grados de incidencia que implican, y los principales retos que suponen.

Los procesos de paz, como los conflictos, no pueden considerarse como moldes reproducibles en los diversos casos, si no que a partir de parámetros más o menos similares, pueden ser adaptables a las diferentes coyunturas. En el tercer apartado se analizan seis modelos de participación ciudadana de carácter formal en unas negociaciones de paz propuestos por Herbolzheimer (2010b). Estos modelos se clasifican de menor a mayor grado de participación en las negociaciones de la siguiente forma: unilateral, elitista, consultivo, representativo, inclusivo, integral. El análisis de los modelos evidencia diferentes fórmulas posibles y sirve para mostrar qué modelos permiten una mayor incidencia de la participación ciudadana en las negociaciones de paz.

---

<sup>42</sup> La literatura sobre paz también distingue entre *track one* que se refiere a los procesos de paz oficiales entre las élites políticas, y *track two* como aquellas iniciativas no oficiales en las que la sociedad civil ha desarrollado siempre un papel más activo, y que busca ayudar a resolver el conflicto. Finalmente el *track three*, o diplomacia ciudadana, son aquellas iniciativas ciudadanas destinadas a acercar y mediar en sociedades polarizadas (Paffenholz, 2014, 72; Wains-St.John & Kew, 2008, 18-19; Herbolzheimer, 2015, 151; Hemmer et al., 2006, 133).

En este trabajo el interés se centra en la participación ciudadana en las negociaciones oficiales, desde mecanismos tanto formales como informales. Por ello no usaremos la terminología de *tracks*.

En el quinto apartado se realiza un análisis de los mecanismos participativos de carácter informal a partir de aquellas iniciativas surgidas de la sociedad civil que pretenden incidir en la mesa de negociación. Para el análisis de la participación informal se realiza una aproximación a las iniciativas y mecanismos que ha utilizado la sociedad civil para incidir en las mesas de negociación. De esa forma se analizan diversos mecanismos externos a los diálogos formales pero relacionados con ellos, destinados a presionar y apoyar a la mesa para el logro de una paz inclusiva y con justicia, la promoción del debate ciudadano para la creación de aportaciones sustantivas, y las iniciativas para la socialización del proceso y el desarrollo de una pedagogía de paz que contribuya a la sostenibilidad de la paz.

Por último se realiza una aproximación a la participación desde un enfoque de la inclusión de cuestiones de interés transversales para la sostenibilidad de la paz. Para ello el apartado muestra la habitual exclusión de las mujeres en las mesas de negociación como consecuencia de la discriminación hacia ellas, y hasta qué punto su inclusión puede ser, además del cumplimiento de un derecho, una oportunidad para la integración de un enfoque de género en los procesos, siendo esto tal como se ha visto en los capítulos anteriores, una cuestión positiva para la sostenibilidad de la paz.

Este capítulo tiene el propósito de analizar las vías para articular de forma efectiva una participación ciudadana. De esa forma pretende demostrar que, a pesar de lo que argumentan las posturas ortodoxas, la participación ciudadana en unas negociaciones de paz se puede articular y desarrollar de distintas formas, y resulta beneficiosa para la sostenibilidad de la paz. Los modelos expuestos en este capítulo, así como las experiencias de iniciativas ciudadanas de incidencia, servirán para analizar en los siguientes capítulos hasta qué punto Colombia es un ejemplo de proceso participativo, y qué mecanismos se utilizaron para ello.

## **2. La articulación de las negociaciones de paz para una participación efectiva de la sociedad civil**

La inclusión de la sociedad civil como tercer actor en unas negociaciones de paz<sup>43</sup> comporta ciertos retos para el desarrollo procedimental de las negociaciones que las pueden dificultar o facilitar en función de cómo se articule. A partir del trabajo de varios autores críticos como Barnes (2002, 2009), Paffenholz (2014), o Wains-St.John y Kew (2008) se pueden identificar tres cuestiones que pueden dificultar la negociación al añadir más actores.

---

<sup>43</sup> Como se ha remarcado, en la concepción de participación formal se incluye tanto la incorporación de la sociedad civil como un tercer actor en la negociación, por lo tanto que participa en los debates y la toma de decisiones con carácter decisorio, y la participación formal a través de mecanismos oficiales habilitados desde la mesa de negociación, como pueden ser consultas ciudadanas, foros de debate, etc. En este segundo apartado el trabajo se centra en los retos de la inclusión de la sociedad civil en la mesa de negociación, mientras que en el siguiente apartado se centrará en el análisis de los distintos tipos de participación ciudadana de carácter formal más allá de la incorporación como tercer actor en la mesa de negociación.

- 1) Aumento de la complejidad: el hecho de incorporar más actores a la mesa de conversaciones comporta una mayor dificultad en la negociación.
- 2) Dificultad para lograr acuerdos: puede ser una dificultad añadida para llegar a acuerdos satisfactorios para todas las partes, y por tanto para el desarrollo satisfactorio de las negociaciones.
- 3) Representatividad de la sociedad civil: existe el reto del reconocimiento de un actor que pueda actuar de portavoz o representante de la sociedad civil en general puede ser una cuestión compleja, y más en contextos con gran diversidad de población, y en conflictos armados que hayan tenido un gran impacto diferencial, ya sea territorial, o poblacional<sup>44</sup>.

Estos retos pueden dificultar la efectividad de la participación ciudadana en unas negociaciones de paz, puesto que a priori podrían poner en riesgo la consecución de unos acuerdos finales de paz. Pero también son superables con una correcta metodología de trabajo, que sea capaz de anticipar las posibles dificultades y solventarlas. De esta forma, tenerlas en consideración a la hora de articular un proceso de negociación, permite minimizar las dificultades que acarrea, y así aprovechar el potencial que abre la participación ciudadana.

### **2.1. Complejidad de las negociaciones de paz**

El desarrollo de unas negociaciones de paz no supone una tarea sencilla, las dificultades que entraña todo proceso de diálogo entre dos partes enfrentadas militarmente son enormes. Añadir actores civiles en una mesa de negociaciones, supone de entrada un aumento evidente de la complejidad en el desarrollo de los diálogos, pues añaden más intereses, opiniones y nuevos temas para abordar en la Mesa. Con los actores de la sociedad civil se incorporan nuevos puntos de discusión en la mesa de negociaciones, así como un mayor número de visiones y de intereses. La sociedad civil aporta diferentes visiones y aspectos diferenciales que no incluyen los actores armados, tanto referentes a la rendición de cuentas, como a fórmulas para estructurar la construcción de la paz. Ante ello surge el temor de que se perpetúen las conversaciones sin llegar a acuerdos satisfactorios (Paffenholz, 2014, 78; Wains-St.John & Kew, 2008, 22).

Algunos autores son reacios a una participación directa en las mesas de negociaciones por temor a la excesiva complejidad que eso conllevaría, al añadir más elementos a los diálogos (Harris et al., 1998, 348). Wains-St.John and Kew afirman que siguiendo la teoría de juegos, el número de actores en una mesa de negociaciones dificulta una comunicación efectiva y la cooperación para llegar a acuerdos, además de tener de lidiar con más opiniones para cada tema en discusión (Wains-St.John and Kew, 2008, 21-22).

---

<sup>44</sup> Se entiende por impacto diferencial cuando un conflicto armado ha afectado de forma diferente en los distintos territorios del país, como a los sectores de población –mujeres, hombres, comunidad LGTBI, indígenas, campesinos, etc.-.

La población civil es una parte no combatiente pero sí implicada del conflicto armado, en cuanto que sufre las consecuencias y su desarrollo especialmente como víctima, pero también en tanto que sufre las causas originarias que se perpetúan y agravan en la guerra –violación de derechos, desarrollo, participación política, desigualdades, etc.-. La población civil representa actualmente cerca de un 90% de las víctimas directas e indirectas de los conflictos armados (Wenger & Mason, 2008, 842; Miall et al., 2006, 139; Escola Cultura de Pau, 2017b, 36-40). La población civil ha experimentado el conflicto de forma totalmente diferente a como lo han hecho las partes combatientes -y especialmente como víctimas del conflicto-, pero deberán compartir la misma paz, su implicación y sus aportaciones resultan fundamentales para desarrollar unos procesos para la construcción de una paz sostenible (Bejarano, 1999; Ortiz Jiménez, 2006; Wains-St.John & Kew, 18).

La exclusión de la ciudadanía de las negociaciones podría facilitar el logro de un acuerdo de paz a más corto plazo, pero puede llevar a consecuencias negativas para la consolidación de la paz a largo plazo, la ausencia de sus opiniones e intereses en la mesa puede afectar muy negativamente en la implementación de los acuerdos (Wains-St.John & Kew, 2008, 13). Como se ha desarrollado en el tercer capítulo, la participación ciudadana en las negociaciones es un elemento que contribuye a la sostenibilidad de la paz. Por ello las partes combatientes deben ser conscientes de estas dificultades y estar dispuestas a una negociación inclusiva, reafirmando en la voluntad de construir la paz de forma conjunta como una cuestión de país, y no solo a partir de sus propios intereses. Ningún proceso de negociación es sencillo, y la voluntad de las partes en la resolución del conflicto es una cuestión fundamental para que un proceso de diálogo logre llegar a acuerdos.

Se encuentran varios ejemplos de modelos de negociación que permiten articular de formas distintas la participación de la sociedad civil. Asimismo, la sociedad civil también se ha dotado de diferentes mecanismos participativos para hacer efectiva su incidencia, como se desarrolla a lo largo de este capítulo. Existen algunas experiencias de procesos en los que se buscó vehicular la participación ciudadana sin que las conversaciones de paz fueran más complejas, con formatos de negociación en diferentes mesas, o con la incorporación de portavoces de la sociedad civil, pudiendo llegar a acuerdos concretos. Experiencias en las que la sociedad civil ha podido mantener su influencia en las negociaciones de paz (González et al., 2010; Paffenholz, 2014). Un ejemplo significativo es el proceso de la República Democrática del Congo entre el Gobierno, los grupos armados Movimiento para la Liberación del Congo (MLC), el Reagrupamiento Congoleño para la Democracia-Goma (RCD-Goma), y la oposición no armada. Este proceso fue llamado Diálogo Intercongolés y en él participaron hasta 340 delegados de diversos sectores de la sociedad civil. Se creó una estructura de diálogos a partir de mesas temáticas, y concluyeron con el Acuerdo de Sun City firmado en 2003. Este acuerdo, entre otras cuestiones, contenía la desmovilización de los grupos armados MLC y RCD-Goma, la reforma de las fuerzas armadas, y la formación de un gobierno de transición hasta la celebración de elecciones en 2005. Su implementación, que contó

con el acompañamiento de la MONUC, no se materializó de forma satisfactoria (Paffenholz, 2014, 78-79; Barreto Henriques, 2016, 154; Escola Cultura de Pau, 2017a, 80).

## **2.2. Alcanzar acuerdos de consenso**

El incremento de actores en la mesa de diálogos dificulta la adopción de consensos debido al aumento de intereses defendidos. La inclusión de la sociedad civil en las negociaciones implica la incorporación de condiciones e intereses relevantes para la población que pueden no ser prioridad para las partes combatientes. La sociedad civil puede contar con unas agendas propias no compartidas con los combatientes como la rendición de cuentas y la aplicación de un sistema de justicia transicional (Harris et al., 1998; González et al., 2010).

Para Paffenholz, uno de los principales argumentos para la exclusión ciudadana es la dificultad de llegar a acuerdos entre las partes enfrentadas, por lo que añadir más actores a las mesas de negociación haría más difícil la concreción de acuerdos (Paffenholz, 2014, 72). Al respecto, los autores que defienden que las partes en conflicto deben determinar las condiciones para la finalización de la guerra, argumentan que incorporar actores no combatientes con reivindicaciones propias, externas a las condiciones de la confrontación, supone un riesgo y una dificultad añadida para llegar a acuerdos, pudiendo debilitar las negociaciones y llevarlas al fracaso (Nilsson, 2012; Wains-St.John & Kew, 2008).

Este riesgo que se presupone en el desarrollo de la implementación de lo acordado, a priori sería indicativo de haber conseguido unos acuerdos no satisfactorios para las partes, o al desencanto de ellos en su implementación por no contemplar los intereses y expectativas iniciales que las partes tenían puestas en el proceso de paz. La ciudadanía no actúa en una mesa de diálogo como único actor negociador o imponiendo sus iniciativas. Si bien es posible que el proceso para llegar a acuerdos de consenso se alargue, la inclusión ciudadana no quita protagonismo a las partes combatientes, sino que lo complementa. En todo caso, para minimizar la posibilidad de unos acuerdos no satisfactorios, debería atenderse al propio desarrollo de la negociación colectiva, haya o no inclusión ciudadana, siendo necesario negociar sin prisas, no intentar llegar a acuerdos de forma precipitada ni mucho menos de forma forzada, proceder con una perspectiva realista de las posibilidades de implementación, siendo conscientes de la viabilidad de llevar a cabo lo acordado, y atenerse al compromiso de su implementación (Fisas, 2010).

Si bien la participación puede ser vista como una limitación para la adopción de consensos, alargando los procesos de negociación, la adopción de consensos de forma rápida no siempre es una salida positiva. En ciertos casos los actores armados pueden acordar concesiones para la finalización de la violencia, y no en beneficio de una paz amplia (Nilsson, 2012).



Más allá de la argumentación teórica, las experiencias desarrolladas demuestran que la participación ciudadana no ha significado una perpetuación o fracaso de las negociaciones. Al contrario, en ocasiones la sociedad civil ha sido un actor clave para la consecución de unos acuerdos de paz. Ejemplo de ello ha sido el Diálogo Intercongolés, en el que contando con una significativa participación ciudadana, las negociaciones se concluyeron en dos años, mientras que la media de tiempo de negociación es de entre cinco y diez años (Escola Cultura de Pau, 2017a, 80-84; Fisas, 2010, 97). En los casos de Liberia y Nepal, sin haber sido incluidas a la mesa de negociación, la presión de las organizaciones de la sociedad civil fue clave para que las partes concretaran un acuerdo de paz definitivo (Paffenholz, 2014, 80, y 87).

La participación ciudadana, como se ha desarrollado en los anteriores capítulos, es beneficiosa para la sostenibilidad de la paz en tanto que contribuye a la transformación de conflictos y al fortalecimiento de los procesos, aumentando la implicación y apoyo ciudadano a la construcción de la paz (Nilsson, 2012; Paffenholz, 2014; Wains-St.John & Kew, 2008). Pero también se trata de una cuestión de derechos. La incorporación de la sociedad civil es legítima en democracia y necesaria para que la ciudadanía pueda defender las cuestiones que considere de interés, necesarias y relevantes para la construcción de la paz (Barnes, 2002, 8; Paffenholz, 2014; Wains-St.John & Kew, 2008; Zanker, 2014).

Así pues, la participación de la sociedad civil en la adopción de consensos también es un argumento a favor de la inclusión, pues supone la apertura de las negociaciones a una amplia gama de actores sociales, facilitando que se constituyan unos acuerdos amplios, la adopción de compromisos de actores más allá de las partes combatientes, y con un enfoque de beneficio común. La adopción de consensos en los que se incluye a la sociedad civil contribuye a la legitimidad de las negociaciones de paz y en consecuencia de los acuerdos, fortaleciendo así la sostenibilidad de la paz. Por todo ello, los consensos amplios siempre son más beneficiosos que los consensos limitados entre unas partes (Nilsson, 2012).

### **2.3. Representatividad de la sociedad civil en una mesa de negociación**

La sociedad civil no es un actor homogéneo sino un entramado de organizaciones ciudadanas con agendas y prioridades diferenciadas (Herbolzheimer, 2010b, 157). Ante ello, surge la dificultad de determinar qué actores serían más representativos de la sociedad civil, y por lo tanto deberían participar en el proceso de negociaciones. En el proceso de paz de la RDC del Diálogo Intercongolés se invitaron a varios representantes de la sociedad civil a las mesas de negociación, y eso llevó a cuestionamientos por parte de los grupos armados de la legitimidad de su presencia. A su vez la sociedad civil se mostró como un actor heterogéneo defendiendo intereses diferentes (Paffenholz, 2014, 78-79). De forma parecida en el proceso de paz de Sudáfrica se llegó a cuestionar el grado de representatividad de los partidos políticos y por lo tanto el grado de implicación que se les debía otorgar en las negociaciones (Barnes, 2002, 9).

Esta cuestión supone un gran reto si se plantea a partir de la introducción en la mesa de un tercer actor como representante de la sociedad civil, y resulta aún más complejo en contextos con gran diversidad de población, y de afectación diferencial del conflicto. A pesar de este aparente obstáculo para la participación, nos hemos referido a la posibilidad de articular de distintas formas la participación ciudadana, existiendo varios mecanismos que posibilitarían la participación a gran escala de la sociedad civil sin que sea necesaria la designación de representantes o portavoces de un sector concreto o limitado. Las mesas territoriales, los foros ciudadanos temáticos, o las comisiones paralelas pueden ser un buen ejemplo de ello. Asimismo, las herramientas informáticas ofrecen actualmente un enorme potencial para la participación a gran escala, tanto a nivel consultivo como deliberativo.

En el caso de Irlanda del Norte donde se quiso negociar contando con la participación de los partidos políticos, se realizaron elecciones previas a los diálogos para valorar el grado de representatividad de cada uno de ellos (Barnes, 2002, 8; Barreto Henríquez, 2016, 178-183). Las negociaciones de paz en Guatemala supusieron un precedente participativo al integrar un espacio reservado a la representación ciudadana en la mesa de conversaciones. Desde la sociedad civil se constituyó una Asamblea de la Sociedad Civil que funcionó como paraguas de organizaciones donde canalizar sus puntos de vista y sus reivindicaciones para la construcción de la paz. La sociedad civil se reunía como foro paralelo a las negociaciones oficiales de paz, y sus conclusiones y aportaciones se transmitían a la mesa mediante su presidente, si bien esas aportaciones no eran vinculantes (Asamblea de la Sociedad Civil, 1995; Barreto Henríquez, 2016, 257-261; Escola Cultura de Pau, 2017a, 264-266; Paffenholz, 2014, 81-82).

Vemos entonces que sí es factible y viable la participación ciudadana, con la posibilidad de articular diferentes fórmulas que permiten una incidencia efectiva por parte de la sociedad civil en unas negociaciones de paz. De esa afirmación podemos deducir entonces que el principal obstáculo para la participación no es otro que la falta de voluntad de las partes combatientes a abrir las negociaciones a las organizaciones de la sociedad civil. Como afirma Paffenholz “while the conflict parties often do not have a general objection to civil society involvement per se, they balk at specific groups they see as outside of their realm of influence” (Paffenholz, 2014, 78). Ante esto, la capacidad de movilización de la sociedad civil es fundamental para lograr espacios de incidencia en la mesa de negociaciones. Sumado a ello, los demás actores que actúen de mediación, así como los acompañantes y los garantes, pueden ser actores clave presionando a las partes combatientes para que se abran espacios participativos (Paffenholz, 2014; Wains-St.John & Kew, 2008).

En resumen, la apertura de la negociación a un mayor número de actores hace más compleja la discusión y alarga la toma de consensos y de acuerdos comunes. Las diferencias de la sociedad civil –culturales, territoriales, de intereses, etc.- hacen que aporten diversas visiones y prioridades de la construcción de la paz. Estas aparentes contradicciones pueden abordarse de forma constructiva en una sociedad plural, enriqueciendo los acuerdos y ampliando los objetivos de la paz. Los beneficios a largo

plazo de los procesos inclusivos son mayores y mejores que los beneficios a corto plazo de los procesos excluyentes (Zanker, 2014, 66; Wanis-St.John & Kew, 2008, 32).

### 3. Las posibilidades de participación formal en las negociaciones de paz

Los procesos de paz desarrolladas desde la finalización de la Guerra Fría muestran diferentes posibilidades de articular la participación formal en unas negociaciones de paz. A partir del análisis de estos procesos, Herbolzheimer (2010b) ha desarrollado una clasificación de modelos según el alcance de la participación ciudadana en las mesas de negociación. Así, las diferentes modalidades de procesos participativos permiten hablar de modelos de negociación.

A continuación, a través del análisis de modelos, se mostrará distintas fórmulas para incorporar la participación formal de la sociedad civil en las negociaciones de paz, ya sea como tercera parte negociadora o a partir de diferentes mecanismos de participación. Para ello se hace una aproximación a los diferentes modelos de negociación propuestos por Herbolzheimer. De esta forma se analiza hasta qué punto el modelo de negociación utilizado condiciona la incidencia ciudadana en las negociaciones de paz a nivel formal. Las experiencias muestran la posibilidad de articular la participación de diferentes maneras, contando con modelos y mecanismos para ello. El análisis de los modelos se realiza desde el punto de vista de menor a mayor participación, por lo que no siguen el orden establecido en la Tabla 4 propuesta por Herbolzheimer (2016b). Igualmente, se cambian los nombres al entender que la nueva terminología refleja mejor las características de cada modelo de negociación.

**Tabla 4. Modelos de negociación según la participación de la sociedad civil**

|       | <b>Elitista</b>   | <b>Consultivo</b>   | <b>Representativo</b>                              | <b>Representativo plus*<sup>45</sup></b>            | <b>Participativo</b><br><sup>46</sup>                                     | <b>Unilateral</b>                   |
|-------|---|---|--|---|---|-------------------------------------|
| Casos | Filipinas (NDF)<br>Israel-Palestina<br>Sri Lanka<br>Indonesia (Aceh)<br>Angola<br>Sudan<br>Colombia (AUC)<br>Sahara | Filipinas (MNLF)<br>Colombia (Caguan)<br>Guatemala<br>Nagalandia (India)<br>India (CPI) | Sudáfrica<br>Irlanda del Norte<br>Nepal<br>Burundi | España (País Vasco): “Dos mesas”<br>Colombia (ELN?) | Mali<br>Nicaragua (Costa Este)<br>Filipinas (RPM-M)<br>Somalia (Puntland) | Colombia (M-19)<br>México (Chiapas) |

<sup>45</sup> El modelo que Kristian Herbolzheimer considera representativo plus, en este trabajo se le llamará integral, pues desde nuestro criterio entendemos que refleja mejor el tipo de modelo, al integrar tanto la participación ciudadana como los partidos políticos, tal como se desarrolla en el apartado 3.6 del presente capítulo.

<sup>46</sup> El modelo que Kristian Herbolzheimer considera participativo, en este trabajo se le llamará inclusivo, pues desde nuestro criterio entendemos que refleja mejor el tipo de modelo a considerar que se incluye a la sociedad civil a la mesa de negociación, tal como se desarrolla en el apartado 3.5 del presente capítulo.

|            |  |  |  |  |  |
|------------|--|--|--|--|--|
| Occidental |  |  |  |  |  |
|------------|--|--|--|--|--|

*\*Estos casos han sido sugeridos pero nunca implementados.*

Fuente: (Herbolzheimer, 2010b)<sup>47</sup>

### 3.1. Modelo unilateral

Un proceso de paz que sigue un modelo unilateral cuando la facción rebelde deja de combatir sin reclamar o esperar ninguna contraprestación política para ello, y sin haber sido derrotada en el plano militar. Esto significa la renuncia a la violencia sin haber logrado a priori ninguno de los objetivos de la lucha armada ni contraprestaciones políticas. Los motivos para iniciar este tipo de proceso pueden ser diversos, como la derrota militar no definitiva, el cansancio del grupo rebelde o la pérdida del apoyo social. El grupo armado no está vencido pero su margen de acción es tan pequeño que resulta imposible lograr objetivos a corto o medio plazo. También los cambios contextuales sociales y políticos pueden hacer inviable la violencia como medio para lograr los objetivos políticos del grupo. En este modelo no se llevan a cabo negociaciones de paz de carácter político, a lo sumo se pueden emprender negociaciones con una agenda minimalista, destinadas a garantizar la seguridad de la parte combatiente en su desmovilización, y la planificación de un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (Herbolzheimer, 2010b, 168).

El proceso de paz con el CNDP en la RDC fue una negociación de carácter unilateral, al que ya se ha hecho referencia en el segundo capítulo. En un primer momento el CNDP bajo el liderazgo de Laurent Nkunda, reclamaba una negociación bilateral con el gobierno al más alto nivel, para negociar la dejación de las armas, la reconversión del CNDP en partido político, y las medidas de garantía para la población tutsi de la región de Kivu, al este del país. Con la destitución de Nkunda y el nuevo liderazgo de Ntaganda, se llevaron a cabo unas negociaciones rápidas en las que el CNDP aceptaba básicamente las condiciones del gobierno congolés, acordándose finalmente una desmovilización del CNDP, la conversión en partido político y la integración de sus integrantes a las fuerzas de seguridad, sin contemplarse medidas concretas para la garantía de los derechos de la población, ni la transformación de las causas originarias del conflicto (Escola Cultura de Pau, 2017a, 80-85; Höglbladh, 2012; HRW, 2018, 173-177).

Otro ejemplo es el proceso que llevó a cabo en Colombia con la guerrilla del M-19. Esta guerrilla urbana de Colombia decidió a finales de los noventa poner fin a la actividad armada, para lo cual solicitó iniciar un proceso de paz con el gobierno del presidente Virgilio Barco. Las negociaciones entre el Gobierno y los grupos armados llegaron a un estado de estancamiento debido principalmente a la oposición por parte de la clase política del congreso y de las Fuerzas Armadas al proceso de paz. Sin embargo, el M-19 se reafirmó en su apuesta por la desmovilización, por lo que prosiguió el proceso sin exigir ninguna contraprestación política. Finalmente, el gobierno suspendió las órdenes

---

<sup>47</sup> El mismo autor hace una nueva propuesta de clasificación en su artículo de 2015 *Multiple paths to peace*, aunque sin desarrollarla, por eso se refleja aquí su propuesta de 2010.

de captura de los integrantes del M-19 para poder negociar la finalización de la violencia y la reconversión de la guerrilla a partido político. El M-19 pudo concurrir a las elecciones de marzo de 1990 como partido, así como a las elecciones para la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 1991 (Grabe Loewenherz, 2015). En este proceso la sociedad civil asumió un rol secundario de carácter informal, aunque muy relevante, convocando concentraciones masivas en favor de la desmovilización del grupo armado del M-19 (Gonyalons, 2017; Grabe Loewenherz, 2015; Narváez, 2012).

Como puede verse, este tipo de procesos se llevan a cabo con el objetivo de la finalización de la violencia a partir de agendas minimalistas, con puntos más bien operativos destinados al cese al fuego y la reintegración de los excombatientes. El modelo unilateral está protagonizado por una de las partes, dejando a la mínima expresión un acuerdo de paz. Si bien hay cierta negociación esta se desarrolla en términos operativos y procedimentales, pero no con carácter sustantivo, y no se otorga a la sociedad civil ningún rol de participación formal.

### **3.2. Modelo elitista**

El modelo elitista es el modelo más frecuente en los procesos de paz. Se basa en el principio que quienes han hecho la guerra son quienes deben hacer las paces y diseñar la construcción de la paz. Las negociaciones se desarrollan entre los altos mandos de las partes enfrentadas, es decir, sus élites. Como se ha visto, las corrientes ortodoxas priorizan un modelo de negociación en que los protagonistas principales sean las partes combatientes, al ser estos los actores que mantienen intereses en el conflicto armado, y por lo tanto, deberán acordar y percibir los beneficios de finalizar la guerra (Nilsson, 2012, 247). Ello a priori aseguraría el establecimiento de un proceso más estable y menos complejo al haber pocos actores en la mesa, pero supone que unas pocas personas deciden cuestiones fundamentales para el futuro del país. Surge entonces el riesgo de que el proceso se limite al establecimiento de una paz negativa, con el reparto entre las élites de los espacios de poder y de los beneficios de la paz, sin atender necesariamente a las demandas ni las necesidades de la población (Herbolzheimer, 2010b, 166; Paffenholz, 2014).

Herbolzheimer sostiene que el modelo elitista supone en el fondo la legitimación de la violencia como arma política en tanto que se accede a las negociaciones a partir de su uso. Al mismo tiempo, se deja fuera del diseño del proceso de construcción posbélica a la población civil. Se incurre así en un déficit de legitimidades, en tanto que ambas partes se declaran representantes legítimas del pueblo –hay que tener en cuenta que gran parte de los conflictos desde finales de los noventa se desarrollan en países con democracias formales-, y sin embargo se le cierra las puertas a la ciudadanía a la hora de negociar la reconfiguración futura del país (Herbolzheimer, 2010b, 166). William Ortiz define este tipo de negociaciones como procesos que “están de espaldas al bien común de la nación, buscando un tratamiento preferente para los insurgentes

(reinserción, amnistía, repartición de territorio) sin que las condiciones políticas sean transformadas” (Ortiz Jiménez, 2006, 57).

El caso de El Salvador muestra una negociación de carácter elitista. Las negociaciones de paz en El Salvador empezaron oficialmente en 1989 y se desarrollaron entre el FMLN y el gobierno conservador del país. Las negociaciones se alargaron hasta 1992, fecha en que se firmó el Acuerdo de Paz de Chapultepec. Las negociaciones se desarrollaron en formato elitista, y fueron promovidas por el Grupo Contadora y acompañadas por las Naciones Unidas (Fisas, 2010, 61). El caso de El Salvador fue un proceso excluyente en cuanto a la participación ciudadana en las negociaciones de paz. A su vez, la agenda fue de carácter limitado a la finalización de la violencia, llevando a una paz negativa, y perpetuando la impunidad estatal. Si bien el Acuerdo de Paz contemplaba ciertas medidas sobre las causas del conflicto armado, estas no se implementaron dejando sin resolver los conflictos de fondo. Como consecuencia de ello, dos décadas después de la firma de los acuerdos de paz, la construcción de la paz supone todavía grandes retos para el país, especialmente las nuevas formas de violencia no política como resultado de la falta de oportunidades socioeconómicas en el país (Amnistía Internacional, 2018, 179; CIDOB, 2018; Fisas, 2010,61-64; Harris et al., 1998, 335-348).

También en Liberia el proceso fue representativo en tanto que se desarrolló de forma elitista, pero motivó una gran y trascendental movilización ciudadana de carácter informal para el logro de la paz. Las conversaciones de paz se iniciaron formalmente en 2003, en Accra, capital de Ghana, después de tres años de guerra posteriores al fracaso de los acuerdos de paz de 1996. Las negociaciones se desarrollaron de forma elitista entre el gobierno y los grupos rebeldes Liberians United for Reunification and Democracy (LURD) y Movement for Democracy in Liberia (MODEL). En el transcurso de las primeras semanas no se había logrado ningún compromiso por ninguna parte y la guerra seguía intensificándose. Los negociadores disfrutaban de un alto estilo de vida, mientras los combates en el país se recrudecían cada vez más, especialmente en Monrovia, la capital. Se temía además que las negociaciones sirviesen finalmente para proceder a un reparto del poder y de impunidades, marginando los intereses de la población. Por ello las partes negociantes intentaban ganar combates para mostrarse en la mesa de diálogos como una facción fuerte militarmente, y de ese modo negociar desde una posición reforzada (Lederach & Lederach, 2014, 55-60). Ante esta situación se produjeron movilizaciones de mujeres organizadas en torno a la campaña Acción de Masas por la Paz de las Mujeres de Liberia (Women of Liberia Mass Action for Peace), con actos tanto en Liberia como en la misma mesa de conversaciones en Accra, donde presionaron a las partes para que se lograra un acuerdo de paz que asentara las bases para la construcción de una democracia. La sociedad civil, encabezada por las organizaciones de mujeres, se movilizó de forma masiva para intentar influir en las negociaciones y conseguir un acuerdo de paz que permitiera las reformas políticas necesarias para la instauración de un sistema democrático y garantista en el país (Fisas, 2010, 76-79; Lederach & Lederach, 2014, 55-60).

Finalmente el Acuerdo de Paz de Accra, firmado en 2003, incluyó, entre otras cuestiones, un proceso de DDR, reformas en el sector de la seguridad, una amnistía generalizada, y un gobierno de transición hasta la celebración de elecciones en 2005 (Accra Peace Agreement, 2003). La participación ciudadana no finalizó con la firma del Acuerdo de Paz, sino que el compromiso de las organizaciones de mujeres continuó más allá, presentando una candidatura para las elecciones de 2005, que llevaron a Ellen Johnson Sirleaf<sup>48</sup> a ser la primera mujer presidenta de un país africano<sup>49</sup>. El proceso de paz de Liberia muestra cómo la incidencia ciudadana en las negociaciones de paz logró que se firmaran unos acuerdos para la finalización de la violencia, y la persistencia de la implicación ciudadana garantizó, a diferencia de 1996, la continuidad del proceso de construcción de la paz posbélica (Paffemholz, 2014, 83-84). A pesar de ello no se logró la consolidación de una paz positiva, los problemas en este país continúan especialmente por las dificultades a la hora de implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, así como por la impunidad ante los crímenes cometidos durante el conflicto armado, y la persistencia de la violencia contra las mujeres (AI, 2018, 288-289).

Estos procesos de paz utilizan estos modelos porque los objetivos se limitan en última instancia, a los intereses de las partes enfrentadas, quienes pretenden sacar provecho de la situación sin que exista una rendición de cuentas ante lo sucedido en el conflicto, por lo que es de esperar que se dialogue con agendas de carácter minimalista. Entonces, se excluye la participación ciudadana en la mesa de negociación para poder garantizar la limitación de las conversaciones de paz a cuestiones meramente operativas y procedimentales, que involucran a las partes combatientes, mientras dejan de lado cuestiones de fondo del conflicto o sobre rendición de cuentas.

### **3.3. Modelo consultivo**

Han existido experiencias en las que se han habilitado mecanismos de recogida de aportaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía para ser tratadas en la mesa de diálogo por las partes negociantes. Al ser una participación de carácter consultiva el modelo se denomina consultivo. No deja de ser, en el fondo, un tipo de negociación de carácter elitista, pues a la Mesa de conversaciones solo se incorporan las partes combatientes, y en general sus altos mandos, pero en la que la mesa se abre a considerar las opiniones de la sociedad civil. Este modelo prevé que las propuestas ciudadanas sean discutidas en la mesa y en su caso integradas o no en los acuerdos según lo que consideren las partes negociantes. Se trata entonces de una participación de carácter unidireccional, de la ciudadanía a la Mesa, en el que no se debaten con la ciudadana las propuestas aportadas, y en el que las aportaciones no son vinculantes (Herbolzheimer, 2010b, 167).

---

<sup>48</sup> Ellen Johnson Sirleaf, miembro de la campaña de las mujeres en Liberia, ganó el premio Nobel de la Paz junto a Leymah Gbowee, una de las mujeres que creó y dirigió la campaña.

<sup>49</sup> Para conocer más sobre este proceso y el papel de las mujeres, ver: Lederach & Lederach (2014), y el documental "Pray the debil back to hell" (2008).

El modelo consultivo es una alternativa a la inclusión de la sociedad civil como tercera parte negociante en una mesa de conversaciones, de este modo se abre el proceso a las agendas ciudadanas, fortaleciéndolo y aumentando el apoyo a los acuerdos sin que deban formar parte de la mesa, evitando las complejidades de un modelo inclusivo en el que se añaden más actores a la negociación (Paffenholz, 2014; Wains-St.John & Kew, 2008). Para Thania Paffenholz un modelo de participación consultiva tiene la ventaja de “incluir un gran conjunto de perspectivas diferentes que confieren mayor legitimidad al proceso, a la vez que evita el problema de la complejidad inmanejable” (Paffenholz, 2016, 27).

El proceso de Guatemala (1991-1996) contó con una sustancial participación de la sociedad civil, por lo que se puede categorizar como consultivo. El proceso tenía el objetivo último de llevar a cabo una transformación hacia un sistema democrático efectivo y garantista, poniendo fin a un escenario de fuerte represión política, donde el poder estaba controlado por una élite excluyente apoyada por el ejército (Tamup et al., 2006). En este contexto, la participación ciudadana se planteó como uno de los ejes centrales del proceso de paz desde las fases de negociaciones. Para ello se creó una Asamblea de la Sociedad Civil funcionando a modo de paraguas de organizaciones sociales, permitiendo el encuentro en un espacio común en forma de ágora, donde se discutían los distintos puntos de la agenda de negociaciones. Sus conclusiones se enviaban a la mesa en forma de propuestas a través de su representante y presidente de la Asamblea. Esta fórmula pretendía satisfacer la demanda de la sociedad civil para que se le diera la oportunidad de participar directamente en las conversaciones de paz (Asamblea de la Sociedad Civil, 1995, 2).

La Asamblea supuso una potente herramienta deliberativa para la sociedad civil, si bien era realmente un órgano consultivo para la mesa de diálogos sin carácter decisorio, y por ello hablamos de Guatemala como modelo consultivo y no de modelo inclusivo. Finalmente, hasta dos terceras partes de las propuestas se incorporaron a los acuerdos, que fueron firmados también por el presidente de la Asamblea. A pesar de ello, hay que señalar que buena parte de las organizaciones de la sociedad civil y de víctimas se opusieron a algunos de los puntos de los acuerdos alcanzados, como las restricciones con las que se creaba la Comisión de la Verdad<sup>50</sup> (Asamblea de la Sociedad Civil, 1995; Barreto Henríquez, 2016, 257-261; B.Hayner, 2014, 81; Escola Cultura de Pau, 2017a, 264-266; Paffenholz, 2014, 81-82).

Otro ejemplo de modelo consultivo lo encontramos en el proceso de paz en Filipinas, con la creación de la Comisión de Unificación Nacional (CUN) en 1992. La CUN nació a iniciativa del presidente Ramos en septiembre de 2002, con el objetivo de servir de base consultiva tanto a la población de Mindanao como a los diferentes grupos armados

---

<sup>50</sup> Las organizaciones de la sociedad civil y de víctimas entendían que el acuerdo sobre la Comisión de la Verdad mantenía restricciones en sus funciones y objetivos que no eran aceptables, pues supondrían renunciar a una verdad plena, estos puntos eran: 1) La comisión no podía “exigir responsabilidad a ningún individuo en su labor, recomendaciones e informe”; 2) Su trabajo “no tenía ningún propósito o efecto judicial”; y 3) Solo se le concederían seis meses para concluir su trabajo, con una posible prórroga de seis meses más (B.Hayner, 2014, 81).



activos en el territorio. Con ello se pretendía reactivar las negociaciones de paz y determinar las características que debería tener un proceso de paz para ser exitoso.

El trabajo de la CUN se desarrolló con la organización de consultas a la ciudadanía en la que participaron todo tipo de sectores sociales –organizaciones políticas, cooperativas, empresariado, indígenas, organizaciones de mujeres, grupos armados, etc.-. Las conclusiones del trabajo se recopilaron a modo de aportaciones de la sociedad civil así como de los grupos armados, y se publicaron en un informe que contenía recomendaciones para la construcción de la paz, articuladas en seis puntos que deberían ser discutidas a modo de agenda para los diálogos de paz (Coronel Ferrer, 2002, 96-97). El gobierno se sirvió de estas recomendaciones para desarrollar el proceso que llevó a la firma del Acuerdo de Paz con el grupo rebelde Moro National Liberation Front (MNLF), una de las principales guerrillas del territorio junto con el Moro Islamic Liberation Front (MILF)<sup>51</sup>. El acuerdo de paz finalmente integró en gran parte las aportaciones de la sociedad civil y la población de la región realizada a través de la CUN, desarrollándose un proceso participativo de gran alcance que buscó la complicidad ciudadana desde el primer momento. Esta cuestión, que se mostró clave tanto para el inicio de los diálogos como para el propio proceso de negociaciones, fue fundamental para la construcción de la paz, si bien todavía quedaron actores armados con los que se desarrollarían posteriores procesos de paz (Barnes, 2002, 8; Coronel Ferrer, 2002; García-Durán, 2010, 6; McKeon, 2005, 6).

Como se puede ver, un modelo consultivo permite posicionar temas de interés de la ciudadanía, si bien ello dependerá de los mecanismos habilitados para la participación ciudadana, así como la capacidad de incidencia de la sociedad civil en el conflicto en cuestión. Asimismo, deja en última instancia la redacción de los acuerdos finales de paz a la voluntad de las partes, decidiendo si incluyen o no las aportaciones de la sociedad civil, al no estar la ciudadanía directamente vinculada en su elaboración.

### **3.4. Modelo representativo**

En el modelo representativo, sin ser propiamente un proceso de participación de la sociedad civil, tiene importantes ventajas para la sostenibilidad de la paz, además de ser compatible con el desarrollo de un modelo consultivo. En él los partidos políticos se incorporan a la mesa de negociaciones como tercera parte, buscando así una mayor representatividad<sup>52</sup>. Esto es especialmente relevante para la estabilidad del proceso de paz, en tanto que los partidos políticos podrían gobernar a corto o medio plazo, ya sea durante la fase de negociaciones o en el desarrollo de la implementación de los acuerdos (Barnes, 2002, 8-9; Herbolzheimer, 2010b, 167). Si un gobierno diferente al que inició

---

<sup>51</sup> El MILF es de hecho una escisión del MNLF. Con el MILF se desarrolla actualmente un proceso de paz paralelo pero muy vinculado al proceso con el MNLF (Escola Cultura de Pau, 2017a, 172-187).

<sup>52</sup> Es preciso recordar que para este trabajo se excluye a los partidos políticos de la consideración de sociedad civil, tal como se ha señalado en el capítulo introductorio, por ello se hace una distinción de modelos cuando se permite la participación de partidos políticos y la participación de organizaciones de la sociedad civil.

o firmó un acuerdo de paz discrepa de lo acordado, o no mantiene la voluntad de proseguir con el despliegue de los acuerdos, puede frenar el proceso de paz. Es importante señalar que en un modelo representativo la participación debe ser especialmente de los partidos políticos de la oposición gubernamental, ello puede contribuir a evitar fracasos como el de Guatemala. Al respecto, un acuerdo de paz debe adoptarse como un compromiso de Estado, y no un compromiso gubernamental, facilitando así la continuidad del proceso. La incorporación de los partidos políticos facilita ese acuerdo de Estado. Permite blindar el proceso a nivel político al sumarse los partidos al compromiso con los acuerdos y con ello, a su implementación, haciendo del proceso una política de estado y no solo de un gobierno concreto. Eso también conlleva garantías para los grupos del proceso de que lo firmado se va a cumplir e implementar.

El proceso de paz de Burundi es un caso de ejemplo de modelo representativo. En 1998 se inició el denominado proceso de Arusha, llevado a cabo entre 17 partidos políticos, el gobierno vigente y la asamblea nacional. En él no participaron directamente ni los grupos combatientes, ni la sociedad civil. En el año 2000 se firmó el Acuerdo de Arusha en presencia de representantes de la comunidad internacional y de la sociedad civil. Los acuerdos alcanzados, al no contar con los grupos armados, no supusieron la finalización de la violencia política de forma inmediata, pero sí que pusieron las bases para los posteriores procesos que se iniciaron con los grupos armados del CNDD-FDD, el Palipehutu-FNL, y el grupo Forces Nationales de Libération FNL, finalizando en 2008 con la desmovilización del último grupo armado activo (Escola Cultura de Pau, 2017a, 271; Sculier, 2008, 8).

Otro proceso representativo fue el de las negociaciones de paz en Irlanda del Norte, iniciadas en 1996 con un formato multipartito, participaron diez partidos de Irlanda del Norte y el gobierno británico. Más tarde se incorporó también el Sinn Féin, partido nacionalista<sup>53</sup> irlandés que defendía el uso de la violencia (Escola Cultura de Pau, 2017a, 266; McKeon, 2005, 6). El proceso de Irlanda del Norte también se basó en la implicación de los diferentes partidos políticos. Esto contribuyó a una mayor y mejor comunicación entre las partes, al verse representadas diferentes visiones. Mark Durkan, miembro del Partido Socialdemócrata Laborista, y negociador de primer nivel en el equipo de conversaciones, llegó a afirmar que gracias al gran número de partidos, “las negociaciones fueron más incluyentes, implicando a un mayor espectro de representación democrática que en ninguna ocasión anterior” (McCartney, 2001, 35). Al final, el proceso de paz que se desarrolló a partir de las conversaciones multipartitas entre 1996 y 1998 llevaron al acuerdo de Belfast o del “Viernes Santo” con la adopción de medidas de reforma en materia de seguridad, políticas, e institucionales, y que llevarían al desarme del grupo armado Ejército Republicano Irlandés (IRA por sus siglas en inglés) (Harris et al., 1998, 134-135; Fisas, 2010, 69-71).

Sudáfrica se erige como un modelo de proceso de paz que logra establecer las bases para una paz sostenible, a través de una negociación con un modelo representativo, y

---

<sup>53</sup> Uso el término nacionalista por ser el usado en el contexto del conflicto en Irlanda del Norte, y que se refiere a aquellos grupos que defienden que Irlanda del Norte es parte de la nación irlandesa.

gran implicación ciudadana. Ante el establecimiento de las negociaciones formales entre el gobierno del presidente De Klerk y el Congreso Nacional Africano (CNA), se acordó en 1991 la creación de una Convención por una Sudáfrica Democrática (COSADE) integrada por diecinueve partidos con el propósito de negociar un proceso que debía concluir con una asamblea constituyente. El hecho de incorporar a los partidos incrementó la representatividad en las negociaciones, contribuyó a canalizar las demandas de la población a través de la base social de los partidos, y fortaleció el compromiso social con el proceso de paz (Barnes, 2002, 8; Harris et al., 1998, 55). Igualmente relevante fueron procesos participativos de la ciudadanía de forma paralela a las negociaciones. A estos espacios accedieron representantes de distintos sectores sociales como sociedad civil, partidos políticos, empresarios y sindicatos, quienes adquirieron a su vez compromisos para la superación del apartheid y la reconciliación nacional (Fisas, 2010, 73-75; Harris et al., 1998, 56).

De ese modo, la participación en la transformación del conflicto y la construcción de la paz fue de gran alcance. Por un lado los partidos políticos adoptaron el compromiso para superar el apartheid, mientras que la ciudadanía y los distintos sectores sociales, económicos y políticos, tanto a nivel local como regional, se implicaron igualmente en el proceso de paz y reconciliación nacional para la construcción de un nuevo país democrático e inclusivo, lo que sin duda contribuyó a la durabilidad y sostenibilidad del proceso. En palabras de Barnes “those who participated in these processes tended to feel ownership of the agreements reached and a degree of responsibility for their implementation” (Barnes, 2002, 9).

Catherine Barnes señala que entre los principales riesgos del modelo representativo son por un lado la posibilidad que los partidos políticos se apropien del proceso y lo conviertan en una herramienta para defender sus propios intereses, y por otro lado, el grado de representatividad de cada uno de ellos, y en consecuencia si se debería adaptar el grado de influencia que deberían mantener en las negociaciones (Barnes, 2002, 8).

### **3.5. Modelo inclusivo**

El modelo inclusivo<sup>54</sup> es aquel en el que la sociedad civil se incorpora a la mesa de negociaciones como tercera parte negociante, sin necesidad de que los partidos políticos también se incorporen a la mesa. De ese modo la ciudadanía tiene una interacción directa con las partes, y mantiene capacidad de influencia directa en la configuración de

---

<sup>54</sup> Herbolzheimer llama a este modelo como participativo. En este, el proceso de paz surge exclusivamente de la iniciativa ciudadana, y las partes en conflicto deben acatar las decisiones tomadas por la ciudadanía (Herbolzheimer, 2010b, 168). Es un proceso poco habitual, y solo se ha desarrollado en situaciones y contextos muy determinados como en el norte de Mali a través de las delegaciones de notables Tuareg, y Puntlandia, Somalia (Barnes, 2002, 9; Herbolzheimer, 2010b, 168-171; Escola Cultura de Pau, 2017a, 33-39). En este trabajo le llamamos inclusivo por entender que los modelos consultivo, representativo e integral también son modelos participativos aunque no sean con participación inclusiva con carácter decisoria. En este modelo en cambio la participación ciudadana sí se desarrolla de forma directa, pues expone directamente en la mesa en qué términos se desarrollará la construcción de la paz. Así, para evitar confusiones y porque, desde nuestro punto de vista señala de forma más fidedigna el modelo de negociación, se ha decidido llamarlo inclusivo.

los acuerdos, pues, además de firmarlos, participa en las negociaciones manteniendo una facultad decisoria.

El proceso de Puntlandia es una muestra de alternativa en el enfoque de los procesos de paz. Puntlandia, con una sociedad estructurada en clanes y subclanes, buscó la forma de finalizar la violencia e iniciar un proceso de construcción de un ente político de carácter estatal. Para ello los ancianos, quienes suponen la máxima autoridad dentro de los clanes, dialogaron entre ellos para determinar una hoja de ruta que llevaría a la superación de la violencia y la construcción de la paz, al que los señores de la guerra que operan en este territorio se debían de adherir. Si bien todavía existen múltiples retos para hacerla efectiva, se consiguió instaurar una mínima institucionalidad y la creación de un Estado autónomo llamado Somalilandia (Lederach & Lederach, 2014, 49-53; Royo, 2007).

De forma parecida al caso somalí, en Mali, al ver fracasar la iniciativa del Pacto Nacional de 1992 acordado entre el gobierno y diversas facciones del norte del país, los líderes locales se organizaron para facilitar diálogos intercomunitarios. De esta forma lograron asentar un proceso de paz a partir de la iniciativa y los contextos locales, logrando acuerdos para el cese al fuego y la reconciliación (Escola Cultura de Pau, 2017a, 33; McKeon, 2005, 7).

En la República Democrática del Congo, en el proceso llamado Diálogo Intercongolés, que fue facilitado por las Naciones Unidas y que llevó a los acuerdos de Sun City de 2003, se nombraron a diversos representantes de la sociedad civil de cada región del país<sup>55</sup>. Esto llevó a un proceso de negociación compleja, que si bien no terminó con el conflicto armado, sí logró la retirada de las tropas extranjeras en el país y la configuración de un gobierno de transición (Barreto Henriques, 2016, 154; Escola Cultura de Pau, 2017a, 80; Paffenholz, 2014, 79-80).

### **3.6. Modelo integral**

El modelo que Herbolzheimer (2010b, 166) identifica como representativo plus, y al que le llamaremos integral<sup>56</sup>, supone la fusión del modelo representativo y el modelo inclusivo. Este modelo se basaría en el principio de considerar la construcción de la paz como un reto colectivo a nivel estatal y no una tarea que haya de recaer únicamente en las partes combatientes. En este modelo se integran los principales partidos políticos, además de actores sociales relevantes en el propio proceso de negociación con carácter decisivo y no meramente consultivo (Herbolzheimer, 2010b, 167).

No se han desarrollado experiencias de procesos en los que se haya implementado este tipo de modelo, Herbolzheimer señala dos casos en los que fueron propuestos unos

---

<sup>55</sup> Aunque algunos de los actores armados vetaron la participación de las mujeres (de Alwis, et al., 2015, 301).

<sup>56</sup> Se ha preferido llamar integral para reflejar que este modelo integra tanto la participación de los partidos políticos como la participación ciudadana. De esa forma se facilita también la identificación de este como un modelo propio y concreto, en vez de un modelo representativo con más participación que evocaría el término *plus*.

modelos integrales de negociación, aunque finalmente no se llegaron a implementar. La propuesta de negociaciones de paz en Colombia entre el ELN y el gobierno colombiano, y la propuesta de dos mesas paralelas en el País Vasco en la que una participarían el grupo armado ETA con el gobierno para acordar los temas relacionados estrictamente con la finalización de la actividad armada, y una mesa entre gobierno y sociedad civil para dialogar sobre temas sustantivos de carácter político. Finalmente ninguna de las dos propuestas se materializaron en unas negociaciones de paz, por lo que no se pueden ofrecer casos de ejemplo (Herbolzheimer, 2010b, 168).

El desarrollo de un proceso de estas características, aunque nunca se haya implementado, supone el desarrollo de un proceso integrador, que junta los beneficios de un proceso inclusivo y de un proceso representativo. Ello permite la integración de las agendas de la sociedad civil, y la incorporación de las diferentes sensibilidades políticas, representadas en unos partidos políticos que en un futuro podrían adquirir el gobierno del país.

#### **4. Los modelos inclusivos de negociación y la sostenibilidad de la paz**

A partir de la clasificación de modelos de Herbolzheimer y tomando su trabajo como referencia, hemos modificado su propuesta con el cambio de nombres, la descripción de los procesos, y se han añadido algunos ejemplos más, elaborando una propuesta propia de clasificación que entendemos se ajusta más a las características y necesidades de análisis de los procesos de negociación.

La propuesta de clasificación de modelos de negociación según el alcance de participación, se realiza a partir de la estructura formal de las negociaciones, es decir, no tiene en cuenta la existencia o no de las iniciativas participativas informales y autónomas a la mesa de negociaciones. La clasificación se expone en la siguiente tabla en la que los modelos están ordenados de menor a mayor participación.

Los modelos descritos se definen en el acuerdo metodológico de los diálogos, pero no tienen por qué determinar de forma definitiva la participación ciudadana a nivel formal. A medida que avanzan las negociaciones la participación puede evolucionar, permitiendo abrir mayores espacios de incidencia a las partes o a la mesa, o bien restringir la participación. Como se mostrará más adelante, el caso colombiano es un claro ejemplo de evolución, ampliándose los canales para la incidencia ciudadana en la mesa de negociación si bien no se modificó el tipo de modelo que se mantuvo como consultivo. Las aportaciones de la sociedad civil permiten añadir nuevos puntos de vista para la construcción de la paz.

**Tabla 5. Nueva propuesta de clasificación de modelos de negociaciones de paz según la participación de la sociedad civil**

| <b>MODELO</b>     | <b>CARACTERÍSTICAS DE NEGOCIACIÓN</b> | <b>PRINCIPALES VENTAJAS Y RETOS</b> | <b>CASOS</b>    |
|-------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------|
| <b>Unilateral</b> | Los grupos armados                    | Se procede a la finalización de la  | Colombia (M-19) |

|                       |  |  |  |
|-----------------------|--|--|--|
|                       | rebeldes deciden de forma unilateral la finalización de la lucha armada.   | violencia sin contraprestaciones políticas ni negociaciones de fondo, a partir de una agenda extremadamente minimalista. Puede estar motivado por la inminencia de la desaparición del grupo, su pérdida de apoyos o por su propio agotamiento. El principal riesgo es que no haya rendición de cuentas por los crímenes cometidos durante el conflicto. | México (Chiapas)<br>República Democrática del Congo (CNDP)   |
| <b>Elitista</b>       | Las negociaciones de paz se desarrollan entre las partes enfrentadas.  | El modelo supone que pocos actores, con intereses que han defendido mediante la violencia, deciden el rediseño del país. El principal riesgo es que se negocie un reparto del poder y de impunidades, sin que se disponga una paz sostenible.  | Angola<br>Colombia (AUC)<br>El Salvador<br>Filipinas (NDF)<br>Indonesia (Aceh)<br>Israel-Palestina<br>Liberia<br>Sahara Occidental<br>Sri Lanka<br>Sudan |
| <b>Consultivo</b>     | La Mesa de conversaciones se compone de las partes enfrentadas, pero se habilitan mecanismos participativos para la población.         | Las partes se abren a escuchar a la ciudadanía, pero las aportaciones no gozan de carácter vinculante. Es un riesgo no incluir a la oposición política.  | Colombia (Caguán)<br>Filipinas (MNLF)<br>Guatemala<br>India (CPI)<br>India (Nagalandia)<br>Timor Oriental  |
| <b>Representativo</b> | En la Mesa se integran además de las partes enfrentadas, los partidos políticos, habitualmente los que tienen representación política. | Al abrirse la negociación a las aportaciones de los partidos políticos del país, se aumenta en cierto grado la representatividad de la mesa, y se robustece el proceso en tanto que todas las partes políticas adquieren el compromiso con los acuerdos de paz. Es arriesgado excluir a la sociedad civil.   | Burundi<br>Irlanda del Norte<br>Nepal<br>Sudáfrica   |
| <b>Inclusivo</b>      | En la Mesa se incluye además de las partes enfrentadas a la sociedad civil como tercera parte negociante.                              | Al incorporar como tercer actor con carácter decisorio a la sociedad civil en la mesa, se adquiere la incidencia directa en los acuerdos, aumentando la legitimidad y representatividad, y ampliando la deliberación tanto en la Mesa como en el país.   | Filipinas (RPM-M)<br>Mali<br>Nicaragua (Costa Este)<br>RDC (Dialogo Intercongolés)<br>Somalia (Puntland)   |

|                 |  |  |   |
|-----------------|--|--|---|
| <b>Integral</b> | La Mesa se compone además de las partes enfrentadas, de partidos políticos y sociedad civil. | Supone un modelo de participación inclusiva y democrática, que proporciona una gran estabilidad al proceso al haber un compromiso de todos los sectores políticos y sociales con los acuerdos de paz. El principal riesgo de este modelo, al contar con tantos actores diferentes en la mesa, es la perpetuación de las negociaciones y el consecuente estancamiento en caso de mantenerse unas posiciones intransigentes. | Propuestas finalmente no materializadas: España (País Vasco) Colombia (ELN) |
|-----------------|--|--|---|

Fuente: elaboración propia a partir de Herbolzheimer (2010b, 2015).

No existe un solo modelo de negociaciones ni una fórmula estándar de participación. Las experiencias descritas muestran diferentes posibilidades de articular una metodología de diálogos con varios niveles de participación ciudadana. Lo que se hace evidente es la viabilidad de habilitar procesos participativos, contando con la sociedad civil e incluso con partidos políticos en las mesas de negociación.

Según el análisis comparativo de procesos de paz desarrollado por Desirée Nilsson, el incluir actores de la sociedad civil y partidos políticos en los acuerdos de paz reduce el riesgo de fracaso de los acuerdos en un 60%. El estudio realizado muestra que “it is important for the durability of peace to have different spectra of society included as a way of garnering support and legitimacy for the peace process” (Nilsson, 2012, 258).

Los procesos de paz de Burundi, Sudáfrica e Irlanda del Norte muestran los beneficios de integrar a partidos políticos en la negociación, mientras que el proceso de Guatemala evidencia los riesgos de no incluir a la oposición política. Igualmente, los procesos de Sudáfrica, Liberia y Guatemala muestran la relevancia de la implicación ciudadana en las negociaciones de paz para asentar las bases de la sostenibilidad de la paz.

Los procesos consultivos e inclusivos abren la posibilidad de participación a la ciudadana, lo que permite ampliar los enfoques los procesos, y sentar las bases para la sostenibilidad de la paz. Sin embargo, el hecho de no incluir las opiniones y las diversas sensibilidades en las negociaciones puede crear rechazo a lo acordado en parte de la población, eso supone un riesgo para la implementación de los acuerdos. Para asegurar una amplia participación en las negociaciones, es necesario entonces proceder con un modelo integral, el cual permite involucrar también a los sectores políticos más representativos.

Teniendo esto en cuenta, el modelo integral sería el más adecuado para el desarrollo de una negociación. El modelo integral abre la mesa de diálogos además de a las partes enfrentadas, también a la sociedad civil y a los principales partidos políticos. Esto hace

más complejo el proceso de negociación y la concreción de acuerdos, pero permite ampliar los enfoques y agendas para la sostenibilidad de la paz. A su vez, la implicación de estos actores refuerza el proceso, supone hacerles partícipes de los acuerdos, los sentirán como propios y positivos al haber sido coautores, y en consecuencia mantendrán el interés en su despliegue e implementación.

Atendiendo a la diversidad de contextos y las complejidades particulares de cada conflicto, cada proceso deberá adaptarse a sus características. Por ello, al definir el modelo de negociación se deberá tener en cuenta el tipo de conflicto de fondo y las capacidades locales y ciudadanas para la construcción de la paz, así como su representatividad y legitimidad. Eso sí, asegurando un alto grado de participación ciudadana.

## **5. Espacios informales de participación de la sociedad civil en unas negociaciones de paz**

Los ejemplos expuestos demuestran que, aun existiendo experiencias de éxito, no es habitual la creación de espacios formales para la participación de la sociedad civil en unas negociaciones de paz, y estos habitualmente son limitados por lo que no satisfacen la implicación ciudadana. Por ello la sociedad civil ha buscado fórmulas informales de influir e incidir en unas negociaciones de paz.

Más allá de los modelos formales establecidos para el desarrollo de las negociaciones, la sociedad civil ha utilizado diferentes herramientas de participación e influencia ante unas negociaciones de paz. Con las iniciativas informales la ciudadanía no depende de los mecanismos habilitados desde la mesa, y puede crear sus propios espacios de deliberación y creación de propuestas, siendo así más flexibles y autónomos. Los espacios informales, por ser de iniciativa de la sociedad civil, acostumbran a ser inclusivos, conectados a las realizadas locales, y van más allá de las agendas para la negociación formal, permitiendo así debates amplios para la construcción de la paz y la transformación de conflictos. Asimismo también permiten crear debates y puntos de consenso ciudadano sobre temas que preocupan a la población (Herbolzheimer, 2015; Paffenholz, 2014; Wains-St.John & Kew, 2008).

Los mecanismos de participación ciudadana no son excluyentes entre sí, de hecho es habitual y positivo encontrar varias iniciativas distintas de participación ciudadana confluyendo en los procesos de paz. Esto facilita la apertura de espacios de deliberación ciudadana, con lo que se puede llegar a una mayor cantidad de personas, produciendo un efecto multiplicador que contribuye a una mayor implicación, y en consecuencia una mayor incidencia en la mesa. Igualmente, es importante que estos mecanismos informales se desplieguen aunque ya se cuente con modelos de negociación participativos.

La diversidad de organizaciones y movimientos pueden aportar una gama muy variada de visiones, agendas y demandas en la construcción de la paz. También se pueden dar



movilizaciones ciudadanas contra los procesos de paz, que, aunque acostumbran a ser minoritarios, no dejan de ser relevantes (Paffenholz, 2014, 88).

En relación a la participación informal, toman relevancia las actividades de la sociedad civil que buscan influenciar las negociaciones de paz, ya sea a partir de medidas de presión o con la realización de aportes y propuestas sustantivas. Igualmente, para el fortalecimiento del proceso de paz y la búsqueda de un mayor apoyo y compromiso social, la sociedad civil también ejerce funciones de pedagogía ciudadana para la paz (Paffenholz, 2009; 2014).

En primer lugar se identifican las movilizaciones destinadas a crear presión a la mesa para que incorporen cuestiones de interés, demandas y propuestas de la ciudadanía. Entre las acciones se encuentran las iniciativas de incidencia política como campañas, o mecanismos de monitoreo ciudadano, tanto del desarrollo de las negociaciones de paz como de la implementación de los acuerdos que se vayan acordando en la mesa de diálogos. Las iniciativas más habituales suelen ser las acciones de masas, y las campañas ciudadanas dirigidas a incluir cuestiones relevantes para la población en unos eventuales acuerdos de paz (Paffenholz, 2014, 87).

En segundo lugar están las aportaciones sustantivas a los diálogos, a partir de acciones destinadas a promocionar y facilitar el debate ciudadano y la realización de propuestas a las mesas de negociación. Para Thania Paffenholz se trata de actividades dirigidas a conectar a la población con las negociaciones formales (Paffenholz, 2014, 85). Una de las acciones más relevantes para realizar aportaciones a unas negociaciones de paz que tengan impacto en los acuerdos, es la posibilidad de abrir espacios para el debate público, en los que se promueva la reflexión colectiva, se discuta sobre el tipo de paz que se quiere y qué caminos son los más adecuados para alcanzarla, y las posturas y propuestas adoptadas para la construcción de la paz. Entre los mecanismos para ello se encuentran los foros ciudadanos, las cumbres de la sociedad civil, y la creación de redes, campañas y plataformas ciudadanas. Los mecanismos de aportes tienen el valor añadido de provenir del debate y la deliberación ciudadana lo que supone una garantía de legitimidad frente a las acciones de aval o sin debate como son las consultas, encuestas o referendos.

En tercer lugar están las acciones dirigidas desde los diálogos a la ciudadanía a partir de los avances de las negociaciones. Supone la socialización de las negociaciones a partir de la difusión de los avances, la réplica de talleres sobre diferentes temas de la agenda de negociación, la organización de conferencias y audiencias públicas, y campañas de sensibilización (Paffenholz, 2014).

Se trata de acceder a la mayoría de sectores sociales posibles, para crear conciencia de los caminos para la construcción de paz y reconciliación. Esta acción, que trasciende a las negociaciones de paz, se relaciona con las negociaciones en tanto que crea conciencia ciudadana sobre el proceso de paz, socializa el proceso difundiendo los avances en las negociaciones, así como los posibles acuerdos, y aumenta la implicación tanto en la realización de propuestas como en la construcción de la paz. Sirve en

definitiva para fortalecer el proceso, aumentar sus apoyos, e implicar a la ciudadanía en la implementación de los acuerdos.

Existen múltiples ejemplos de iniciativas ciudadanas de carácter informal. Ya se han mencionado algunas, como el caso de Liberia con movilizaciones de mujeres presionando a la mesa de negociación para el logro de unos acuerdos de paz. También en Nepal donde durante 2006 hubo importantes manifestaciones e incluso un boicot masivo a las elecciones locales como forma de presión para lograr el fin del conflicto armado y del régimen autoritario encabezado por el monarca del país, lo que facilitó el camino hacia el acuerdo de paz firmado ese mismo año (Escola Cultura de Pau, 2007, 97, Paffenholz, 2014, 87). Estos son ejemplos de presión por movilización de masas. También puede suceder que en un mismo proceso de paz se combinen diferentes acciones ciudadanas para presionar, realizar aportes, y crear pedagogía para la paz. En Sierra Leona, ante la exclusión de la sociedad civil en las negociaciones de paz de 2002, la ciudadanía se organizó de forma paralela a las negociaciones. La movilización se centró por un lado en la sensibilización y pedagogía en favor de la paz y la democratización del país, y por otro lado la incidencia política a los actores negociantes (Paffenholz, 2014, 79).

En Filipinas la sociedad civil desarrolló diversas iniciativas de construcción de la paz en medio del conflicto armado, como las acciones masivas por la paz, la creación de Zonas de Paz, la facilitación de diálogos interreligiosos para contribuir a una agenda de paz, y la verificación del cumplimiento de compromisos de los grupos armados en materia de derecho internacional humanitario y derechos humanos (Herbolzheimer, 2010a, 187). Respecto al papel de la sociedad civil en las negociaciones de paz, se han desarrollado espacios participativos para llevar a la mesa de negociaciones propuestas ciudadanas. Es el caso del CUN que se ha comentado en el modelo consultivo, e incluso la ONG Balay Mindanao albergó la sede de diálogos de paz entre el gobierno y el RPM-M, haciendo de mediadora, capacitadora y enlace con la sociedad civil (García-Durán, 2010; Herbolzheimer, 2010a, 187).

La movilización ciudadana pretende la creación de un escenario propicio para la construcción de la paz, y esto en ocasiones significa criticar los términos en los que se negocia la paz o los propios acuerdos de paz. Igualmente, existen casos en los que ha habido movilizaciones contrarias a los diálogos al considerar que no eran legítimos o que se debía utilizar la vía militar y no el diálogo. En Guatemala la sociedad civil terminó por posicionarse en contra de parte de los términos en que se había firmado el acuerdo de paz, concretamente en lo referente a las competencias que se le otorgaron a la Comisión de la Verdad, por entender que no garantizaban los derechos de las víctimas y que supondría la impunidad de las partes implicadas en el conflicto armado (B. Hayner, 2014, 80).

## **6. La inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz para la integración de un enfoque de género**

Las agendas feministas en relación a la construcción de la paz recalcan la gran ausencia de mujeres en las mesas de negociación. Es necesario aclarar la distinción que existe entre la participación de las mujeres en las mesas de negociación, entendida esta como integrantes de las delegaciones de las partes negociadoras, y la participación de las organizaciones de mujeres como forma de participación de la sociedad civil. En este apartado se hace una aproximación a la ausencia de mujeres en las mesas de negociación como integrantes de los equipos de negociación. Las organizaciones de mujeres conciben la participación de las mujeres en las mesas de negociación como derecho y como forma para que los procesos adquieran una mirada de género. Por su parte, la incidencia de las organizaciones se ha enfocado a reclamar esta participación en las mesas de negociación, y a la inclusión de un enfoque de género y diferencial en los procesos de paz.

La incidencia de las organizaciones de mujeres en favor de la inclusión de las mujeres y del enfoque de género en las mesas de negociación, ha sido una de las mayores movilizaciones a nivel global para promocionar la participación en las negociaciones de paz. Como se ha visto, entre los logros más importantes de las organizaciones de mujeres por la paz fue la adopción de la declaración de Beijín en 1995, y posteriormente la Agenda de Mujeres y Paz, que supuso el compromiso internacional para la participación de las mujeres en la construcción de la paz (Naciones Unidas, 1995; 2000; Villellas, 2015).

En el marco de la construcción de la paz, las mujeres encuentran todavía más barreras en la participación en las negociaciones de paz, al tratarse de espacios de discusión y toma de decisiones. Así, con la idea generalizada de que las guerras las hacen los hombres, y que las mujeres son personas de paz -herencia de la cultura patriarcal y del que ha derivado el *esencialismo*-, ha privado a las mujeres de tomar parte de las negociaciones de paz como veremos a continuación (De las Heras, 2009; Cohn, 2015; Mendia, 2014; Porter, 2007).

Según un estudio de ONU Mujeres, de 31 procesos de paz desarrollados entre 1992 y 2011, hubo un 9% de mujeres en los equipos de negociación, y tan solo un 4% fueron firmantes de los acuerdos de paz (UN Women, 2012, 5). En el caso colombiano, en los acuerdos de paz firmados entre 1982 y 2016 la cifra se repite, con tan solo un 4% de mujeres signatarias de los acuerdos (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 11). Porter añade que si bien las mujeres han podido asistir en algunos procesos de negociaciones de paz, no siempre ha sido en representación de los colectivos de mujeres o en defensa de los derechos de las mujeres, en ocasiones su presencia en mesas de negociaciones ha sido en calidad de esposa o de hija de algún varón, como en los procesos de Filipinas, India o Indonesia (Porter, 2007, 79).

**Tabla 6. Participación de las mujeres en 32 procesos de paz (1992-2011)**

| <b>Acuerdo de Paz</b>  | <b>Mujeres Firmantes</b> | <b>Mujeres Mediadoras</b> | <b>Mujeres testigos</b> | <b>Mujeres en Equipos de Negociación</b> |
|--|--------------------------|---------------------------|-------------------------|--|
| <b>El Salvador</b> 1992<br>Acuerdo de Chapultepec  | 12%                      | 0%                        | ---                     | 13%                                      |
| <b>Croacia</b> 1995<br>Acuerdo de Erdut  | 0%                       | 0%                        | 0%                      | 11%                                      |
| <b>Bosnia</b> 1995<br>Acuerdos de Dayton   | 0%                       | 0%                        | 0%                      | 0%                                       |
| <b>Guatemala</b> 1996<br>Acuerdo de Paz Firme y Duradera   | 11%                      | 0%                        | ---                     | 10%                                      |
| <b>Irlanda Del Norte</b> 1998<br>Acuerdos de Viernes Santos  | 10%                      | 0%                        | ---                     | 10%                                      |
| <b>Kosovo</b> 1999<br>Acuerdo de Rambouillet   | 0%                       | 0%                        | 0%                      | 3%                                       |
| <b>Sierra Leone</b> 1999<br>Acuerdo de Paz de Lomé   | 0%                       | 0%                        | 20%                     | 0%                                       |
| <b>Burundi</b> 2000<br>Acuerdo de Arusha   | 0%                       | 0%                        | ---                     | 2%                                       |
| <b>Papúa Nueva Guinea</b> 2001<br>Acuerdo de Bougainville  | 7%                       | 0%                        | ---                     | 4%                                       |
| <b>Macedonia</b> 2001<br>Acuerdo de Paz de Ohrid   | 0%                       | 0%                        | 0%                      | 5%                                       |
| <b>Afganistán</b> 2001<br>Acuerdo Provisional  | 9%                       | 0%                        | ---                     | 9%                                       |
| <b>Somalia</b> 2002<br>Cese al fuego y Principios para la Reconciliación Nacional                                      | 0%                       | 0%                        | 0%                      | ---                                      |
| <b>Costa De Marfil</b> 2003<br>Acuerdos de Paz de Linas-Marcoussis   | 0%                       | 0%                        | 0%                      | ---                                      |
| <b>República Democrática del Congo</b> 2003<br>Acuerdos de Sun City  | 5%                       | 0%                        | 0%                      | 12%                                      |
| <b>Liberia</b> 2003<br>Acuerdo de Paz entre el gobierno, la LURD, el Movimiento por la democracia y partidos políticos | 0%                       | 0%                        | 17%                     | ---                                      |
| <b>Sudan</b> 2005<br>Acuerdo de Paz  | 0%                       | 0%                        | 9%                      | ---                                      |
| <b>Darfur</b> 2006<br>Acuerdo de Paz de Darfur   | 0%                       | 0%                        | 7%                      | 8%                                       |
| <b>Nepal</b> 2006<br>Acuerdo de Paz  | 0%                       | ---                       | 0%                      | 0%                                       |
| <b>Filipinas</b> 2007<br>Acuerdo tripartito  | 0%                       | 0%                        | ---                     | ---                                      |
| <b>República Democrática del Congo</b> 2008  | 5%                       | 20%                       | 0%                      | ---                                      |

|  |           |             |             |           |
|--|-----------|-------------|-------------|-----------|
| Acta de compromiso Kivu del Norte  |           |             |             |           |
| <b>República Democrática del Congo 2008</b><br>Acta de compromiso Kivu del Sur | 0%        | 20%         | 0%          | ---       |
| <b>Uganda 2008</b><br>Acuerdo de Paz de Juba                                   | 0%        | 0%          | 20%         | 9%        |
| <b>Kenia 2008</b><br>Acuerdo de Principios del Gobierno de Coalición           | 0%        | 33%         | 0%          | 25%       |
| <b>República Centroafricana 2008</b><br>Acuerdo de Paz Global                  | 0%        | 0%          | 0%          | ---       |
| <b>Zimbabue 2008</b><br>Acuerdo para la Resolución de los retos de Zimbabue    | 0%        | 0%          | 0%          | ---       |
| <b>Somalia 2008</b><br>Acuerdo de Djibouti                                     | 0%        | 0%          | 10%         | ---       |
| <b>República Democrática del Congo 2009</b><br>Acuerdo de Paz 23 marzo         | 0%        | 0%          | 0%          | ---       |
| <b>Honduras 2009</b><br>Acuerdo de Tegucigalpa-San José                        | 33%       | 0%          | ---         | ---       |
| <b>Iraq 2010</b><br>Acuerdo de Erbil   | 0%        | 0%          | 0%          | ---       |
| <b>Filipinas 2011</b><br>Acuerdo de Oslo                                       | 33%       | 0%          | 0%          | 35%       |
| <b>República Centroafricana 2011</b><br>Acuerdo de cese el Fuego               | 0%        | 0%          | 0%          | ---       |
| <b>Yemen 2011</b><br>Acuerdo para la transición                                | 0%        | 0%          | ---         | ---       |
| <b>TOTAL</b>   | <b>4%</b> | <b>2'4%</b> | <b>3'7%</b> | <b>9%</b> |

Fuente: UN Women (2012), y Acuerdo de Paz 23 marzo entre el gobierno de la RDC y el CNDP (2009).

Según el mismo informe de ONU Mujeres, ha habido una carencia de esfuerzos para facilitar la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, incluidos algunos actores que defienden la igualdad y los derechos de las mujeres, no porque no crean que deberían ser cuestiones prioritarias en un proceso de paz, sino –al contrario del que se piensa en su participación en las fases posbélicas- por la percepción que la participación de las mujeres, y la inclusión de un enfoque de género en las discusiones, puede ser perjudicial para la consecución de unos acuerdos de paz (Mendia, 2014; UN Women, 2012, 26).

La tabla 6 muestra los resultados del estudio de ONU Mujeres y la baja participación en las negociaciones de paz, especialmente en los espacios de toma de decisión. De la tabla se desprende qué, después de la Resolución 1325 de 2000, no ha habido un incremento significativo de la participación de mujeres en las negociaciones de paz, lo que hace

pensar que la incidencia real de la Resolución 1325 en el aumento de la participación de mujeres en mesas de negociación ha sido más bien escasa (Mendia, 2014, 145).

Esta tabla muestra que las negociaciones de paz han sido lideradas de forma casi exclusiva por hombres, dejando sin un papel protagonista a las mujeres, las cuales han quedado relegadas a un papel secundario e informal (Lederach & Lederach, 2014; Chaparro G. & Martínez O., 2016; True & Riveros-Morales, 2019). Como señalábamos en el segundo capítulo, eso ha comportado la configuración de procesos desde una óptica de la masculinidad hegemónica y la exclusión de las agendas feministas. Los procesos de paz no han incluido un enfoque de género, por lo que no se ha contemplado las necesidades e intereses de las mujeres, ni la afectación diferencial de los conflictos (Alwis, et al., 2015; Villellas, 2010a). En consecuencia, disminuye la probabilidad de alcanzar una paz sostenible (O'Reilly, et al., 2015; Krause et al., 2018).

## **7. Conclusiones**

En los anteriores capítulos se ha mostrado la relevancia de las negociaciones de paz como momento crucial de configuración de la paz posbélica. También y en consecuencia, de la relevancia de contar con la sociedad civil en un momento de tanta trascendencia para la paz como son las negociaciones. Por ello el análisis se centra en las aportaciones de la participación ciudadana a la construcción de la paz. A partir de ahí, en este capítulo se ha reflejado cómo puede la sociedad civil realizar sus aportaciones. Se analizan las principales dificultades de la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz, los modelos de negociación que se pueden articular para la participación formal de la sociedad civil, y los mecanismos informales que puede desarrollar la sociedad civil para influir en unas negociaciones de paz formales. Por último, se ha profundizado en la participación de las mujeres, un colectivo habitualmente excluido de las mesas de negociación, pero movilizado para influir en los diálogos de paz.

Como se ha mostrado en el capítulo anterior, el tipo de conflicto determina los objetivos del proceso y las agendas de diálogos. La participación ciudadana favorece la ampliación de los objetivos y las agendas para llevar a cabo procesos de construcción de la paz transformadores.

Inicialmente se han expuesto las principales dificultades que implica la inclusión ciudadana en una mesa de negociaciones de paz. La sociedad civil no actúa como un actor uniforme, sino que es un entramado de organizaciones y de intereses sectoriales totalmente heterogéneos, con lo que los retos de la participación son enormes. Las principales dificultades se identifican en el aumento de la complejidad al añadir más actores a una mesa de negociación, la dificultad de llegar a consensos, lo que alargaría las negociaciones y podría suponer unos acuerdos no satisfactorios para las partes combatientes, y los cuestionamientos sobre la representatividad de los portavoces de la sociedad civil. Estas cuestiones son relevantes al diseñar unas negociaciones de paz, ya que es posible minimizar los riesgos que pueden comportar. Así, la complejidad viene

asociada a la voluntad real de las partes en la construcción de la paz que beneficio al país y no meramente a sus intereses particulares. Existen asimismo formas de facilitación y mediación que pueden facilitar el desarrollo de las negociaciones con varios actores. Algunas de las vías para ello son la conformación de subcomités de trabajo sectorial o territorial en los que se puedan integrar diferentes organizaciones, bien las mesas temáticas que trabajen sobre temas específicos de la agenda de negociación.

Respecto a la adopción de consensos, la suma de actores amplía debates pero no elimina las voces de las partes beligerantes. Además está demostrado que la adopción de consensos amplios es más beneficiosa para la sostenibilidad de la paz que unos consensos reducidos a pocos actores. Por último, sobre la representatividad, existen mecanismos para cuidar los modelos de elección de delegados y portavoces, así como atender el alcance de la base social de cada movimiento. No se debe perder de vista que la participación además de ser un derecho democrático, es un factor que, más allá de las complejidades que presenta en una primera instancia, supone beneficios a la larga para la transformación de conflictos y la sostenibilidad de la paz.

No existe una metodología estándar de negociación. Las experiencias de procesos de las últimas décadas muestran que existen varias formas de articular una metodología de diálogos con diferentes niveles de participación ciudadana. Ello demuestra que, si existe la voluntad, es posible y viable habilitar sistemas participativos, que además pueden adaptarse a las necesidades de cada contexto, de cada conflicto y de cada proceso de paz.

En el tercer apartado se han descrito seis modelos de negociaciones de paz que muestran una categorización de los tipos de negociaciones en función de la participación ciudadana de carácter formal. La clasificación de los modelos supone un marco de análisis sobre el alcance y tipo de participación en las negociaciones. Algunos modelos son más participativos, democráticos y legítimos, mientras que otros como el elitista o unilateral pueden ser considerados poco democráticos y carentes de legitimidad en sus resultados. Los casos desarrollados muestran que la forma más habitual de proceder ha sido a través de modelos elitistas que no cuentan con participación ciudadana, aunque en ciertas ocasiones se han ofrecido también espacios consultivos. La exclusión ciudadana y de partidos políticos en las negociaciones limita el compromiso de esos actores con la implementación de unos acuerdos sobre los que no han participado. Ello puede dificultar el proceso posbélico.

El modelo consultivo, el habitual a la hora de abrir la participación ciudadana, permite que la sociedad civil pueda pronunciarse y hacer aportaciones a la mesa de conversaciones, si bien las aportaciones son siempre con carácter consultivo, y no se le reserva un espacio decisorio a la mesa de conversaciones. Por el contrario, el modelo inclusivo es el que abre la mesa a la participación directa de la sociedad civil a la negociación, ello aumenta la legitimidad y la representatividad, a la vez que amplía la

deliberación en el diálogo, permitiendo posicionar en la agenda cuestiones de especial interés para la ciudadanía sobre la paz.

El modelo representativo hace lo propio con los partidos políticos, incluyéndolos a la mesa de negociación. Este modelo aumenta la representatividad de las sensibilidades políticas, y fortalece el proceso en tanto que implica a aquellos actores que en un futuro podrían llegar al poder político y hacerse cargo de la implementación de los acuerdos. Esta cuestión es importante en tanto que si estos actores no han participado de la elaboración de los acuerdos, y no entienden como propios los acuerdos de paz, en caso que logren el poder político, pueden no cumplir los compromisos adquiridos por anteriores gobiernos con el acuerdo de paz como sucedió en Guatemala y el Salvador. Esa situación también puede ocurrir en caso que se entiendan los acuerdos como compromisos de un gobierno y no como una política de Estado de obligado cumplimiento.

La experiencia demuestra que la participación ciudadana en las negociaciones no supone de por sí la consolidación de una paz sostenible, pues existen muchos elementos que influyen en ello, pero sí es un factor que contribuye a sentar las bases para la sostenibilidad de la paz. Por ello será preferible apostar por los modelos más participativos en tanto que fortalecen el proceso, al mismo tiempo que facilitan las condiciones para la construcción de una paz que dé respuestas a las necesidades de la población y a la reconciliación posbélica.

El modelo más inclusivo y participativo es el modelo que se ha descrito como integral, en tanto que permite la incorporación a la mesa de actores de la sociedad civil y a partidos políticos. Este modelo complica el proceso de negociación y puede alargar la adopción de consensos, pero permite hacer partícipes de los acuerdos a la ciudadanía y a los partidos políticos. Esto favorece el fortalecimiento de los procesos de paz y el blindaje de los acuerdos, a la vez que contribuye a ampliar el compromiso de su implementación a todos los actores sociales y políticos.

Debido a la recurrente exclusión ciudadana de las negociaciones de paz, la sociedad civil ha desarrollado distintas iniciativas para mantener su influencia en las mesas de negociación, desplegando múltiples mecanismos para conseguirlo. En el cuarto apartado se han clasificado según la intencionalidad con la que se desarrollan, a partir de presión a las partes negociantes para apoyar o bien rechazar el proceso o los términos de los acuerdos, las acciones destinadas a realizar aportaciones para incorporar intereses ciudadanos en los diálogos de paz formales, y los actos para una pedagogía de paz. Conocer estas iniciativas puede ser útil como modelos para servir de referencia en otros procesos de paz.

Estos mecanismos informales son especialmente relevantes para que la ciudadanía tenga posibilidades de influir en la elaboración de unos acuerdos de paz. La participación en unas negociaciones puede articularse de muchas maneras distintas, existiendo muchas esferas de incidencia y diferentes vías y mecanismos para la interacción con la mesa de negociaciones. Así, la movilización ciudadana en forma de campañas, acciones de



masas, foros temáticos, consultas ciudadanas, cumbres de la sociedad civil, entre otras, se realizan con el objetivo de incidir a la mesa de negociaciones en los términos de una paz que contemple los intereses de la población. En ocasiones, como se ha mostrado, las movilizaciones también pueden ser no solamente de apoyo, sino también en contra de algunos términos acordado o incluso del propio proceso de paz.

Independientemente de la existencia de mecanismos formales que se pueden desplegar en unas negociaciones de paz, es importante desarrollar también espacios paralelos de reflexión y debates ciudadanos para ampliar agendas y reforzar las iniciativas ciudadanas de construcción de la paz desde las bases. Los procesos ciudadanos paralelos facilitan una mayor participación al ser canales más flexibles y directos no tan institucionalizados. La capacidad de organización de la sociedad civil para la elaboración de propuestas y para la incidencia en la mesa de negociaciones será fundamental para ampliar la agenda de la paz.

Los procesos de paz acostumbran a evolucionar a medida que se desarrollan, lo que se puede aprovechar para aumentar la participación ciudadana, pudiendo adquirir nuevas fórmulas y una mayor incidencia tanto social como en las negociaciones. La participación en la mesa de unas negociaciones de paz puede ser dinámica, evolucionando o involucionando en el transcurso de las negociaciones, ampliando espacios o restringiendo las posibilidades de incidencia. Por ello, la incidencia paralela de la sociedad civil resulta necesaria para hacer evolucionar las negociaciones hacia modelos más participativos que lleven a la conclusión de unos acuerdos de paz amplios y de consenso ciudadano.

La cultura patriarcal arraigada en las sociedades, y acentuada en los contextos de guerra, ha propiciado la exclusión de las mujeres en los espacios formales de negociaciones de paz. Las mujeres han sido habitualmente excluidas de las mesas de negociación, por lo que han tenido que recurrir a mecanismos informales para que su voz sea escuchada. Se ha incumplido así, de forma reiterada, con la legislación internacional que establece la participación de las mujeres como un derecho y como una necesidad para avanzar hacia la sostenibilidad de la paz. La incidencia en las últimas décadas se ha centrado en lograr la participación de mujeres de forma efectiva y en puestos de toma de decisiones. Por otro lado, las organizaciones de mujeres han realizado aportaciones sustantivas para la consolidación de la paz, abriendo los debates y las miradas a las afectaciones diferenciales de la violencia en las mujeres, y la necesidad de establecer mecanismos posbélicos con enfoque de género, que respondan a los intereses y necesidades de las mujeres, y a superar la discriminación estructural hacia ellas que comporta el sistema patriarcal.

El objetivo de la construcción de la paz vista en el segundo capítulo, enfocada a un proceso transformador que incluya las agendas de la seguridad humana y de las mujeres que permita la construcción de una paz sostenible, será más viable si se cuenta con una amplia participación en las negociaciones de paz, por ello, se debe desarrollar unas negociaciones de paz a partir de modelos que garanticen una participación efectiva.

La participación sirve para que se aborden las consecuencias de la violencia para la población, construyendo la paz desde la rehabilitación y reconciliación del país, y ofreciendo garantías para los derechos humanos. Más allá de eso, también puede significar la oportunidad para que se puedan estructurar nuevas relaciones de poder igualitarias y equitativas, el replanteamiento para la reforma social, institucional y cultural con un enfoque de género, así como asentar las bases institucionales y estructurales para la igualdad de oportunidades y la participación política.

La participación ciudadana ha sido habitual en los procesos de paz, aunque especialmente en espacios informales, viendo así limitada su capacidad de incidencia. Por ello hay que incentivar la participación también en espacios formales donde existe una mayor posibilidad de incidencia para la configuración de los acuerdos de paz. La experiencia demuestra que no solamente es beneficiosa sino totalmente viable existiendo un amplio abanico de mecanismos para ello.



### **V. LAS NEGOCIACIONES DE PAZ DE COLOMBIA ENTRE LAS FARC-EP Y EL GOBIERNO COLOMBIANO ENTRE 2012 Y 2016**

#### **1. Introducción**

En esta tercera parte del trabajo se analiza el proceso de negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP (2012-2016) en La Habana, Cuba. El proceso de La Habana supuso una innovación en cuanto a unas negociaciones de paz abierto a la participación ciudadana. A través de un modelo consultivo de negociación, se logró la incorporación de cuestiones de interés para la ciudadanía como un enfoque de género, y las garantías de los derechos de las víctimas de violencia sexual. El objetivo de esta tercera parte es mostrar las características innovadoras de las negociaciones de paz de Colombia; la importancia que tuvo la implicación ciudadana, y en especial de las organizaciones de mujeres y las víctimas, en las negociaciones de paz; y mostrar hasta qué punto lograron incorporar sus agendas, intereses y necesidades en el Acuerdo de Paz. La estructura de esta tercera parte se establece a partir de un primer capítulo sobre los antecedentes y el desarrollo de las conversaciones de paz de Colombia en La Habana, un segundo capítulo sobre la participación ciudadana en el proceso de negociación, centrado en las organizaciones de mujeres, y un tercero capítulo que analiza las aportaciones de las víctimas de violencia sexual al acuerdo de paz para la satisfacción de sus derechos.

El conflicto armado colombiano es un conflicto armado interno revolucionario/ideológico, se caracteriza por una gran cantidad de actores armados que han tomado parte en el conflicto, y en el que se han desarrollado varias iniciativas de paz. Las FARC-EP fueron uno de los actores más relevantes del conflicto, contando con una gran expansión territorial y capacidad militar especialmente desde la década de los noventa. En agosto de 2012 se hacía público el inicio de un proceso de paz con esta guerrilla, el cuarto con este actor, que tendría lugar en La Habana, Cuba. Un proceso que fue estructurado en tres fases, exploratoria, negociaciones y construcción de la paz posbélica. La fase de negociaciones se desarrolló entre octubre de 2012 y noviembre de 2016, finalizando con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (en adelante Acuerdo de Paz), y que dio paso a la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz posbélica. El actual trabajo, sin desconocer la complejidad del conflicto colombiano, se focaliza específicamente a la confrontación entre las FARC y el Estado, centrándose en las negociaciones de paz llevadas a cabo entre estos dos actores en el periodo 2012-2016.

El tipo de negociación que se desarrolla en un proceso de paz está relacionado con el tipo de conflicto, sus causas y las consecuencias. Por eso, este capítulo empieza con una

lectura del conflicto colombiano, tanto desde el punto de vista de la violencia, como de las iniciativas de paz formales, para comprender cómo éste ha influido en el tipo de negociación de La Habana, y el alcance de la participación de la sociedad civil en este proceso.

Para el análisis del conflicto se tendrá en cuenta las raíces, los principales actores, y el alcance y evolución de la guerra. Se realiza una aproximación a las principales consecuencias de la violencia sobre la población, principal víctima del conflicto, con más de siete millones de personas desplazadas y doscientas cincuenta mil muertes. El capítulo profundiza especialmente en el impacto de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, la cual afecta de forma especial a las mujeres, y en la que prima el silencio y ocultación de los hechos, y la impunidad para los perpetradores. Para las organizaciones de mujeres, eso hace especialmente relevante su inclusión en los acuerdos. En este sentido, se repasan las principales herramientas de justicia transicional que se han desarrollado en Colombia previas al proceso de La Habana, mostrando hasta qué punto han integrado la violencia sexual. Eso servirá para conocer los antecedentes y el recorrido en la satisfacción de los derechos de las víctimas de estos hechos, con el que se contaba en La Habana.

En el siguiente apartado se tratan las diversas iniciativas previas de diálogo con las FARC, las encabezadas por Belisario Betancourt y Virgilio Barco entre 1984 y 1990, denominado proceso de La Uribe, el proceso de Caracas y Tlaxcala entre 1991 y 1992, y el proceso de El Caguán entre 1998 y 2002. Ello servirá para mostrar las lecciones aprendidas de los procesos anteriores.

Todo este recorrido, entre la evolución de las etapas de violencia y los distintos intentos formales de construcción de la paz, condicionaron el contexto, los motivos y las condiciones que posibilitaron el inicio de las negociaciones de La Habana. Así como también la forma en que quedaron definidas las negociaciones de paz desde el punto de vista de los objetivos, la metodología y la Agenda con la que se desarrollaron los diálogos.

El capítulo también hace un repaso del desarrollo del proceso de negociación, con sus principales avances, los cambios en la metodología de negociación, y los retos que tuvieron que afrontar para el logro del Acuerdo de Paz.

Finalmente, con todos estos elementos, se realiza un análisis comparativo con los anteriores procesos de negociación, teniendo en cuenta las principales características de los procesos, para ver en qué medida los aprendizajes y lecciones de procesos anteriores condicionaron el proceso de La Habana, y así poder comprender las principales innovaciones metodológicas y de la agenda para la negociación que hace de La Habana un proceso diferente.

## **2. Una aproximación al conflicto armado colombiano**

El conflicto colombiano desataca por su enorme complejidad, por la gran cantidad de actores que han intervenido, creándose y desmovilizándose varios grupos armados, y por las distintas fases que se han sucedido en los más de cincuenta años de duración, alternándose periodos de recrudecimiento de hostilidades con procesos de paz (Fisas, 2016; Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015; Sánchez, 2013). Todo este recorrido condicionó finalmente la forma en que se estructuró y desarrolló el proceso de La Habana.

El Centro Nacional de Memoria Histórica identifica hasta cuatro periodos en la evolución del conflicto. Entre 1958 y 1982 hubo una proliferación de guerrillas, aunque el conflicto armado era todavía marginal y no generalizado territorialmente. Entre 1982 y 1996 se caracterizó por la proyección política, la expansión militar y territorial del conflicto, y por el surgimiento del narcotráfico. Entre 1996 y 2005 se recrudeció el conflicto armado, con la expansión de las guerrillas y del paramilitarismo, así como la ofensiva estatal militar. El último periodo, entre 2005 y 2012 marcaría el reacomodo del conflicto, con unas guerrillas mermadas pero no vencidas, y un paramilitarismo reestructurado y adaptado al nuevo contexto interno e internacional (Sánchez, 2013, 111).

En el conflicto armado colombiano han participado una gran cantidad de actores distintos. Desde 1964 se han creado una decena de guerrillas revolucionarias, influenciadas inicialmente muchas de ellas por la victoria de la revolución cubana. También han participado en el conflicto grupos paramilitares y narcotraficantes, sobre todo a partir de 1980, pero que se remontan a la época de La Violencia<sup>57</sup>.

### **2.1. Las raíces del conflicto**

Algunos autores señalan que los orígenes del conflicto colombiano se remontan más allá del surgimiento de las guerrillas de las FARC-EP en 1964. Entre estos autores hay quienes sitúan los orígenes a la época del Frente Nacional (1958-1974); a la muerte de Gaitán y el llamado Bogotazo en abril de 1948; e incluso algunos lo sitúan en los

---

<sup>57</sup> A parte de las FARC-EP, ha habido otras guerrillas que si bien mantenían menor capacidad armada para el conflicto armado, han influenciado igualmente en su evolución. Se trata de guerrillas como Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), o el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) de base indígena, entre otras guerrillas y disidencias, las cuales en su mayoría se desmovilizaron a principios de los noventa. De estas, actualmente queda activa el ELN que está inmersa en un proceso de paz con el gobierno colombiano (Villamizar, 2017; Pizarro Leongómez & Moncayo, 2015; Pizarro Leongómez, 2017; Sánchez, 2013). Por último el paramilitarismo ha sido un actor determinante en la guerra de Colombia, causando la mayoría de los crímenes de guerra, y que sigue siendo el mayor actor perpetrador, criminal y desestabilizador del país (CINEP, Programa para la paz, 2016b; Corporación Nuevo Arco Iris, 2017; Sánchez, 2013). Según el Centro Nacional de Memoria Histórica tiene sus orígenes en las autodefensas campesinas de la época de La Violencia, y su versión actual surgió a mediados de los ochenta como forma de servicios de vigilancia y seguridad privada a narcotraficantes. Evolucionó especialmente en los noventa hasta convertirse en ejércitos autónomos con alta capacidad combativa, vinculados al narcotráfico (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017a).

enfrentamientos entre liberales y conservadores del siglo XIX (Fisas, 2016, 10; Sánchez, 2012, 33; Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015, 8).

Las discrepancias al señalar el origen del conflicto provienen de que el surgimiento de las guerrillas como las FARC no puede explicarse ni entenderse sin tener en cuenta las etapas políticas anteriores, especialmente “La Violencia” y el “Frente Nacional”<sup>58</sup>, sus causas, y sus consecuencias en la población tanto a nivel socioeconómico como político (Fisas, 2017b, 10). Para Pizarro Leongomez el debate que lleva a determinar un inicio concreto para el conflicto armado colombiano, más que significar una fecha de inicio, supone esclarecer de dónde provienen las causas que desencadenaron el conflicto (Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015, 7).

De ese modo, aunque no exista unanimidad en cuanto a una fecha o un hecho desencadenante del conflicto armado contemporáneo, sí hay cierto consenso sobre las causas del conflicto, las cuales se basarían principalmente en la desigualdad existente en el mundo rural, en donde la propiedad de la tierra estaba en manos de unos pocos terratenientes, mientras que el campesinado carecía de tierra en propiedad y subsistía con grandes dificultades. Así, la falta de desarrollo agrario y de acceso a la tierra fue uno de los factores determinantes para la violencia (Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015, 10-15; Fisas, 2017b, 10; Sánchez, 2013, 117).

Un segundo factor que incidió en el desencadenamiento del conflicto armado puede encontrarse en la exclusión política. Después de unos años de enfrentamientos armados entre grupos liberales y conservadores en lo que se llamó la época de La Violencia, y de un breve periodo dictatorial del general Rojas Pinillas entre 1953 y 1957, los dos grandes partidos del país que habían estado enfrentados llegaron a un pacto en 1957 llamado el Frente Nacional. Este pacto supuso la alternancia en el poder de los partidos conservador y liberal por periodos de cuatro años. Si bien con ello finalizó la violencia partidista de la década anterior, consumó la exclusión de los demás partidos políticos, entre ellos el comunista, lo cual tendría gran influencia en la creación de las FARC (Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015, 7-10; Fisas, 2017b, 11; Sánchez, 2013, 123; Villamizar, 2017, 264).

La combinación de un sistema agrario arcaico y desigualitario, y un sistema político excluyente, junto con la herencia de épocas de violencia social y política, propició la aparición de actores armados de carácter revolucionario que se enfrentaron al Estado colombiano. Se trata entonces de un conflicto armado interno con carácter revolucionario/ideológico. Se han enfrentado grupos de un mismo país, mientras que la violencia ha afectado especialmente a la población civil, dejando una sociedad dividida y polarizada. Esto hace que, para el logro de una paz sostenible, sea necesaria la implementación de un proceso de justicia transicional y reconciliación, e involucrar a la ciudadanía en el proceso de paz.

---

<sup>58</sup> Para saber más de estas épocas consultar: Fernán E. González, *Poder y Violencia en Colombia*, Bogotá, 2014; y Guzmán Campos, G. Fals Borda, O. Umaña, *La violencia en Colombia*, Bogotá, 2010.

Las causas que propiciaron la perpetuación del conflicto armado, así como su evolución y cambios, se encuentran en la persistencia del problema agrario y la exclusión política, la aparición del narcotráfico en la década de los ochenta, el contexto internacional de bloques y la posterior hegemonía estadounidense, y la enorme desigualdad socioeconómica del país, manteniéndose como una de las mayores de América Latina, aun siendo uno de los países con mayor PIB de la región<sup>59</sup> (Fisas, 2017b, 12; Sánchez, 2013, 112).

Las FARC han sido el principal actor del conflicto armado colombiano. La fundación de esta guerrilla se remonta a la década de los sesenta. Después del pacto que conformó el Frente Nacional y que desmanteló en gran parte el sistema de violencia partidista, algunos grupos se mantuvieron activos concentrándose en zonas rurales del país en lo que pasaron a ser las autodefensas campesinas. Estos grupos se vieron influenciados por la oleada de guerrillas revolucionarias en el continente, posteriores a la victoria de la revolución Cubana<sup>60</sup>, y establecieron contactos con sectores del Partido Comunista Colombiano. El gobierno del presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) quiso poner fin a esos focos de resistencia planeando para ello una actuación militar. En ese marco es donde se despliega la Operación Soberanía, el ataque a una de esas veredas campesinas del Sur del Tolima llamada Marquetalia en 1964<sup>61</sup>.

En julio de 1964 los supervivientes del ataque gubernamental a Marquetalia redactaron el “Programa Agrario de los Guerrilleros”, considerado el acta fundacional de la guerrilla, trazando un programa político basado en el marxismo leninismo, la defensa del campesinado y las zonas rurales promoviendo una reforma agraria revolucionaria, y la lucha contra las desigualdades. En el documento se justifica la toma de las armas en la imposibilidad de hacer política comunista a través de las vías legales y democráticas del país (Programa Agrario de los guerrilleros, 1964; Villamizar, 2017, 270).

---

<sup>59</sup> Esa desigualdad sería consecuencia de factores como la concentración de la propiedad de la tierra y la falta de acceso a servicios básicos (Fisas, 2016; Banco Mundial, Índice de Gini, 2016).

<sup>60</sup> La victoria de la revolución cubana fue el primer ejemplo de que las revoluciones populares podían triunfar, por ello, entre 1959 y 1962 se formaron guerrillas en varios países de América Latina –algunas simplemente armaron los movimientos de izquierda ya existentes, y adoptando una estrategia de guerra de guerrillas-, ejemplo de ello fueron los Uturuncos en Argentina, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria en Venezuela, las Legas Campesina en Brasil, el Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre en Guatemala, el Ejército de Liberación Nacional en Perú, el Frente de Liberación Nacional en Nicaragua o los Tupamaros en Uruguay (Villamizar, 2017, 191, 216, 231). En Colombia se formaron los grupos de autodefensa campesina, y no fue hasta 1964 que se conformarían dos de las guerrillas más activas del país que llevarían la lucha armada revolucionaria durante más de cincuenta años, las FARC y el ELN. El ELN fue la guerrilla que mayor influencia tuvo de la revolución cubana, pues varios de sus fundadores realizaron previas estancias de instrucción en Cuba (Villamizar, 2017, 229-261; Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015, 23).

<sup>61</sup> El 27 de mayo de 1964 se enfrentaron directamente por primera vez el ejército con las autodefensas campesinas de Marquetalia, por ello las FARC toman esa fecha como su día fundacional oficial (Villamizar, 2017, 265). Sobre la historia fundacional de las FARC existen visiones encontradas en cuanto a la estrategia gubernamental de poner fin a las autodefensas campesinas, si bien no se niega la Operación Soberanía como desencadenante del ataque a Marquetalia, sí se ponen en duda la capacidad militar desplegada y la configuración de esta operación dentro de un posible plan a gran escala a nivel latinoamericano en coordinación con Estados Unidos, que sería el llamado Plan Laso (*Latino American Security Operation*). Ver más en: Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz (2015) y Villamizar (2017, 264-266).



En 1966 llevaron a cabo su conferencia constitutiva. Acordaron organizarse como guerrilla revolucionaria dotándose de unos estatutos y una estrategia militar basada en la guerra de guerrillas, se adoptó una estructura político-militar, y tomando el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Villamizar, 2017, 284-289; Sánchez, 2013, 121).

Hasta principios de los años ochenta fueron incrementando poco a poco el número de frentes a medida que se expandían y controlaban nuevos territorios sobre todo rurales. La Séptima Conferencia de las FARC se realizó en 1982, contando ya con 27 frentes. Se decidió dar el salto de guerrilla defensiva a ejército de carácter ofensivo a partir del aumento de su capacidad militar en número de combatientes y de frentes. El objetivo de esta estrategia militar ofensiva de gran alcance era la toma del poder. Pasaron a denominarse Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) (Informe Central de la Séptima Conferencia, FARC-EP, 1982; Sánchez, 2013, 135; Villamizar, 2017, 431).

Este proceso de expansión de la guerrilla se ralentizó, aunque no se paralizó, con el inicio del proceso de paz durante el gobierno de Betancurt y el acuerdo de La Uribe, al que se hace referencia más adelante (Villamizar, 2017, 570). A principios de los noventa, con el fracaso consumado de los intentos de diálogos, las FARC retomaron la estrategia de su Séptima Conferencia, y llevaron a cabo una guerra ofensiva de gran alcance en el país, combinada con una ampliación de frentes y combatientes. La guerra se recrudeció en esos años pues a ese crecimiento de las FARC se le sumó la expansión del fenómeno paramilitar especialmente en la segunda mitad de los noventa (Sánchez, 2013, 143, 156).

Después del fracaso del proceso de paz del Caguán (1998-2002), el Estado recuperó la iniciativa del conflicto armado gracias al apoyo militar de Estados Unidos a través del Plan Colombia. Con ello logró relevantes golpes a la guerrilla que la dejarían fuertemente afectada en el terreno militar y de legitimidad (Darío Restrepo, 2016, 84). En la segunda mitad de la década del dos mil las FARC lograron reacomodarse a la nueva situación recuperando cierta capacidad para golpear las estructuras estatales (Bermúdez Liévano, 2019, 29; de la Calle, 2019; 177; Sánchez, 2013, 180-182).

## **2.2. Las consecuencias humanas del conflicto**

Las consecuencias de medio siglo de conflicto armado han sido devastadoras para el país. Aportar cifras fidedignas de víctimas y costes es una tarea complicada. Los intentos de recuento oficial se enfrentan a numerosos obstáculos, debido a la duración del conflicto, la multiplicidad de actores, a la ausencia del Estado en muchos territorios y a la falta de sistematización. La Unidad de Víctimas es un organismo creado por la ley 1448 de 2011 encargado de realizar un registro oficial de víctimas y tramitar las medidas de reparación. Ha registrado cerca de nueve millones de víctimas<sup>62</sup>. Por su parte, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), creado por la misma ley

---

<sup>62</sup> En cifras de noviembre de 2019 del Registro Único de Víctimas (RUV, 2019).

como órgano encargado de realizar trabajos de memoria sobre el conflicto armado, publicó en 2013 el informe *¡Basta Ya!* en el que calcula que ha habido más de 250.000 muertes directas por la guerra, el 81% de las cuales han sido civiles (Sánchez, 2013, 32). Este informe analiza además los contextos de las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y sus consecuencias para la población del país. Respecto a los registros oficiales existe una enorme carencia en algunos de los hechos victimizantes. Esto ha motivado que algunas organizaciones hayan creado sus propios registros de víctimas, y hayan realizado trabajos de memoria<sup>63</sup>.

El análisis de las victimizaciones desde un enfoque de género muestra cómo las mujeres y las niñas han sufrido la guerra de forma distinta a los hombres. Según los datos oficiales recogidos por el Registro Único de Víctimas (RUV) ha habido un equilibrio en el número, el 49.65% han sido mujeres y el 49.60% hombres, faltando por especificar el resto. Pero los hechos victimizantes sí son diferentes en gran medida dependiendo del género. Las mujeres han sufrido principalmente desplazamientos forzados y violencia sexual, así como la desaparición forzada y asesinato de personas de su entorno cercano. Por su parte los hombres han sido víctimas mayoritariamente de reclutamiento forzado, asesinatos, masacres, secuestros y desapariciones. Estos datos son generalistas, y se pueden encontrar diferencias por criterios de edad, étnia, clase, áreas rurales frente áreas urbanas, entre otros (RUV, 2019).

Colombia es el segundo país con mayor desplazamiento interno forzado del mundo, acercándose a los seis millones de personas<sup>64</sup>. Las desapariciones forzadas, otra de las graves consecuencias del conflicto, han llegado a ochenta mil casos según el CNMH. Las extorsiones, las amenazas, y la inseguridad han sido también parte de la cotidianidad de gran parte de la población (Sánchez, 2013). En un conflicto de tan larga duración y con tantos actores, todos los grupos armados han cometido graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, siendo la población civil la principal damnificada del conflicto (Sánchez, 2013; RUV, 2019). El desplazamiento forzado junto a la violencia sexual ha sido una característica de los conflictos armados en las últimas décadas, y se le ha prestado especial atención desde la academia y la comunidad internacional, aunque hasta la fecha las soluciones planteadas han sido parciales e ineficaces para prevenirla y garantizar los derechos de las víctimas.

Según los datos de la Unidad de Víctimas del gobierno colombiano, los delitos contra la libertad y la integridad sexual han dejado 29.133 víctimas<sup>65</sup>. Las organizaciones de mujeres advierten que este dato no representa la globalidad, y que los delitos contra la libertad y la integridad sexual son enormemente infradenunciados y ocultados por las

---

<sup>63</sup> Entre ellas encontramos las bases de datos del CINEP, del CERAC o del propio CNMH. También existen iniciativas de recogida de datos por parte del Movice, con una base de datos sobre desapariciones forzadas. La organización Ruta Pacífica de las Mujeres publicó en 2013 un extenso trabajo de memoria sobre violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado, titulado *La voz de las Mujeres* (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013).

<sup>64</sup> Según datos del Internal Displacement Monitoring Centre [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org) (consultado 5/11/2019).

<sup>65</sup> En datos de noviembre de 2019 (RUV, 2019).

víctimas y su entorno, por lo que los datos registrados quedan muy lejos de los datos reales. A parte de la infradenuncia, algunas investigaciones muestran múltiples casos de personas que fueron agredidas sexualmente y luego asesinadas, y en las que la agresión sexual quedaba sin registrar. Todo ello dificulta enormemente el conocimiento del alcance real de este crimen (Bedoya, Benjumea, Mejía, & Quintero, 2016b, 26; Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra", 2010, 26; Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra", 2017, 24).

Los crímenes de violencia sexual han sido uno de los más ocultados a pesar de haberse cometido de forma generalizada en la mayoría de los conflictos armados. Según la encuesta de prevalencia sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado de la campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra", el 78% de las mujeres víctimas de violencia sexual no denunciaron los hechos ante las autoridades<sup>66</sup>. Esto es debido a la estigmatización social que sufren y por el miedo de ser excluidas de las comunidades o de sus familias, pero sobre todo por miedo a represalias de los perpetradores, y por la falta de garantías en los procesos judiciales y de atención a las víctimas.

Algunas organizaciones también han comprobado que en ciertos casos, no se denuncian estos crímenes porque ni las mismas víctimas son conscientes de que, lo que les pasó, está tipificado como un delito y que en consecuencia son víctimas con derechos. Esto sucede o bien porque han sufrido también otras victimizaciones y la violencia sexual la conciben como menos grave, o porque lo ven como algo naturalizado en un entorno de violencia generalizada. Además, la violencia sexual es de los pocos crímenes en el que se cuestiona e incluso se responsabiliza a la víctima de los hechos ocurridos, provocando su revictimización (Bedoya et al., 2016b, 22; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013a, 197).

Por todo ello, es especialmente relevante el proceso de paz colombiano por haberle dedicado una especial atención a la violencia sexual. El Acuerdo de Paz recoge específicamente la garantía de los derechos de las víctimas de estos crímenes, siendo el acuerdo más avanzado del mundo en esta cuestión (S/2018/250, 12).

### **2.3. La violencia sexual en Colombia, alcance y consecuencias**

La violencia sexual ha sido, según la Corte Constitucional Colombiana "una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado", cometida por todos los actores armados del conflicto (Auto 092 de 2008). La Unidad de Víctimas ha registrado cerca de treinta mil víctimas de violencia sexual (RUV, 2019), sin embargo las organizaciones de mujeres advierten que los datos registrados quedan muy lejos de los datos reales, pues los delitos contra la libertad y la integridad sexual son enormemente infradenunciados, ocultados y silenciados (Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra", 2017, 24; Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra", 2010, 26;

---

<sup>66</sup> Según una investigación de Intermón Oxfam y la organización Casa de la Mujer, entre 2001 y 2009 hubo hasta 489.687 víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano (Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra", 2010).

Bedoya, et al., 2016b, 26, 30). Ese hecho afecta en su mayoría a las mujeres, quienes han sufrido el 90% de los casos de violencia sexual. La gravedad radica especialmente en las consecuencias físicas y al impacto psicosocial en las supervivientes. Además, la invisibilización, la justificación y la normalización de esos hechos, junto a la impunidad para los perpetradores que lo ha caracterizado, contribuyen a la revictimización de las supervivientes.

Los datos oficiales discriminados por autores responsables de los hechos según el Centro Nacional de Memoria Histórica, señalan que todos los grupos armados son responsables de haber cometido violencia sexual, y los actores que más han recurrido a la violencia sexual habrían sido los grupos paramilitares y las guerrillas –variando en función del periodo que se midan los datos- reportando menos casos las fuerzas armadas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017b, 317). Organizaciones de derechos humanos como Sisma Mujer y la Corporación Humanas denuncian el hecho de que estos delitos también sean perpetrados por Fuerzas de Seguridad del Estado, lo que añade un efecto aún más devastador al delito, pues estos órganos tienen el mandato de proteger a la población civil. Al cometer estos crímenes causan una enorme inseguridad a las víctimas, pues “se deja a la población civil sin autoridad a la que dirigirse para obtener justicia, ya que los responsables de hacer cumplir la justicia son las mismas autoridades que están violando sus derechos” (ABColumbia, Sisma Mujer, & USOC, 2013, 11).

En el caso colombiano la variedad de actores, así como la larga duración del conflicto, ha supuesto que la violencia sexual haya sido cometida con distintos propósitos según el momento, el lugar, y los actores armados en cuestión. Los paramilitares habrían recurrido a la violencia sexual principalmente como forma de ejercer control social, como castigo y como actividad económica a partir de la esclavitud sexual. Por su parte las guerrillas habrían usado la violencia sexual como estrategia y arma de guerra; como forma de castigo, y usándola también en forma de aborto planificado y anticoncepción forzada, y para la prestación de servicios sexuales. Finalmente las Fuerzas Armadas habrían recurrido a la violencia sexual como castigo a la población, así como por la idea patriarcal de que los cuerpos de las mujeres son objetos a los que los hombres puede recurrir (ABColumbia et al., 2013, 10-12; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017b, 34-35; Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 120).

En el caso de las violencias contra las mujeres, y especialmente en referencia a la violencia sexual, desde el feminismo se ha desarrollado el concepto del *continuum de las violencias*. Este concepto se basa en la constatación de que la violencia contra las mujeres no es una característica de la guerra, ni tan siquiera una consecuencia de ella. Si bien puede ser que se acentúe en contextos de conflicto armado, está presente también en contextos de paz. Igualmente, la violencia basada en el género trasciende los ámbitos públicos y privados, pues se dan en ambos contextos, lo que muestra una continuidad tanto en el tiempo, como en los espacios público y privados. La violencia contra las mujeres parte de un estadio previo a las causas del conflicto armado, y es originada por las relaciones de género basadas en el patriarcado (Leatherman, 2013, 27; DeLargy,

2015, 125; Vargas & Díaz Pérez, 2018, 394; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013a, 39; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013b, 469).

En Colombia, a pesar de lo extendido que ha sido este crimen, no se ha logrado desarrollar procesos satisfactorios para las víctimas de estos hechos. Los grupos armados habitualmente rechazan que la violencia sexual se incluya en los acuerdos de paz como crímenes de guerra, mientras que la participación de la sociedad precisamente permite hacer incidencia para que sí sea incluida. En varias ocasiones los victimarios han reconocido haber cometido graves violaciones de los derechos humanos, pero no crímenes de violencia sexual, por tener una connotación negativa socialmente, o por no concebirlo como un crimen o un acto de violencia. Son conscientes de que es estigmatizador, y no quieren ser señalados o condenados por tales crímenes. Esta actitud de los victimarios provoca una situación de alto riesgo e inseguridad para las víctimas en caso de que denuncien, y resalta la especificidad y complejidad de este tipo de delito (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017b, 282; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013a, 187-192; entrevista 25; entrevista 17).

En parte este silencio ha sido causado por el miedo de las víctimas a denunciar estos casos, debido a la estigmatización o al miedo a represalias (entrevista 20; entrevista 31; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017b, 407). Según Hilary Charlesworth el silencio en torno a la violencia sexual no es una debilidad del sistema, sino un elemento crucial de mantenimiento del patriarcado, que contribuye a afianzar sus estructuras de jerarquización, a su permisibilidad y abre la posibilidad de que se produzca sin consecuencias (Charlesworth, 2004, citada en Leatherman, 2013, 27).

La ocultación de la violencia sexual ha sido debida en parte a la naturalización existente de este crimen en contextos de conflictos armados, lo que ha impedido en ocasiones considerarla como un delito, y por otro lado al considerarlo como un delito menos grave que otros crímenes como los asesinatos, la desaparición forzada o el desplazamiento forzado. La naturalización e invisibilización de la violencia sexual, junto a la propia ocultación del delito por parte de perpetradores y víctimas, ha llevado a una especie de círculo perverso, llegándose a poner en duda los relatos de las víctimas (Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 119-121; entrevista 25; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013, 51).

La violencia sexual estigmatiza no solo a las víctimas sino también a su entorno. En muchas ocasiones denunciar este crimen supone un peligro directo para la víctima, indefensión, y revictimización, por lo que muchas prefieren no hacerlo público, no denunciarlo y ocultarlo. Todo ello contribuye en definitiva a la impunidad, e impide la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. La impunidad desincentiva la denuncia por parte de las víctimas al encontrar más riesgos que alicientes para su denuncia (Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 121).

El silencio, la estigmatización y en definitiva los riesgos a los que se enfrentan las mujeres víctimas de violencia sexual, han motivado que existan pocas organizaciones de

mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia. La mayoría se han creado en torno a otros hechos victimizantes, menos estigmatizadores y menos peligrosos de denunciar, como la desaparición forzada o el desplazamiento forzado, y es que las víctimas que han sufrido violencia sexual, normalmente han sido también víctimas de otros hechos, como desplazamiento forzado, asesinato o desaparición forzada. Por el contrario, el hecho que se vincule la violencia sexual a las estructuras patriarcales, ha aproximado el debate a las organizaciones feministas quienes, como se verá a lo largo del capítulo, han liderado las reivindicaciones sobre los derechos de las víctimas de estos crímenes en las negociaciones de paz.

La violencia sexual se ha incluido finalmente en el Acuerdo de Paz gracias a la incidencia de la sociedad civil, la sociedad civil ha tenido especial interés en participar en las negociaciones al ser un conflicto que ha afectado especialmente a la población civil, y en tanto las perciben como estratégicas para incluir estos temas habitualmente excluidos.

### **3. Las iniciativas de diálogos de paz durante el conflicto**

En el marco del conflicto armado colombiano, tuvieron lugar numerosas iniciativas de acercamientos e intentos de negociaciones de paz entre el Estado y los distintos grupos armados. Hubo tres grandes procesos de negociación con las FARC previos al proceso de La Habana. El primero de ellos, llamado de La Uribe, se desarrolló entre 1984-1990, e involucró a los presidentes Belisario Betancurt (1982- 1986) y Virgilio Barco (1986-1990). Entre 1991 y 1992 hubo un nuevo proceso con negociaciones en Caracas (Venezuela) y Tlaxcala (México), en esta ocasión durante la presidencia de César Gaviria (1990-1994). Posteriormente, se llevó a cabo el proceso de El Caguán, con el presidente Andrés Pastrana (1998-2002). En este apartado se hace una aproximación a las principales características de estos procesos de negociación.

En los tres procesos, los motivos y condiciones para la negociación coinciden en la aceptación por parte del gobierno de que el conflicto tiene unas causas políticas, y por lo tanto, en la necesidad de proceder a una negociación sustantiva más allá de la finalización de la violencia. También en los tres procesos, los motivos del fracaso coinciden y están directamente relacionados con la metodología, la agenda, la percepción de posibilidad de victoria militar a medio plazo y la falta de voluntad real de llegar a acuerdos. Asimismo, un factor determinante fue la participación ciudadana, solamente el proceso de El Caguán contó con una significativa implicación de la sociedad civil a partir de un modelo consultivo, pero esta se desarrolló con una metodología inadecuada e ineficaz. Finalmente en ninguno de los procesos se logró la firma de un acuerdo de paz.

Para que una negociación prospere es importante reconocer las causas políticas y estructurales, y que la agenda aborde las causas y consecuencias del conflicto de fondo, para ello es importante la participación de la sociedad civil, con una metodología eficaz y unos mecanismos adecuados para la participación. El proceso con el presidente Juan

Manuel Santos (2010-2018), integró estos aspectos en las negociaciones desarrolladas en La Habana entre 2012 y 2016, logrando la firma de un acuerdo final de paz con las FARC.

a. El proceso de La Uribe (1984-1990): ausencia de participación

En 1982 fue elegido presidente Belisario Betancurt, su presidencia estaría marcada por imprimir una nueva mirada al conflicto, y ser el primer presidente en buscar una solución negociada a este a partir de admitir la existencia de unas causas objetivas que eran necesarias de abordar. En 1982 se aprobó una ley de amnistía como medida de confianza para facilitar unos posibles diálogos con las guerrillas, eso permitió que en marzo de 1984, después de un año de contactos exploratorios, se firmara el llamado acuerdo de La Uribe entre las FARC y el gobierno colombiano. Este acuerdo daba inicio formal al primer proceso de paz del conflicto armado.

El documento de cuatro páginas firmado el 28 de marzo de 1984 planteaba un proceso de paz basado en la aceptación de que el conflicto tenía unas causas objetivas de injusticia social, y que estas podían modificadas con voluntad política, poniendo fin al conflicto. El proceso de paz estaba concebido a partir de una hoja de ruta para la solución política al conflicto, con la que las partes deberían dar un conjunto de pasos enfocadas a reformas políticas y al desarme, logrando finalmente el establecimiento de la paz. El acuerdo proponía de esta forma una agenda de negociación de carácter mixto en tanto que más allá de la finalización de la violencia, pretendía abordar las cuestiones de fondo del conflicto como el fortalecimiento de la democracia y la reforma agraria, pero sin reformas de carácter estructural. (Arias, 2008, 12; Gonyalons, 2017, 12).

Las FARC, en su Séptima Conferencia celebrada en 1982, establecieron un programa basado en la expansión de frentes y la toma de la iniciativa militar, pero aceptaron ralentizar este proceso y entablar negociaciones con el gobierno. Se comprometieron a un alto el fuego indefinido si este era correspondido por el gobierno (Informe Central de la Séptima Conferencia, FARC-EP, 1982; Villamizar, 2017, 570). Por su lado, el gobierno se comprometió a promover reformas políticas para la modernización de la democracia y a impulsar una reforma agraria, además de otras reformas sociales y económicas (Acuerdos de la Uribe, 1984).

El proceso se desarrolló en Colombia, aunque no contaba con una metodología de negociación ni con un calendarización concreta, tampoco se contó con una figura de mediación, ni se canalizó la participación de la sociedad civil. Eso muestra que el proceso se desarrolló con la buena voluntad de las partes, aunque sin contar con un proceso bien estructurado que ofreciera una negociación eficaz para la concreción de acuerdos.

A partir de ese proceso se buscó el tránsito de la guerrilla a partido político. Las FARC crearon en noviembre de 1985 la Unión Patriótica (UP), un partido político con el que pretendían integrarse a la esfera política del país. La UP participó en las elecciones de 1986 obteniendo una importante representación gracias a su política de alianzas,

rompiendo así con el bipartidismo liberal-conservador. Sin embargo, los asesinatos de líderes de la UP supusieron una gran traba para la consecución de este tránsito de guerrilla a partido político y evidenciaron la falta de garantías del proceso de paz (Arias, 2008, 15; Pizarro Leongómez, 2019, 76; Villamizar, 2017, 493-497, 524).

Este proceso de paz contó desde un inicio con la oposición de gran parte de las élites regionales y de sectores de la Policía Nacional y del Ejército, por lo que la legitimidad interna estaba cuestionada de entrada (Villamizar, 2017, 493-497). En esa época se aprovechó la existencia de la Ley 48 de 1968 que amparaba la privatización de la lucha contrainsurgente, con lo que el paramilitarismo se nutrió de profesionales del ejército que veían limitado su campo de acción en la lucha contra las guerrillas, puesto que según ellos se destinaban insuficientes recursos para la guerra, y sus acciones quedaban limitadas por el obligado cumplimiento de la normativa de las Fuerzas Armadas (Sánchez, 2013, 136-137). El paramilitarismo se extendió a mitad de los ochenta, limitando la posible apertura democrática que requería el país para un proceso de paz, con el asesinato de miles de líderes y militantes del partido de la Unión Patriótica desde su creación (Sánchez, 2013, 139).

En 1987, las FARC violaron el alto el fuego, con una emboscada a un convoy militar en el mes de junio, eso supuso un punto de inflexión en el proceso de paz, en el que se impuso la desconfianza. A pesar de ello, los contactos se mantuvieron, esta vez con el entonces presidente Virgilio Barco (1986-1990). Barco modificó el planteamiento del proceso, combatió militarmente a las FARC y buscaba su deslegitimación apartándolas de su base social, mientras desarrollaba una política de negociación basada en las causas objetivas del conflicto, y una estrategia política basada en la presencia del Estado en el territorio, el reconocimiento de la UP como partido político, la vigencia de los acuerdos de La Uribe, y la mitigación de la pobreza (Gonyalons, 2017, 16; Sánchez, 2013, 137).

En septiembre de 1987 se creó la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), formada por las principales guerrillas en aquel entonces: las FARC-EP, el EPL, el M-19, ELN y el Quintín Lame. Se creó con la intención de unificar la lucha revolucionaria y tener un único interlocutor con el Estado (Villamizar, 2017, 538). La CGSB buscó el desarrollo de un proceso transformador con una agenda de carácter maximalista que supusiera unas reformas estructurales del Estado. La CGSB se fue disgregando, puesto que algunas de las guerrillas que formaban parte fueron firmando acuerdos unilaterales con el Estado (Villamizar, 2017, 560). Entre 1989 y 1990 se firmaron acuerdos de paz con las guerrillas del Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL o Quintín Lame), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Se basaron en la entrega de armas y desmovilización a cambio de amnistías y legalización de sus plataformas políticas (Sánchez, 2013, 146). Con todo, no se consiguieron avances concretos en las negociaciones con las FARC y el ELN a través de la CGSB.

En los seis años de negociaciones formales no se lograron acuerdos significativos, ni siquiera para un proceso de DDR. La oposición de instituciones del estado al proceso,



sumado al asesinato de miembros de la UP y la violación del alto el fuego en 1987 por parte de la FARC, fueron los grandes desencadenantes del fracaso del proceso de paz con las FARC.

Entre 1989 y 1990 fueron asesinados hasta tres candidatos a la presidencia<sup>67</sup>. Con este clima, y luego de la toma de posesión de César Gaviria como nuevo presidente, se celebraron elecciones para la Asamblea Constituyente el 9 de diciembre de 1990. Ese mismo día Gaviria puso en marcha la “Operación Colombia”, ordenando bombardear “Casa Verde”, sede del secretariado de las FARC-EP, poniendo así fin definitivo a los diálogos (Arias, 2008, 18; Gonyalons, 2017, 21; Villamizar, 2017, 583-584).

b. Caracas y Tlaxcala (1991-1992): ausencia de participación

A mediados de 1991, la CGSB estaba formada por las FARC-EP, el ELN y una disidencia del EPL que no se había adherido al proceso de paz de esta guerrilla con el gobierno. En mayo de ese año se llevó a cabo una primera reunión entre delegados del gobierno colombiano y de la CGSB en Caracas, Venezuela, con el propósito de acordar medidas de confianza entre las partes y adelantar una agenda de negociación para la salida negociada del conflicto (Villamizar, 2017, 597). El objetivo del gobierno de Gaviria en el proceso de paz era lograr la finalización del conflicto a partir de la desmovilización y reintegración de las guerrillas a la sociedad. Por su parte, las FARC buscaban un proceso más amplio, que llevara a la justicia social.

Las conversaciones se desarrollaron sin una metodología concreta, ni se previó la participación de la sociedad civil en las negociaciones. Si bien no se estableció la figura oficial de mediación, si se contó la presencia de Emilio Figueredo, embajador venezolano ante Naciones Unidas, como testigo internacional. En los primeros encuentros se buscó concretar un cese al fuego, y se logró fijar una agenda de negociación de carácter mixta con nueve puntos. En marzo de 1992 las conversaciones se trasladaron a Tlaxcala, México, luego que en Venezuela hubiera un intento de golpe de Estado. En estas nuevas rondas de diálogos se adelantaron propuestas para una posible reforma económica del estado así como intentos para concretar un cese al fuego.

En el periodo que duraron las negociaciones, hubo varios desencuentros dentro de la CGSB, eso sumado a la petición de las guerrillas de participar en la Asamblea Constituyente, no aceptada finamente por el Estado, dificultaron el progreso del proceso. Finalmente no se logró concretar un alto el fuego, ni tampoco se lograron acuerdos significativos en ninguno de los puntos de la agenda (Gonyalons, 2017, 21). En marzo de 1992, después de la muerte de Argelino Durán, exministro de defensa, estando cautivo en manos del EPL, el gobierno decidió levantarse de la mesa de conversaciones, y aunque se emplazaron a nuevos encuentros, finalmente no hubo nuevas rondas de negociación (Villamirzar, 2017, 603).

---

<sup>67</sup> Luis Carlos Galán del partido liberal en 1989, Bernardo Jaramillo de la UP en marzo de 1990, y Carlos Pizarro Leongómez de la Alianza Democrática M-19 en abril de 1990. En 1987 asesinaron también a Jaime Pardo Leal, candidato de la UP a la presidencia.

c. El proceso de El Caguán (1998-2002): una participación inadecuada

En 1998 Andrés Pastrana llegó a la presidencia de Colombia con un programa a favor de los diálogos de paz con las guerrillas. El gobierno reconocía que existían unas causas políticas del conflicto, por lo que para ponerle fin, era necesario buscarle una salida política. Las FARC, que venían de una década de expansión de frentes y capacidad militar, accedió a dar inicio a un proceso de paz. Para las negociaciones se llevó a cabo la desmilitarización por parte de la fuerza pública de un territorio de 42.000km<sup>2</sup> para situar la mesa de diálogos en San Vicente del Caguán<sup>68</sup>. Las negociaciones formales debían empezar el 7 de enero de 1999 en un acto con el presidente Pastrana y el secretario general de las FARC Manuel Marulanda, pero este no acudió al encuentro por temor a un atentado. Este episodio se conoce con el nombre de “la silla vacía” (Sánchez, 2013, 166; Villamizar, 2017, 661).

Las conversaciones comenzaron sin haberse establecido una agenda concreta, por lo que fue elaborada en la primera fase de los diálogos. El objetivo era lograr acuerdos que llevaran a cambios estructurales del Estado. Pastrana accedió a dialogar sobre una agenda abierta<sup>69</sup>, presentando un documento con diez propuestas titulado “Una política de paz para el cambio”. Las FARC propusieron una agenda de diez puntos que de hecho era una ampliación de la agenda adoptada en su octava conferencia de 1993 (Villamizar, 2017, 664). Finalmente se acordó una agenda maximalista con doce puntos y cuarenta y siete subtemas el 6 de mayo de 1999 y titulada “Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia”<sup>70</sup> (Villamizar, 2017, 667).

La metodología de diálogos se basó en una Mesa Nacional de Diálogos y Negociación conformada por diez delegados de cada parte –gobierno y FARC–, que fue el órgano encargado de orientar las negociaciones y el único con capacidad de llegar a acuerdos. Paralelamente se constituyó un Comité Temático Nacional, formado por veinte representantes de la sociedad civil, con las funciones de organizar la participación ciudadana, sistematizar las propuestas, y elevar los resultados a la Mesa Nacional de Negociación. Las negociaciones no establecieron la figura de mediación, pero si se contó con el acompañamiento de un conjunto de Estados que hacían las funciones de observadores del proceso<sup>71</sup>.

La participación se organizó a partir de audiencias públicas a sectores empresariales, sociales, políticos y académicos, que realizaron aportes a los puntos de la Agenda

---

<sup>68</sup> El territorio de despeje incluía los municipios de La Uribe, Mesetas, Macarena y Vista Hermosa del departamento del Meta, y San Vicente del Caguán del departamento de Caquetá.

<sup>69</sup> Así lo confirmó en su discurso en la constitución de la mesa de diálogos el 7 de enero de 1999: [www.ideaspaz.org/tools/download/51346](http://www.ideaspaz.org/tools/download/51346) (consultado 5/11/2019).

<sup>70</sup> Los puntos que conformaban la agenda eran: 1) Solución política al conflicto; 2) Derechos humanos; 3) Política agraria integral; 4) Explotación y conservación de recursos naturales; 5) Estructura económica y social; 6) Reformas a la justicia, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico; 7) Reformas políticas para la ampliación de la democracia; 8) Reformas del Estado; 9) Acuerdos sobre DIH; 10) Fuerzas militares; 11) Relaciones internacionales; 12) Formalización de acuerdos. Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia, La Machaca, 6 de mayo de 1999.

<sup>71</sup> Formado por: Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela (Fisas, 2016,17).

Común, organizada en tres bloques: estructura social y económica; derechos humanos, DIH y relaciones internacionales; y democracia y estructura política del Estado. Paralelamente se desarrollaron las conversaciones bilaterales entre el gobierno y las FARC que se debían nutrir de los aportes de las audiencias públicas. Así, se funcionó a partir de una metodología consultiva en la que la sociedad civil tuvo la oportunidad de expresarse y dirigir propuestas a la mesa de conversaciones. En total se organizaron 38 audiencias públicas entre 1999 y 2001. Participaron cerca de 25.000 personas, y se llevaron a cabo debates sobre los primeros temas de la agenda, aunque finalmente no todas las propuestas fueron sistematizadas para ser incorporadas en la mesa de conversaciones (Villamizar, 2017, 675; Pizarro Leongómez, 2017, 228).

En medio de los diálogos las FARC utilizaron la zona de distensión para reorganizarse y desarrollar su estrategia de ampliación del control territorial en el país, y no cesaron los secuestros y asesinatos, junto a liberaciones de militares cautivos. Por su parte, las Fuerzas Armadas también aprovecharon esta época para modernizarse y dotarse de mayor capacidad ofensiva. Con el Plan Colombia firmado con Estados Unidos en el año 2000, recibieron apoyo militar para combatir al narcotráfico, identificado como causa del conflicto armado. El proceso de El Caguán se debatió en todo momento entre las retóricas de paz y las acciones belicistas de ambas partes en un ambiente de clara desconfianza mutua (Sánchez, 2013, 169; Rojas Rodríguez, 2017, 175).

En este contexto, el gobierno percibía que las FARC utilizaban las negociaciones y la zona de distensión para reagruparse y rearmarse, sin voluntad real de lograr la paz. Por su parte, las FARC percibían que el gobierno no luchaba contra el paramilitarismo sino que actuaba en connivencia, y que el Plan Colombia serviría para retomar la guerra.

El punto final al proceso de El Caguán lo puso el presidente Andrés Pastrana en febrero de 2002, tras el secuestro de un avión en el que viajaba el entonces senador Jorge Eduardo Géchem, que fue tomado como rehén por las FARC luego de una oleada de secuestros de cargos electos<sup>72</sup> (Villamizar, 2017, 689; Santos, 2019, 110). En los tres años que duraron las negociaciones si bien se firmaron algunas declaraciones, no se logró ningún acuerdo sobre los puntos de la Agenda de negociación. La agenda de negociación se fue acotando a medida que se negociaba, adoptándose una agenda de carácter maximalista, esto, junto a una metodología poco eficaz, prolongó las negociaciones sin que se concretaran acuerdos significativos (Sánchez, 2013, 167; Santos, 2019, 320; Gonyalons, 2017, 27; Pizarro Leongómez, 2017, 284).

Del fracaso de El Caguán surgieron interesantes lecciones que serían posteriormente útiles para diseñar las negociaciones de La Habana (de la Calle, 2019, 31; Santos, 2019, 111). El proceso de El Caguán estuvo diseñado con una estructura poco eficaz para lograr acuerdos: una agenda maximalista y extensa, no acordada previamente al inicio de las negociaciones formales, junto a una metodología poco clara y no adecuada para la concreción de acuerdos. Ello propició la dilación de las negociaciones sin que se

---

<sup>72</sup> Discurso de Andrés Pastrana del 20 febrero de 2002: [www.youtube.com/watch?v=F1Z0qQfiNKO](http://www.youtube.com/watch?v=F1Z0qQfiNKO) (consultado 5/11/2019).

llegara a acuerdos significativos (Pizarro Leongómez, 2017, 227-228; Sánchez, 2013, 167; Santos, 2019, 113).

Otro punto relevante fue la atención mediática que envolvió en todo momento el proceso de diálogo. En ocasiones las partes estuvieron más pendientes de los discursos públicos que de las negociaciones, llegando incluso a contradecir en sus declaraciones lo que se avanzaba en la mesa (Santos, 2019, 113).

El Caguán mostró las dificultades de proceder al diálogo sin un alto el fuego, y contando con un territorio de distensión. Por un lado, esta zona fue aprovechada por las FARC para reorganizarse y entrenarse militarmente, y se le acusó de usar el territorio para sus actividades delictivas como la toma de rehenes y secuestrados (Villamizar, 2017, 672; Sánchez, 2013, 167). Asimismo, aunque no se contara con un alto el fuego, las acciones militares eran las principales razones de los levantamientos de la mesa, acusándose mutuamente de no estar comprometidos con la paz (Sánchez, 2013, 167). En este sentido, se constató la contradicción entre los mensajes y gestos para la negociación de paz, con la continuación de las acciones bélicas. Eso da muestra de la desconfianza que envolvía el proceso, de las dificultades que tenía desde un principio, y se entendió como una falta de compromiso para el logro de la paz por la vía negociada (Chaparro González, Martínez Osorio, 2016, 52; FARC-EP; 2005, 240; Sánchez, 2013, 169; Santos, 2019, 112).

Finalmente es de destacar el hecho que si bien se apostó por ofrecer un amplio protagonismo a la sociedad civil con la organización de audiencias públicas, esta metodología de participación a gran escala, de forma consultiva no se mostró eficaz para nutrir los avances en la mesa de negociación. Las audiencias públicas ofrecieron un gran foco mediático a la sociedad civil, pero no permitieron entrar en las cuestiones de fondo, ni realizar una incidencia eficaz a la negociación para la construcción de una paz sostenible.

**Tabla 7. Análisis comparativo de las negociaciones de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano (1984-2002).**

|  | <b>La Uribe (1984-1990)</b>  | <b>Caracas y Tlaxcala (1991-1992)</b>   | <b>El Caguán (1998-2002)</b>   |
|--|--|---|--|
| <b>Motivos y condiciones para la negociación</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de las causas políticas del conflicto.</li> <li>• Medidas de confianza.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por parte del gobierno: la desmovilización y reintegración de las guerrillas a la sociedad.</li> <li>• Por parte de las FARC: la justicia social.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de las causas políticas del conflicto.</li> <li>• Adoptar reformas estructurales.</li> </ul> |
| <b>Características metodológicas</b>             |  |   |  |
| <b>Metodología formal</b>                        | No   | No  | Si   |
| <b>Mediación</b>                                 | No   | No mediación.<br>Si testigo internacional.  | No mediación,<br>Si países observadores.   |

|                                    |   |  |  |
|------------------------------------|---|--|--|
| <b>Sede de la negociación</b>      | Colombia  | Caracas, Venezuela, y Tlaxcala, México   | Colombia   |
| <b>Agenda de negociación</b>       | Mixta   | Sin agenda.<br>Luego agenda mixta  | Sin agenda.<br>Luego agenda maximalista.   |
| <b>Participación</b>               | No  | No   | Si.<br>Participación consultiva a partir de audiencias públicas.   |
| <b>Principales acuerdos</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de La Uribe (1984): alto el fuego bilateral, y adopción de una agenda de negociación de carácter mixta.</li> <li>• Intento de tránsito de guerrilla a partido político.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda de negociación.</li> <li>• No se llegaron a acuerdos en ninguno de los puntos de la agenda.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se llegaron a acuerdos substanciales.</li> </ul>   |
| <b>Desencadenantes del fracaso</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oposición de instituciones del estado, y de sectores políticos y económicos.</li> <li>• Asesinato de miembros de la Unión Patriótica (UP).</li> <li>• Violación del alto el fuego por parte de las FARC en 1987</li> <li>• Bombardeo al cuartel de las FARC (diciembre 1990).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desencuentros dentro de la CGSB.</li> <li>• Rechazo del Estado a que las guerrillas participaran a la Asamblea constituyente.</li> <li>• La muerte en cautiverio del exministro de defensa secuestrado por el EPL.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de confianza entre las partes.</li> <li>• Acusaciones mutuas de falta de voluntad para el logro de la paz.</li> <li>• Agenda maximalista, sin contar con una metodología eficaz para la negociación.</li> <li>• Falta de concreción de acuerdos.</li> </ul> |

Fuente: elaboración propia a partir de FARC-EP (2005); Gonyalons (2017); Herbolzheimer (2015); Sánchez (2013); Santos (2019); Villamizar (2017).

#### **4. Los antecedentes de las negociaciones de La Habana: militarización y reconocimiento de los derechos de las víctimas**

##### **4.1. La apuesta del Estado en la solución militarizada para derrotar a las guerrillas**

En el año 2000 se empezó a ejecutar el llamado Plan Colombia, acordado con los Estados Unidos. Se concibió para hacer frente al narcotráfico, asumido como principal causa del conflicto armado, si bien después del 11 de septiembre de 2001 se amplió al marco de la llamada “guerra contra el terror” liderada por Estados Unidos. Con ese Plan Estados Unidos aportó gran cantidad de recursos, armamento, y entrenamiento a las Fuerzas Armadas, lo que supuso que estas tomaran la iniciativa de la ofensiva bélica en

los siguientes años del conflicto. El Plan Colombia llegó a destinar el 74% de su presupuesto al plano militar, mientras que el presupuesto social que debía promover las alternativas al narcotráfico constituía el 26% restante (Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015, 36; Sánchez, 2013, 167).

El fracaso del proceso de El Caguán “erosionó la legitimidad de la salida política negociada” (Sánchez, 2013, 166), aumentando también la deslegitimación y la impopularidad de las FARC debido a la falta de avances en la mesa y a su política de secuestros, que fue entendida como falta de voluntad para lograr la paz y abandonar las armas (Darío Restrepo, 2016, 84; Santos, 2019, 112). Ante ese fracaso los colombianos eligieron como presidente de Colombia a Álvaro Uribe Vélez, que ganó la presidencia en 2002 prometiendo combatir y derrotar a las guerrillas por la vía militar (Rojas Rodríguez, 2017, 177; Fisas, 2017b, 17; Villamizar, 2017, 700).

La colaboración entre Estados Unidos y Colombia para combatir las guerrillas con un enfoque de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, se incrementó significativamente durante el gobierno de Uribe y el despliegue de la política de Seguridad Democrática.

En ese contexto, el gobierno colombiano llevó a cabo una guerra de alta intensidad con la que se recuperó la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas en la guerra. Esta estrategia logró la eliminación de varios comandantes de rangos medios y altos de las FARC<sup>73</sup>, y mermó enormemente su capacidad militar y número de efectivos, pasando de 18.000 aproximadamente a finales de los años noventa a unos 8.000 a la firma del Acuerdo de Paz<sup>74</sup> (Pizarro Leongómez, 2017, 282).

Álvaro Uribe desarrolló la llamada política de Seguridad Democrática, que buscaba la derrota militar de las guerrillas basada en cinco objetivos estratégicos: control territorial del Estado, protección de la población; finalización del negocio de las drogas, funcionamiento institucional eficiente, y rendición de cuentas. Esta política se desarrolló en diferentes programas, decretándose el estado de conmoción interior<sup>75</sup>, la aplicación de nuevos impuestos de guerra, y la militarización del país. También se diseñaron dos líneas para combatir a las guerrillas: mantenimiento de una red de información formada

---

<sup>73</sup> En ese periodo resultaron muertos hasta 47 mandos de las FARC, entre ellos Raúl Reyes (2008), Iván Ríos (2008) –asesinado por su jefe de seguridad-, Mono Jojoy (2010), y Alfonso Cano (2011), quienes formaron parte del Secretariado del Estado Mayor de las FARC. Efraín Guzmán, falleció en 2003 por causas naturales habiendo sido miembro fundador de la guerrilla, y miembro del secretariado desde 1994. Por su parte Manuel Marulanda quien fue fundador de las FARC y el secretario general de la organización falleció por causas naturales en 2008.

<sup>74</sup> Estas cifras varían en función de las fuentes, ver también: <https://verdadabierta.com/asi-llegan-las-farc-a-su-ultima-conferencia-guerrillera-y> [www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/el\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_las\\_farc\\_ep](http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep) (consultado 5/11/2019).

<sup>75</sup> El estado de conmoción interior fu decretada por Álvaro Uribe en agosto de 2002, esta facultad está contemplado en el artículo 213 de la Constitución de Colombia, con ello se otorgan funciones especiales a la presidencia. El gobierno de Uribe lo utilizó para aumentar los impuestos a las rentas medias y altas para destinarlo a la seguridad nacional con la contratación de policías y la modernización del ejército. Ver: [www.semana.com/nacion/articulo/cuando-en-colombia-se-ha-decretado-conmocion-interior/616499](http://www.semana.com/nacion/articulo/cuando-en-colombia-se-ha-decretado-conmocion-interior/616499) (consultado 5/11/2019).

por ciudadanos voluntarios, recompensando la información sobre los grupos armados; y una política de incentivos para la desmovilización de integrantes de los grupos armados, ofreciéndoles beneficios a cambio de información (Santos, 2019, 122; Villamizar, 2017, 700-704).

En la primera década de los dos mil se produjo una degradación de la guerra con graves violaciones de derechos humanos. Se llevaron a cabo masacres, se agudizó el secuestro, se conocieron los escándalos de la parapolítica, la inteligencia estatal realizó seguimientos ilegales, y se produjeron los “falsos positivos”<sup>76</sup>. Todo ello en medio de la negación de la existencia de un conflicto armado (Barbosa, 2017, 66; de la Calle, 2019, 104; Pizarro Leongómez, 2017, 252-255).

Paralelamente Álvaro Uribe llevó a cabo un proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en 2005, aprobándose la Ley 975 ya mencionada. Fue en definitiva un proceso muy cuestionado, con el que se desmovilizaron más de treinta mil supuestos combatientes que entregaron cerca de dieciocho mil armas, pero que, como se ha visto, no logró conformar un proceso de justicia transicional realmente efectivo al estar enfocado a los beneficios del desarme, y en el que se obviaron las garantías a los derechos de las víctimas.

La política de Seguridad Democrática y el Plan Colombia estuvieron envueltos en varios escándalos. Human Rights Watch (2001) denunció que Colombia no cumplía los requisitos de derechos humanos para que Estados Unidos pactara una colaboración militar. Asimismo, como consecuencia de la ofensiva estatal a gran escala, se cometieron numerosos abusos contra la población civil como el caso de los falsos positivos o crímenes de guerra y lesa humanidad (Sánchez, 2013, 180).

La ofensiva militar fue acompañada de una retórica política por parte del gobierno destinada a despolitizar y deslegitimar las FARC, señalándolas como narcotraficantes y terroristas. A partir de 2006 se negaría públicamente la existencia de un conflicto armado interno, calificando la situación de “amenaza terrorista” (Santos, 2019, 267). Esa calificación, que negaba el reconocimiento de actor político a las guerrillas, suponía negar también la posibilidad de entablar una negociación política para el fin del conflicto, reduciendo toda posibilidad de diálogo a la negociación del desarme y desmovilización de las FARC. Si bien es cierto que durante la presidencia de Álvaro Uribe se realizaron contactos con las FARC con propuestas para el diálogo, primero limitadas a una desmovilización y desarme, pero a finales de su mandato también intentó una negociación de carácter político con agenda abierta. Henry Acosta fue uno de los facilitadores del gobierno que servía de enlace para la comunicación entre el gobierno y las FARC. Finalmente ninguna de las iniciativas de la presidencia de Uribe (2002-2010) llevaron a una negociación formal con las FARC (Santos, 2019, 270-272.; Acosta, 2016, 171).

---

<sup>76</sup> Se ha señalado la Directiva del Ministerio de Defensa de Colombia número 29 de 2005 que ofrecía incentivos a los militares que dieran de baja a guerrilleros como la causante del escándalo de los falsos positivos.

Y es que en ese contexto el convencimiento del gobierno, respaldado por los resultados en el plano militar, era que la guerra podría ganarse militarmente. En el diálogo con las FARC no había que negociar las causas políticas, sociales y económicas del conflicto, sino que debería limitarse a la desmovilización y el desarme, cuestión que las FARC rechazaban (Acosta, 2016, 144, 171; Rojas Rodríguez, 2017, 178; Santos, 2019, 272).

Por su parte la guerrilla, ante la ofensiva estatal emprendida por el gobierno de Uribe, se vio obligada al repliegue, y no volvería a retomar la iniciativa militar en la guerra, si bien a la larga supo adaptarse a la nueva situación modificando sus tácticas. Se centró entonces en realizar ataques a infraestructuras civiles, manteniendo los secuestros, las extorsiones y el narcotráfico como forma de financiación (de la Calle, 2019, 31; Sanchez, 2013, 181). También realizaron graves actuaciones contra la población civil que se convirtieron en escándalos difíciles de justificar por una guerrilla que se publicitaba como revolucionaria, como fueron la muerte de 11 parlamentarios vallecaucanos en 2007 luego de un largo secuestro empezado en 2002, la matanza de Boyacá en 2002, y los secuestros de Ingrid Betancurt y Clara Rojas en 2002 (de la Calle, 2019, 26; Darío Restrepo, 2016, 83).

Henry Acosta (2016) quien trabajó como facilitador del gobierno de Uribe y las FARC para explorar las posibilidades de entablar unas negociaciones de paz, relata los muchos contactos que se tuvieron en esa primera década de los dos mil, todos ellos infructuosos por la falta de voluntad y garantías del gobierno a una negociación política, y la negación de las FARC a dialogar con una agenda minimalista de desarme y desmovilización. Solamente en los últimos meses del gobierno de Uribe, en marzo de 2010, se realizó por parte del gobierno una propuesta para un diálogo político con una agenda abierta, a la que las FARC respondieron que si bien estaban dispuestas a una negociación, en esa ocasión la propuesta llegaba demasiado tarde, pues justo se terminaba el último mandato del presidente Uribe (Acosta, 2016, 186).

La primera década de los dos mil terminaba con unas FARC, que, aunque adaptadas a la nueva situación, se veían fuertemente mermadas militar y políticamente ante la pérdida de capacidad de acción y de importantes bajas de mandos altos y medios, con un déficit de legitimidad frente a la opinión pública, y con una coyuntura regional interesada en la finalización del conflicto armado (Darío Restrepo, 2016, 83). Por otro lado el Estado, que había recuperado la iniciativa en la guerra infringiendo los mayores golpes de su historia a la guerrilla, era consciente de que el fin de la guerra no estaba cerca, y de que continuar esa vía significaba perpetuar la violencia. El mismo Santos, ministro de defensa del gobierno de Uribe entre 2006 y 2009, afirma que las victorias militares logradas en esa época no favorecían una victoria final a corto plazo en el plano militar, si no que facilitaban unas negociaciones para la terminación del conflicto armado, con una agenda favorable al Estado (Santos, 2019, 164-169).



## 4.2. El inicio del reconocimiento de las víctimas del conflicto armado

A lo largo del conflicto colombiano ha habido varios intentos de llevar a cabo procesos de paz. En la mayoría de ellos se ha procedido a partir de amnistías e indultos (Barreto Henríquez, 2016, 300; Pizarro, Leongómez, 2017, 257). Esa dinámica se rompió en el marco del proceso de paz en el que el gobierno de Álvaro Uribe acordó la desmovilización del paramilitarismo. A raíz del acuerdo de paz firmado con esos grupos, se promulgó la ley 975 de 2005 conocida como Ley de Justicia y Paz, la primera que puede catalogarse propiamente de justicia transicional, que define por primera vez el concepto de víctima del conflicto armado como sujeto de derechos, y que integra el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, aunque sin especificar de qué forma se garantizarían esos derechos (Barreto Henríquez, 2016, 303; Pizarro Leongómez, 2017, 254-255).

Esta ley fue promovida como marco legal para permitir la desmovilización de combatientes de forma individual o colectiva. Estaba enfocada al proceso de desmovilización de paramilitares pero pretendía albergar también a grupos guerrilleros. En ese marco, se logró la desmovilización de más de treinta mil supuestos combatientes, que entregaron cerca de dieciocho mil armas<sup>77</sup> (Pizarro Leongómez, 2017, 250).

El proceso contemplaba amnistías para los delitos no graves relacionados con el conflicto armado, y penas de prisión limitadas para graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las sanciones impuestas iban de cinco a ocho años de cárcel, y estaban sujetas a que los perpetradores declararan la verdad sobre los delitos cometidos (Barreto Henríquez, 2016, 303).

El balance de los resultados del proceso de Justicia y Paz no ha sido nada favorable, al no favorecer una verdadera rendición de cuentas y la satisfacción de los derechos de las víctimas (Barbosa, 2017, 65; Barreto Henríquez, 2016, 302-306;). Según el informe de la Contraloría General de la República en 2017 se habían dictaminado 47 sentencias y condenado a 195 personas, representando tan solo un 8,2% del total de postulados en ese sistema de justicia transicional, lo que supone más de un 90% de impunidad (Contraloría General de la República, 2017, 1). Así, las limitadas sentencias logradas también son leídas como una forma de impunidad en el proceso, y de un proceso fallido en cuanto a la satisfacción de los derechos de las víctimas (Barreto Henríquez, 2016, 304).

Otra de las carencias de la Ley fue no prever medidas para la garantía del derecho a la reparación y la no repetición, y que el derecho a la verdad estaba sujeto a un mecanismo judicial, lo que es contrario a la norma internacional que determina que debe ir acompañado de mecanismos extrajudiciales (Barreto Henríquez, 2016, 305).

---

<sup>77</sup> Este proceso de desmovilización ha sido objeto de críticas y acusaciones de fraude por la supuesta desmovilización de no combatientes hechos pasar por integrantes paramilitares. Un ejemplo de ello fue la supuesta desmovilización del Frente Cacica Gaitana de las FARC, se demostró que nunca había existido este frente, habiendo sido resultado de un montaje de un oficial del Ejército (Fisas, 2017a; Villamizar, 2019, 707).

Pizarro Leongómez critica el hecho que se hable de impunidad en este proceso, pues se condenó a penas de prisión efectiva (Pizarro Leongómez, 2017, 249), pero lo cierto es que las organizaciones de la sociedad civil lo criticaron afirmando que sí representaba una forma de impunidad, pues veían las penas no proporcionales a la gravedad de los hechos cometidos (Barreto Henríquez, 2016, 304; Hoyos & Medina, 2013, 15-17; Uprimny Yepes, Sánchez Duque, & Sánchez León, 2013, 170).

Por todo ello, algunas organizaciones de mujeres se negaron a colaborar con el proceso de Justicia y Paz, mientras que otras prefirieron acompañar a las víctimas de violencia sexual en los procesos contra sus perpetradores. Se pudieron realizar juicios contra comandantes por su responsabilidad en crímenes de violencia sexual, logrando por primera vez en Colombia sentencias por ese tipo de delito relacionado con el conflicto armado<sup>78</sup> (entrevista 22; entrevista 40).

En 2011 se promulgó la Ley 1448 conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. La definición de esta ley como un proceso de justicia transicional ha sido controvertido, puesto que en 2011 no estaba en marcha ningún proceso de paz en el país, pero lo cierto es que definió el marco para desarrollar la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado a través de medidas tanto judiciales como administrativas<sup>79</sup> (Barbosa, 2017, 75). En ella se establecían mecanismos para la reparación de las víctimas de forma amplia e integral, atendiendo a aspectos diferenciales a partir de medidas como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Esta ley también promovió la creación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conocida como Unidad de Víctimas, y del Centro Nacional de Memoria Histórica, que sin llegar a las funciones de una Comisión de la Verdad, ha sido una herramienta fundamental para el esclarecimiento de la verdad en el conflicto armado (Barreto Henríquez, 2016, 307).

---

<sup>78</sup> Entre los procesos más representativos se encuentran los casos contra Hernán Giraldo, y contra alias “H.H.”, por su implicación en crímenes de violencia sexual, también es representativo el caso de El Oso, quien terminó el proceso de Justicia y Paz y será finalmente juzgado por la justicia ordinaria (Alianza IMP, 2014; entrevista 22; entrevista 40).

<sup>79</sup> La ley 1448 de 2011 establece en su artículo 3 la siguiente definición de víctima: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”.

El hecho de querer implementar esta ley aún en contexto de conflicto armado dificultó especialmente las tareas de reparación judicial y en cuanto a la restitución de tierras, al ser poco viables en un contexto de violencia (Barreto Henríquez, 2016, 306).

Si bien la Ley 1448 ofrecía el marco más avanzado hasta la fecha para la atención a las víctimas del conflicto armado, en un inicio no respondía a sus expectativas. Las organizaciones de víctimas reclamaron ampliar aspectos como el lapso temporal para el reconocimiento de las víctimas –la Ley 1448 solo las reconoce plenamente a partir de 1985–, el reconocimiento de un universo mayor de víctimas y hechos victimizantes –al inicio tan solo se reconocía víctimas de 13 hechos<sup>80</sup>–, y la ampliación de la participación directa de las víctimas en el sistema de justicia transicional (entrevista 39; entrevista 46; entrevista 47).

En el marco de la Ley 1448 se crearon las mesas de víctimas, reguladas por el decreto 4800 de 2011. Se creaba con ello un sistema de participación de víctimas a nivel local, regional y estatal que por medio de sus representantes supervisaban las políticas públicas adoptadas para la atención a las víctimas. De esa forma se pretendía que estas pudieran incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de víctimas<sup>81</sup> (entrevista 39; entrevista 47).

En 2014 se aprobó la Ley 1719, que supuso la base normativa más amplia sobre la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado. Esta ley incluye medidas para la garantía del acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, especialmente aquella asociada al conflicto armado. La ley especifica qué se entiende por violencia sexual, e incrementa las penas correspondientes, modificando la normativa vigente hasta la fecha en las leyes 599 de 2000 y 906 de 2004. Da especial relevancia a la atención en salud y asistencia psicosocial a las víctimas, que han de ser prioritarias y gratuitas. Para ello, estipula que el sistema público de salud debe contar con profesionales específicamente formados. Finalmente contempla nuevas formas de reparación integral a las víctimas con enfoque diferencial, destinadas al restablecimiento de derechos más allá de la reparación administrativa (Ley 1719 de 2014).

En 2012 el gobierno promovió el Acto Legislativo 01, conocido como Marco Jurídico para la Paz, con intención de facilitar la negociación de paz con las guerrillas, previendo una posible salida negociada al conflicto armado, y con ella la adopción de algún acuerdo sobre víctimas. Ese marco jurídico pretendía dar cobertura a un posible sistema de justicia transicional en el ordenamiento legislativo colombiano, con lo que se fijó dentro de la normativa constitucional, incorporando asimismo los derechos de las víctimas a la verdad la justicia y la reparación en la constitución. Se ofrecía así un esquema para la justicia transicional enfocada a la satisfacción de los derechos de las

---

<sup>80</sup> Se trataba de: actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos; amenazas; delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, desaparición forzada; desplazamiento forzado, homicidios y masacres; minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; secuestro; tortura; vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados; y despojo y/o abandono forzado de bienes muebles e inmuebles (Ley 1448 de 2011). En 2019 se reconocían quince hechos victimizantes [www.unidaddevictimas.gov.co](http://www.unidaddevictimas.gov.co) (consultado 5/11/2019).

<sup>81</sup> Ver también Decreto 4800 de 2011, y el Sexto informe de seguimiento al congreso de la república 2018–2019, 253.

víctimas (Barbosa, 2017, 75; de la Calle, 2019, 76-78; Uprimny Yepes, Sánchez Duque, & Sánchez León, 2013, 167-185).

Entre las principales aportaciones del Marco Jurídico para la paz está el abordar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de forma integral, a partir de mecanismos tanto judiciales como extrajudiciales. Ello comportaba también la posibilidad de ofrecer un tratamiento penal especial para quienes dejaran las armas, contribuyeran a la verdad y a la reparación de las víctimas y reconocieran sus responsabilidades en el conflicto armado. Por último contemplaba la creación de una Comisión de la Verdad. Todo ello a partir de leyes estatutarias que deberían promoverse y aprobarse por el Congreso (de la Calle, 2019, 76-78; Uprimny Yepes, Sánchez Duque, & Sánchez León, 2013, 167-185).

Contando con las experiencias previas, y la aprobación del Marco Jurídico para la Paz, se preparaba el camino en definitiva para facilitar una negociación con las guerrillas que contemplara un sistema de justicia transicional garantista tanto para las partes combatientes como para las víctimas.

## **5. El acercamiento entre Gobierno y FARC para dar inicio a un proceso de paz**

### **5.1. Los contextos favorables para el inicio del proceso de paz de La Habana**

Juan Manuel Santos fue proclamado presidente de la República de Colombia el 7 de agosto de 2010, y en su discurso de posesión dio a entender que haría una apuesta por la paz abriendo la posibilidad de entablar una negociación de paz con las FARC<sup>82</sup>. Para el gobierno, el contexto nacional e internacional favorecía un escenario apropiado para el inicio de unos diálogos de paz con las FARC con garantías y con una agenda favorable al gobierno (Bermúdez Liévano, 2019, 29; Santos, 2019, 145; de la Calle, 2019, 30).

Jairo Estrada (2015) entiende el momento como un necesario cambio de lectura del conflicto armado para poder llegar a una solución dialogada. Según este autor, la lógica de la *amenaza terrorista* incorporada por el gobierno Uribe, que no reconocía el origen político de la guerrilla, había llegado a un estancamiento lógico derivado de un enfoque erróneo del conflicto. El fracaso de la Seguridad Democrática había vuelto a poner de manifiesto las causas políticas, sociales y económicas subyacentes. Santos retomó el diálogo situándolo en el plano político y no desde la óptica del terrorismo (Estrada, 2015, 59). Fue especialmente relevante el mensaje de Santos en 2010 afirmando que entendía que las demandas políticas y sociales de las FARC eran legítimas y negociables, pero no conseguibles con métodos violentos (Acosta, 2016, 204-208; de la Calle, 2019, 27).

---

<sup>82</sup> Discurso de investidura de Juan Manuel Santos:  
[http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx) (Consulta 25/10/2017)

El gobierno planteó la paz como un deber emanado de la constitución, reflejado en su artículo 22, pero también como un imperativo moral para poner fin a un conflicto armado de medio siglo de duración y atender a sus víctimas (Santos, 2019, 184; de la Calle, 2019, 13). También por la creencia de que el país necesitaba entrar en un nuevo escenario que le permitiera desarrollarse y participar en la economía global. Para ello Colombia requería una modernización, una mayor calidad democrática y abandonar la violencia. Las negociaciones con las FARC suponían una oportunidad para el cambio y el desarrollo del país en este sentido. El gobierno entendía que la finalización del conflicto armado no significaba solamente el fin de la violencia, si no que debía propiciar la apertura de un nuevo escenario de progreso para el país (de la Calle, 2019, 28; Fisas, 2017b, 98). El principal objetivo que fijó Santos para el inicio de un proceso de paz fue que llevara a la finalización del conflicto armado para construir la paz. En palabras suyas el proceso debía servir para “no solo terminar el conflicto con las FARC sino el ciclo de violencia interna, con fundamentos ideológicos o políticos” (Santos, 2019, 308).

Desde el gobierno se consideró que debían cumplirse cuatro condiciones para poder iniciar un acercamiento con las FARC y dar inicio a unas negociaciones de paz (Santos, 2019, 145). El primero era el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado en el país con unas guerrillas de raíces políticas. Cuestión que se manifestó desde el primer discurso del presidente en su toma de posesión, y que quedó recogida en la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras de 2011 (Santos, 2019, 273-275). En segundo lugar, que existiera una correlación de fuerzas claramente favorable al Estado, lo que suponía ponerse en una posición preferente frente a la mesa de conversaciones que les permitiera marcar la agenda y el procedimiento de negociación. El tercer condicionante era obtener el apoyo de los países de la región. El gobierno de Santos procuró en sus primeros meses de mandato, recomponer las relaciones con Venezuela, actor que resultó ser fundamental para el desarrollo de las negociaciones (Santos, 2019, 196). Por último consideró que debía existir la voluntad real de las guerrillas a poner fin al conflicto armado. Ello, según Santos, se demostraría si cumplían el compromiso de mantener el secretismo total de las reuniones exploratorias (de la Calle, 2019, 55; Santos, 2019, 335).

Al inicio del gobierno de Santos las FARC habían logrado adaptarse a la ofensiva del gobierno que les obligaba al repliegue, provocándoles la pérdida de la iniciativa militar. Sin embargo, no existían perspectivas de recuperar la iniciativa militar al menos a corto plazo (Sánchez, 2013, 181; Valenzuela, 2019). Asimismo, la deslegitimación de las FARC durante el gobierno de Uribe fue principalmente debida a la persistencia de los ataques contra la población civil, su política de secuestros y los vínculos con el narcotráfico (Darío Restrepo, 2016, 84).

También tuvo un peso importante el contexto regional para que las FARC se decidieran a iniciar una negociación política. Varios países de América Latina estaban liderados por gobiernos de izquierdas que habían llegado al poder a través de elecciones y no por medios violentos, lo que mostraba la eficacia de la estrategia pacífica democrática frente

a la lucha armada. En ese sentido, tanto Fidel Castro<sup>83</sup> como especialmente Hugo Chávez tuvieron un papel muy relevante a la hora de ejercer presión y disuadir a las FARC para que pusieran fin a la violencia (Bermúdez Liévano, 2019, 29; de la Calle, 2019, 33; Rojas Rodríguez, 2017, 198).

Junto a las izquierdas del continente, también los sectores de la izquierda colombiana ejercían presión a las guerrillas para que pusiera fin a la violencia, viéndolas como un obstáculo para llegar al poder. Para los partidos de izquierda era evidente que la violencia no era un estrategia viable para el logro del poder ni para conseguir los cambios políticos que reivindicaban (de la Calle, 2019, 32; Pizarro Leongómez, 2017, 274).

En definitiva, la suma de la incapacidad militar de las FARC, la deslegitimación política y la presión interna e internacional, fueron factores determinantes para que se involucraran en unas negociaciones de paz, con el convencimiento que era la mejor salida para ellos y para el país (Darío Restrepo, 2016, 83-85).

Algunos autores también han remarcado la relevancia de los cambios de liderazgo ocurridos en la guerrilla. A finales de la primera década de los dos mil habían muerto cinco de los siete miembros del Secretariado del Estado Mayor de las FARC<sup>84</sup>. La renovación del Secretariado se hizo con miembros que habían tenido formación política previamente a su entrada a las FARC, con lo que se procedió a un Secretariado menos rural y más urbano y politizado, que priorizaba la acción política a la guerra popular. También se planteó la duda sobre futuros secretariados, que podrían mantener una lectura política de un conflicto financiado con actividades ilícitas, o si se decantarían por defender las actividades ilícitas mediante la guerra (Bermúdez, Liévano, 2019, 30; Pizarro Leongómez, 2017, 275).

La guerrilla apostaba en ese momento por una salida dialogada al conflicto, si bien entendían que debía estar sujeta a ciertas condiciones, que fueron anunciadas en 2009 por las FARC: el compromiso firme del gobierno con el proceso de paz; la inclusión de las Fuerzas Armadas así como de los sectores económicos del país en el proceso; y el acompañamiento internacional (Fisas, 2017b, 20).

Igualmente, para el inicio de unas negociaciones de paz, consideraban fundamental que los diálogos tuvieran cierto carácter político y no trataran simplemente de desmovilización. En este sentido, el contenido de la agenda de negociación adquiriría un peso esencial. El hecho de que Santos reconociera el carácter político de la guerrilla facilitó la percepción positiva de las FARC para adelantar en la fase exploratoria, y es que su principal condición se veía cumplida: la voluntad gubernamental de ofrecer una

---

<sup>83</sup> Según cuenta Henry Acosta, ya en 1992 Fidel Castro le dijo a las FARC que la vía armada no era el canal para sus reivindicaciones socioeconómicas y políticas. En 1998 negó que existieran las condiciones en América Latina para llevar a cabo la lucha armada, y en el libro publicado en 2008 titulado “La Paz en Colombia” Castro negaba la pertinencia de la violencia por parte de las guerrillas (Acosta, 2016, 259; de la Calle, 2019, 29; Rojas Rodríguez, 2017, 241).

<sup>84</sup> Habían muerto Manuel Marulanda (2008), el Mono Jojoy, Raúl Reyes, Efraim Guzmán, Alfonso Cano. Solamente sobrevivieron a esa década Timochenko e Iván Márquez.

salida política al conflicto a través de las negociaciones de paz (Acosta, 2016, 171; Fisas, 2017b, 177; Rojas Rodríguez, 2017, 176).

Es destacable al inicio del proceso de negociación la creación de confianza a partir de los gestos hechos por ambas partes, y las muestras de voluntad real de negociar. Por parte de las FARC la renuncia a los secuestros, el mantenimiento en secreto de los avances en la fase exploratoria y especialmente continuar con la fase exploratoria después de la muerte de Alfonso Cano por el ejército, fueron gestos inequívocos (Acosta, 2016, 205, 244; Santos, 2019, 281-283, 305; Rojas Rodríguez, 2017, 194). EL gobierno mostró su voluntad de negociar con el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado en el país y el carácter político de las guerrillas, así como con la aprobación de un Marco para la Paz que ponía las bases para una salida política al conflicto (Acosta, 2016, 206; Rojas Rodríguez, 2017, 176). También fue importante para la creación de confianza entre las partes el hecho de designar a personas de reconocido prestigio como delegados para la fase exploratoria, y el acompañamiento de países relevantes para las FARC, como Cuba y Venezuela<sup>85</sup> (Acosta, 2016, 207; Rojas Rodríguez, 2017, 198).

## **5.2. La fase exploratoria del proceso de La Habana**

Una vez Juan Manuel Santos tomó posesión del cargo de presidente, y declarada su intención de buscar una paz negociada, se intensificaron los contactos entre el gobierno y las FARC con la facilitación del vallecaucano Henry Acosta. Estos contactos buscaban la posibilidad de dar inicio a un proceso de paz. En septiembre de 2010, apenas un mes después de que Santos tomara posesión como Presidente, envió un mensaje a las FARC por mediación de Henry Acosta instándoles a iniciar una fase exploratoria para un proceso de paz. La respuesta positiva llegó en octubre, con lo que quedó demostrada la voluntad de ambas partes de dar inicio a un proceso de paz (Acosta, 2016)<sup>86</sup>.

Las claves de esos mensajes fueron por un lado que Santos se mostraba dispuesto a reconocer la legitimidad de las demandas políticas de las FARC y que estas podrían ser discutidas. Si bien es cierto que Santos creía que una negociación debería integrar ciertos aspectos políticos, y que tanto Humberto de la Calle (2019, 27) como Acosta (2016, 204) afirman que Santos creía legítimas las reivindicaciones de las FARC aunque desaprobaba que recurrieran a la violencia para ellos, su en su libro (Santos, 2019) afirma que los mensajes en este sentido fueron malentendidos y que la FARC magnificaron esa posición creyendo que serían en el núcleo de la negociación de paz. Fuera o no accidental, la posible confusión ayudó a seguir adelante con los encuentros exploratorios. Por otro lado la confianza que generaba en las FARC el hecho de que el

---

<sup>85</sup> Los primeros contactos directos se realizaron en Venezuela y luego en Cuba donde finalmente se desarrollaría todo el proceso de negociación. Estos países eran de la confianza de las FARC por sus proximidades ideológicas, lo que les confería confianza y seguridad para adelantar en el proceso.

<sup>86</sup> Para ampliar información sobre cómo se concibió y desarrolló la fase exploratoria desde las distintas partes ver: Acosta, 2016; Santos, 2019, Fisas, 2017b, Rojas Rodríguez, 2017, de la Calle, 2019; Enrique Santos 2016.

gobierno designara como plenipotenciarios para unos contactos exploratorios a personas conocidas de las FARC y muy cercanas al Presidente. Estos delegados fueron Enrique Santos, el hermano del presidente, Sergio Jaramillo y Frank Pearl. El gobierno propuso que los encuentros se realizaran en Brasil o Suecia, pero las FARC preferían Venezuela o Cuba, países que les ofrecían mayor confianza, a lo que el Presidente accedió (Acosta, 201-203).

Si bien era la primera vez que existía la posibilidad de un encuentro entre delegaciones de las FARC y del gobierno, existían ya contactos previos con actores internacionales que facilitaron y agilizaron esta labor. Por un lado, el Presidente ya había adelantado conversaciones con Suecia y Brasil para que acogieran un eventual encuentro exploratorio. Además de estos países, Noruega y Cuba habían mostrado su predisposición a colaborar en unos eventuales diálogos de paz. Hugo Chávez por su parte había mantenido ya reuniones con el Presidente Santos, y terminaría siendo un actor clave que ofrecía confianza a las FARC, facilitando así el proceso (Acosta, 2016, 201; Santos, 2019, 197; Rojas Rodríguez, 2017, 198).

Los primeros encuentros directos entre delegados del gobierno y de las FARC se iniciaron el 24 de febrero de 2012 con una reunión a la que asistieron Frank Pearl, Sergio Jaramillo y Enrique Santos por parte del gobierno, Mauricio Jaramillo y Rodrigo Granda por parte de las FARC, acompañados por delegados del gobierno de Cuba y Noruega como países garantes del proceso, y de Venezuela como país acompañante y facilitador<sup>87</sup> (Fisas, 2017b, 28; Santos, 2019, 309).

Como se ha desarrollado en el tercer capítulo, en las prenegociaciones o fase exploratoria no se debate sobre posibles escenarios posbélicos, sino que se establecen los parámetros por los que se seguirán los diálogos de paz destinados a poner fin al conflicto armado y llevar a cabo la construcción de la paz. Por ello en esos primeros encuentros no se hicieron referencias a ningún posible escenario posbélico. Los contactos directos de la fase exploratoria sirvieron para que las partes expusieran las expectativas ante un proceso de paz, así como para diseñar el desarrollo de unas eventuales negociaciones de paz (Fisas, 2017).

El gobierno entendía que un proceso de paz debía llevar a la terminación del conflicto armado con las FARC y poner fin a la violencia política del país, de tal forma que los conflictos pudieran ser abordados desde la política con mecanismos democráticos y no desde la violencia. Para ello contemplaban la aplicación de un modelo de DDR acompañado de un sistema de justicia transicional para la garantía de los derechos de las víctimas. Estos eran temas directamente relacionados con el conflicto armado, y es que para el gobierno de Santos no era negociable con las FARC ni el modelo económico del país ni una reforma de las Fuerzas Armadas, ni tampoco cuestiones de política pública

---

<sup>87</sup> Su implicación, junto con la Cruz Roja Internacional, fue clave para facilitar los primeros encuentros directos, especialmente facilitando la logística y la seguridad necesaria para el traslado de los protagonistas, función que mantendría durante todo el proceso de negociación (Rojas Rodríguez, 2017, 198; Santos, 2019, 309).



del país. Las negociaciones se plantearían para poner fin al conflicto armado, pero en ningún caso para acabar la confrontación ideológica (Santos, 2019, 308, 319; de la Calle, 2019, 62).

Por parte de las FARC, como se ha comentado, se buscaba una salida política al conflicto colombiano que no se enfocara en la rendición sino en cambios de fondo para democratizar el estado. En la línea de las declaraciones de Alfonso Cano, las FARC accedieron a negociar una agenda política basada en tres factores: acabar con la persecución a la oposición democrática, abordar la cuestión agraria, y poner fin a la injerencia de Estados Unidos en la política colombiana<sup>88</sup>.

En las prenegociaciones se trataron temas como la composición, estructura y funcionamiento de la Mesa de conversaciones; los principios por los que se regirían las conversaciones; los distintos roles que habría –mediación, arbitraje, garantes, acompañamiento, soportes externos–; la participación de terceros –expertos, organismos internacionales, sociedad civil, otras guerrillas–; y la Agenda de diálogo conteniendo los puntos que serían tratados en las conversaciones.

La fase exploratoria se prolongó durante seis meses, hasta que el 26 de agosto de 2012, gracias a la determinación de ambas partes y a la labor de los países acompañantes, se firmó el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” del 26 de agosto de 2012 (en adelante “Acuerdo General” o “Agenda”), que establecía las bases para las negociaciones de paz.

El 27 de agosto de 2012 se hizo público el acercamiento entre el gobierno colombiano y las FARC-EP para empezar unos diálogos de paz formales en Colombia. Unos días después, el 18 de octubre de 2012, se llevó a cabo en la ciudad de Oslo una rueda de prensa donde comparecieron de forma conjunta delegaciones del gobierno colombiano y de las FARC-EP, del gobierno de Noruega y del gobierno cubano, en la que se informó de la voluntad de iniciar conversaciones de paz formales y se presentó el “Acuerdo General”.

## **6. Las bases de la negociación: el Acuerdo General**

Al plantear la posibilidad de negociación con las FARC se quiso desde un inicio que el proceso tuviera garantías de éxito. Por ello se puso especial interés en estructurarlo bien desde el principio, con claridad de objetivos, metodología útil y delimitación de una

---

<sup>88</sup> Estos tres ejes fueron expuestos por el entonces Secretario General de las FARC Alfonso Cano en entrevista a Indepaz en marzo de 2012, puede verse en: [www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/628\\_Enteevista-a-Alfonso-Cano.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/628_Enteevista-a-Alfonso-Cano.pdf) (consultado 5/11/2019). Previamente en febrero de 2009 Alfonso Cano difundió un video en el que planteaba once objetivos que entendía debían basarse las negociaciones (Fisas, 2017b, 19). Respecto a la propuesta de marzo de 2010 de Álvaro Uribe, cómo se ha comentado fue rechazada por las FARC, aunque estas reiteraron su intención de buscar una salida negociada en los términos expresados por Uribe de iniciar los diálogos a partir de una agenda abierta (Acosta, 2016, 186).

agenda de negociación que llevara a unos acuerdos de paz satisfactorios para las partes y para el país. Todo eso quedó recogido en el Acuerdo General de agosto de 2012.

El Acuerdo General es un acuerdo procedimental que establece las reglas del desarrollo de las negociaciones. Se trata de un documento de seis páginas estructurado en dos grandes partes; el prólogo, donde se recoge el propósito del proceso de paz; y los acuerdos para la negociación, en el que se incluyen la agenda sobre los temas a negociar, y la metodología para las negociaciones (Acuerdo General, 2012).

En el prólogo se establece la intención de poner fin al conflicto armado como condición para la construcción de la paz, y se expone un marco de lo que entienden que debería suponer la construcción de la paz en Colombia, basada en la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos, el desarrollo económico y social basado en la justicia social, la equidad y el bienestar, y el fortalecimiento de la democracia (Acuerdo General, 2012, 1).

La Agenda de negociación se concreta en seis puntos: 1) Política de desarrollo agrario integral; 2) Participación Política; 3) Fin del conflicto; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) Víctimas; 6) Implementación, verificación y refrendación (Acuerdo General, 2012, 2-4).

Por último, el Acuerdo expone las reglas de funcionamiento en que se desarrollan los diálogos. Se especifica que la mesa de conversaciones se situará en La Habana, Cuba, contando con el apoyo de Cuba y Noruega como garantes, y de Venezuela y Chile como países acompañantes. Se establece que la mesa estará compuesta por una delegación de cada parte con treinta representantes, si bien en las sesiones podrían participar diez representantes de cada delegación, cinco de los cuales plenipotenciarios. Se prevé la consulta a expertos sobre los temas de la Agenda, se determina que las sesiones serán privadas aunque se publicarán informes periódicos sobre los avances de la mesa, se establecen los mecanismos participativos basados en envío de propuestas, consultas directas, y la organización de espacios de participación, y se establece la norma de que las conversaciones se desarrollarían bajo el principio que nada está acordado hasta que todo esté acordado (Acuerdo General, 2012, 4).

Las partes negociadoras convinieron en priorizar la participación ciudadana en el proceso de negociación. En el prólogo del Acuerdo General se establece que “la construcción de la paz es asunto de la Sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos, sin distinción” (Acuerdo General, 2012, 1). En el apartado VI del Acuerdo General sobre las normas de funcionamiento, prevé garantizar la participación más amplia posible a partir de la “*recepción de propuestas* sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones, por medios físicos o electrónicos. [...] hacer *consultas directas* y recibir propuestas sobre dichos puntos, o delegar en un tercero la organización de *espacios de participación*”<sup>89</sup> (Acuerdo General, 2012, 4).

---

<sup>89</sup> La cursiva es añadida.

De esa forma, la negociación de paz entre el gobierno colombiano y las FARC se planteó desde un modelo consultivo, cerrando la puerta a la creación de una delegación de representación de la sociedad civil como tercera parte negociante. Se habilitarían en cambio diversos mecanismos de participación ciudadana, que se fueron concretando a medida que avanzaban las negociaciones. Estos mecanismos, tal como se ha desarrollado en el cuarto capítulo, son los considerados como formales, al ser de iniciativa de la propia mesa de negociación. Por su parte, la sociedad civil también se organizó paralelamente a la mesa, abriendo espacios de deliberación y realizando incidencia a través de mecanismos informales. Se entrará en más detalle en el siguiente capítulo.

### 6.1. La metodología para la negociación

El Acuerdo General dispuso una metodología específica para el desarrollo de las conversaciones. Para la configuración procedimental de las negociaciones de paz se toman en cuenta las cuestiones relevantes para un proceso de negociaciones con garantías. En el caso colombiano, el Acuerdo General especificó los roles de terceras partes como garantes y acompañantes del proceso, la ubicación de la sede, el formato de negociación, el contexto bélico en el que se negociará, y el alcance de la participación ciudadana (Acuerdo General, 2012). Resultó así una estructura metodológica a partir de los siguientes principios:

**Tabla 8. La metodología de las Negociaciones de Paz de La Habana**

| <b>Metodología de los Diálogos de Paz de Colombia</b> |  |
|---|--|
| <b>Agenda de negociación</b>                          | Mixta  |
| <b>Delegaciones</b>                                   | Gobierno de Colombia   |
|   | FARC-EP  |
| <b>Roles de terceras partes</b>                       | <b>Garantes</b><br>- Cuba<br>- Noruega   |
|   | <b>Acompañantes</b><br>- Chile<br>- Venezuela  |
| <b>Lugar</b>  | La Habana, Cuba  |
| <b>Formato de negociación</b>                         | Ciclos de 11 días.<br>Sin calendarización de la Agenda.<br>En confidencialidad.<br>Nada está acordado hasta que todo está acordado |
| <b>Contexto</b>                                       | Sin Alto el Fuego<br>Medidas de desescalada del conflicto armado.  |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Participación de la sociedad civil</b></p> | <p>Consultiva a partir de varios mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Foros ciudadanos</li> <li>- Consultas a expertos</li> <li>- Envío de propuestas</li> </ul> <p>Se fue ampliando a medida que avanzó el proceso con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitas delegaciones de víctimas</li> <li>- Reuniones con organizaciones de la sociedad civil</li> </ul> |
|--|--|

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo General (2012).

a. Roles de terceras partes

Es común que en un proceso de negociaciones se incluya terceras partes, ya sea en forma de mediación, garantes o acompañantes. Cada una de estas figuras tiene funciones determinadas que ayudan al proceder de las negociaciones y a la resolución de las posibles crisis. Para las negociaciones de La Habana se decidió que no habría mediación para los diálogos, aunque en el punto IV del Acuerdo General, sí se especifica que se contaría con Cuba y Noruega como países garantes, y Venezuela y Chile como acompañantes (Acuerdo General, 2012, 2).

La elección Cuba fue haber facilitado los encuentros exploratorios, y ser el anfitrión de la mesa de diálogos, mientras que la elección de Noruega se debía a su larga y reconocida experiencia en la promoción de la paz a nivel internacional. La figura de los garantes se entiende como una garantía a las partes ante las lógicas desconfianzas entre adversarios en la guerra. Su participación en las negociaciones suele ser más activa que la de los acompañantes, aunque sin llegar a mediar, reservando sus intervenciones a los espacios fuera de la mesa de conversaciones para ofrecer soluciones o vías alternativas ante posibles estancamientos o crisis de los diálogos (Fisas, 2014, 29). En el proceso colombiano los países garantes desempeñaron un rol fundamental durante las discusiones que fue especialmente relevante ante las diversas crisis de la mesa (Bermúdez, Liévano, 2019, 33; de la Calle, 2019, 158; Fisas, 2017b, 82).

Para la elección de Venezuela y Chile como países acompañantes del proceso se tuvo en cuenta que Venezuela había actuado como país facilitador en la fase exploratoria, así como también fue un actor que ofreció medidas de confianza y seguridad a las partes en los primeros encuentros directos,. La elección de Chile suponía un contrapeso a la izquierda Venezolana, parecido al que ofrecía Noruega junto Cuba, y aún con el cambio de gobierno hacia la izquierda en medio del proceso de negociación, se mantuvo el mismo estilo diplomático en la mesa (de la Calle, 2019, 34). El rol de los acompañantes es el de seguimiento del proceso y apoyo a las conversaciones. En el caso colombiano se situaron especialmente en un plano de testimonio y validación de los progresos de la mesa, manteniendo una función de observación ante la mesa (Fisas, 2014, 29; Santos, 2019, 406).

a. Lugar

El punto II del Acuerdo General concretaba que la ubicación de la mesa de conversaciones sería La Habana, Cuba, y aunque dejaba abierta la posibilidad de que se realizaran reuniones en otros países, más allá de la presentación pública en Oslo el 18 de octubre de 2012, las negociaciones se desarrollaron en Cuba (Acuerdo General, 2012, 1-2). La decisión de llevarlas a cabo fuera del país fue para disminuir la presión en las delegaciones de ambas partes, pudiendo proceder así en un clima de tranquilidad. De esa forma se minimizaron las presiones, alejándose de los focos mediáticos. También permitió cierto aislamiento respecto a las dinámicas del conflicto armado, y facilitó las tareas para garantizar la seguridad de las delegaciones. (de Castro, 2014, 2; Acosta, 2016, 363; de la Calle, 2019, 34; Pizarro Leongómez, 2017, 282).

Tal como se ha desarrollado en el tercer capítulo, esta decisión puede ser percibida como un alejamiento del proceso de los intereses y de la realidad del país, no sólo en cuanto a accesibilidad física sino también en el imaginario colectivo. Por ello, en este caso es conveniente compensar esta percepción con medidas de interacción con la sociedad civil en el propio país, que permita un flujo de contacto e información continuada, así como habilitar mecanismos para una participación con impacto en las propias negociaciones. Así, durante las negociaciones se organizaron jornadas relacionadas con las negociaciones en territorio colombiano, y en los casos en que se solicitó a la Mesa la asistencia de personas expertas o participación ciudadana, se garantizó la seguridad facilitándose el viaje y alojamiento.

#### b. Formato de negociación

Para el desarrollo de las conversaciones se dispuso la creación de dos delegaciones, una del gobierno y una de las FARC-EP, compuestas por treinta representantes. En cada sesión de la mesa podían participar hasta diez personas por delegación, cinco de las cuales plenipotenciarias, es decir, como portavoces de las partes (Acuerdo General, 2012, 4). Las conversaciones se estructuraron por ciclos, previéndose cada ciclo con una duración de once días, si bien, atendiendo a solicitudes de cualquiera de las delegaciones, podrían extenderse o abreviarse. El tiempo entre los ciclos atendía a las solicitudes de las delegaciones, para realizar reuniones, consultas, y preparar los siguientes puntos a negociar (Fisas, 2017b, 167).

El Acuerdo General no establecía una calendarización para los diálogos<sup>90</sup>, y no fue hasta septiembre de 2015 en que el gobierno quiso poner una fecha límite para el fin de las negociaciones. De esa forma, aprovechando la presentación pública del acuerdo sobre el punto quinto de la agenda sobre víctimas, se anunció el compromiso de las partes a alcanzar un acuerdo de paz definitivo en seis meses, eso es, para marzo de 2016<sup>91</sup>. El plazo finalmente no se cumplió pero motivó una aceleración del ritmo de

---

<sup>90</sup> Al inicio del proceso de paz hubo un episodio de crisis poco relevante, pues el presidente anunció que las negociaciones se desarrollarían en meses y no en años, poniendo una presión y unas expectativas innecesarias al proceso. El incidente finalmente no se agravó.

<sup>91</sup> Según los protagonistas esta fue una exigencia del gobierno que las FARC no veían con buenos ojos, pues lo veían poco realista y que podía volverse en su contra en caso de cumplirse el plazo, finalmente si se anunció la meta de seis meses aunque no se cumplió (Rojas Rodríguez, 2017, 201; Santos, 2019, 495).

negociación a partir de cambios procedimentales, así como ofreció perspectivas de que la firma de un acuerdo final estaba cada vez más cerca (CC n°, 22 enero 2016; Fisas, 2019, 67).

En miras de agilizar los avances de la Mesa de conversaciones se modificó dos veces la metodología de negociación. En junio de 2014 se acordó la creación de una subcomisión técnica para el fin del conflicto que debía abordar el tercer punto de la Agenda, realizando avances para un acuerdo en este sentido<sup>92</sup> (CC n°34, 7 de junio de 2014). En julio de 2015 se modificó de nuevo la forma de trabajar de la Mesa, buscando más agilidad en las negociaciones para poder llegar a acuerdos más fácilmente y desescalar los enfrentamientos armados en el país. Para ello se acordó como objetivo específico la llegada de un Acuerdo sobre el Cese al Fuego, que pudiera ser implementado sin necesidad de esperar a un acuerdo final (CC n°55, 12 julio 2015; de la Calle, 2019, 160). En enero de 2016 se ampliaron los tiempos de la rondas de negociación y se apremió a las diferentes subcomisiones a concluir su trabajo en la mayor brevedad (CC n°66, 22 enero 2016). Finalmente el 22 de junio de 2016 se anunció el cese al fuego definitivo dos meses antes de la firma del Acuerdo de Paz (CC n°75, 22 junio 2016).

Para alcanzar un acuerdo de paz satisfactorio para todas las partes es conveniente no precipitarse buscando resultados inmediatos, ni tampoco eternizar los debates para cuidar en lo absurdo el contenido. Lo más conveniente es que las conversaciones mantengan un ritmo constante y ofrezcan resultados concretos cada cierto tiempo (Harris et al., 1998, 372). Los diálogos de paz en otros conflictos armados que han logrado finalizar con un acuerdo de paz, solo en escasas ocasiones han durado menos de 4 años (Fisas, 2015; Ugarriza, et al., 2013). Y es de destacar que las negociaciones en La Habana son las que mantuvieron un mayor ritmo en cuanto a frecuencia de las rondas de conversaciones (Fisas, 2016, 16).

En el último punto del Acuerdo General se especifica que las conversaciones se debían desarrollar con el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado (Acuerdo General, 2012, 5). Esta cláusula es significativa porque supone un intento de blindaje del proceso de diálogo. Los acuerdos parciales a los que se llegara no se implementarían hasta que no se firmara el último acuerdo. Estos acuerdos parciales eran considerados borradores con lo que se abría la posibilidad de ser revisados hasta el último momento. A su vez, no se contemplaba el inicio de la implementación de los acuerdos parciales hasta la firma de un acuerdo final de paz, de esta forma se evitaba que la implementación condicionara la negociación. Eso en definitiva aporta una mayor flexibilidad y confianza en las negociaciones (de la Calle, 2019, 162; Santos, 2019, 365).

El gobierno consideraba que el fin último de las negociaciones y por lo tanto de un acuerdo de paz era la finalización de la violencia, por lo que hasta llegar a un acuerdo

---

<sup>92</sup> El mismo CC también contemplaba la creación de una subcomisión de género, cuestión que se aborda más adelante.

final nada podía ser considerado definitivo. El acuerdo de paz se consideraba como un conjunto que incluía el total de los puntos de la Agenda (Santos, 2019, 365). Esta fórmula no impidió que en casos concretos se pudieran tomar medidas específicas, como la desescalada del conflicto, o la puesta en marcha de proyectos piloto como el desminado humanitario, la erradicación manual de cultivos ilícitos, o la búsqueda de personas dadas por desaparecidas (Fisas, 2017b, 79-80, 166; CC, 7 marzo 2015; CC 29 mayo 2015; CC 10 junio 2015).

La fase exploratoria se desarrolló de forma totalmente secreta y una vez constituida la mesa se inició la fase pública de la negociación. El punto VI.4 del Acuerdo General establecía que el contenido de las negociaciones no se haría público, aunque sí se darían a conocer los principales avances de la mesa, a través de comunicados conjuntos de las partes e informes periódicos, sin desvelar lo que en ellos se había discutido (Acuerdo General, 2012, 4).

La confidencialidad por un lado ofrece tranquilidad y un clima de mayor confianza a las partes al no exponer al debate público los propios debates de la mesa, facilitando el progreso sin demasiadas injerencias en cuanto al contenido, y minimizando los costes políticos durante las negociaciones. Por el contrario, deja la puerta abierta a especulaciones sobre los contenidos, que pueden resultar en afirmaciones falsas o imprecisas sobre las discusiones y los posibles acuerdos, derivando precisamente en presiones a las partes negociadoras (de la Calle, 2019, 62). En otro sentido, la confidencialidad dificultó el seguimiento de los debates por parte de la sociedad civil, y en consecuencia sus posibles aportaciones y su función de supervisión e incidencia a los diálogos (entrevista 24).

Finalmente las especulaciones sobre los acuerdos a los que se iba llegando, destinadas especialmente a distorsionar y poner en duda el proceso de paz, obligó a la mesa a una apertura, con lo que se publicaron los borradores de lo acordado hasta entonces en los puntos de reforma rural, participación política y drogas ilícitas en septiembre de 2014 (Comunicado Conjunto (CC) n°41<sup>93</sup>, 24 de septiembre de 2014). Se declaró entonces el propósito de informar periódicamente de los avances en las conversaciones aumentando la comunicación como medida de transparencia y para evitar el desarrollo del proceso a espaldas del país, eso sí, manteniendo la intención de no hacer público el contenido concreto de los diálogos (de la Calle, 2019, 67).

### c. Contexto

Las negociaciones se desarrollaron sin un alto el fuego bilateral, sobre el principio de dialogar como si no hubiera guerra y hacer la guerra como si no hubiera diálogos. El

---

<sup>93</sup> Hasta mayo de 2015 no se tuvo en consideración la numeración de los Comunicados Conjuntos. Debido a ello es posible encontrar comunicados conjuntos con el mismo número de comunicado pero de distintas fechas. En el presente trabajo se sigue una numeración correlativa desde el primer Comunicado Conjunto de la Mesa de Conversaciones del 15 de noviembre de 2012, hasta el último Comunicado Conjunto de la Mesa de Conversaciones, número 99 del 12 de septiembre de 2016. Se puede consultar todos los Comunicados Conjunto en la página web: [www.mesadeconversaciones.com.co](http://www.mesadeconversaciones.com.co) (consultado 5/11/2019).

gobierno mantuvo durante todas las negociaciones la máxima de no detener las operaciones militares como una forma de presión para lograr acuerdos en la mesa sin que se eternizaran los debates, y con la intención de evitar que la guerrilla aprovechara el alto el fuego para rearmarse, se reabasteciera, hiciera reclutamiento de combatientes y procediera a una reorganización militar, de forma parecida a lo que sucedió en el proceso del Caguán (Santos, 2019, 112, 302).

En el transcurso de las conversaciones las FARC-EP declararon cuatro cese al fuego temporales unilateralmente<sup>94</sup>, y un cese al fuego unilateral indefinido a partir de diciembre de 2014 que se rompió en abril de 2015 desencadenando una escalada de la violencia. El proceder con un alto el fuego supone un alto grado de compromiso para mantenerlo. Finalmente en julio de 2015 hubo un nuevo cese al fuego unilateral temporal que se mantuvo hasta el acuerdo definitivo. Por el contrario, el gobierno no declaró ningún cese al fuego, aunque suspendió en dos ocasiones los bombardeos como medidas para desescalar el conflicto, una en marzo de 2015, y otra en julio de 2015 (de la Calle, 2019, 157; Fisas, 2017b, 78, 86-87).

En el proceso colombiano el principio de negociar sin tener en cuenta lo que sucediera en la guerra no se cumplió siempre. El primer incidente que puso en jaque a la mesa se produjo en noviembre de 2014, cuando las FARC-EP retuvieron al general del ejército Rubén Darío Alzate, junto a la abogada Gloria Urrego y el cabo segundo Jorge Contreras. La retención se produjo en extrañas circunstancias, pues estos estaban en una zona de operaciones militares y vestidos de civil. Esta acción llevó al presidente Santos a detener los diálogos de paz exigiendo su liberación para retomar las negociaciones. En esta crisis tuvieron un papel fundamental las delegaciones de Cuba y Noruega como países garantes, que junto al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) facilitaron la liberación de estas personas, y con ella, la continuación de los diálogos (Comunicado de Prensa de Cuba y Noruega, 19 de noviembre de 2014; Santos, 2019, 489). Ante la crisis, las delegaciones acordaron la creación de un mecanismo permanente, a partir de los países garantes, para facilitar la solución de eventuales nuevas crisis (CC, 3 de diciembre de 2014; Fisas, 2017b, 64).

Uno de los momentos más críticos de las negociaciones se vivió con la muerte de 11 combatientes del ejército de Colombia en un ataque de las FARC-EP el 14 de abril de 2015. Las circunstancias del ataque no fueron esclarecidas, pues las Fuerzas Armadas afirmaban que estas tropas fueron víctimas de una emboscada mientras estaban descansando, y en medio de un cese al fuego unilateral e indefinido declarado por las FARC desde el 20 de diciembre de 2014 (Santos, 2019, 491). Por su parte, las FARC

---

<sup>94</sup> Estos fueron declarados entre el 20 de noviembre de 2012 y el 20 de enero de 2013; entre el 15 de diciembre de 2013 y el 15 de enero de 2014; entre el 18 al 28 de mayo de 2014 durante la primera vuelta de las elecciones presidenciales; y entre el 9 y el 30 de junio de 2014, durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales (ver: [www.farc-ep.co/comunicado.html](http://www.farc-ep.co/comunicado.html) (consultado 5/11/2019)).



argumentaron que hacía tiempo que se les estaba hostigando, con lo que consideraban el ataque una acción armada en defensa propia<sup>95</sup> (Fisas, 2017b, 82).

Las consecuencias militares de ese acto fueron una escalada de las acciones militares de las Fuerzas Armadas y la finalización oficial del cese al fuego por parte de las FARC-EP. En cuanto a los diálogos, la crisis no los detuvo aunque sí los afectó, aumentando la tensión en la mesa. Finalmente, los buenos oficios de las delegaciones garantes y acompañantes facilitaron un acuerdo de desescalada del conflicto que permitió retomar la confianza entre las partes y seguir avanzando con los diálogos (CC, 12 de julio de 2015; Fisas, 2017b, 82).

#### d. Participación de la sociedad civil

Tal como quedó recogido en el punto VI.6, las partes consideraron oportuno habilitar espacios formales de participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz. Para ello idearon un modelo consultivo a partir de tres canales: la recepción de propuestas ciudadanas, las consultas directas a personas expertas, y la organización de espacios participativos en Colombia (Acuerdo General, 2012, 4). Estos canales permitieron habilitar diversos mecanismos de participación que fueron ampliándose a medida que avanzaban las conversaciones. Por su parte, la sociedad civil utilizó diferentes iniciativas para realizar incidencia a la mesa de negociación más allá de los espacios formales (Sánchez Gómez, 2018, 72; Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 128). Todo ello se trata en profundidad en los siguientes capítulos, por lo que no nos detendremos más en su análisis por ahora.

Se han analizado las condiciones metodológicas de forma aislada, pero es necesario también tener una visión de conjunto para conocer las implicaciones para el proceso de cada decisión, y analizar las lecciones que deja la metodología utilizada en este proceso. En el proceso de paz de La Habana se buscó establecer unos objetivos desde el inicio basados en la finalización del conflicto armado a través de una negociación de carácter político. Con ello, las partes accedieron a negociar sobre la base de una agenda mixta delimitada a seis puntos concretos. Entre los principales motivos para comenzar el proceso de paz se encuentran, además de la aceptación del gobierno a negociar una agenda de carácter político, la percepción de las partes de la imposibilidad de una victoria militar a medio plazo. En este proceso se buscó estructurar una metodología y unos objetivos de tal forma que se corrigieran los errores de los procesos anteriores que terminaron en fracaso. Por ello se acordó una agenda mixta limitada a seis puntos, y una metodología estructurada a partir de reuniones bilaterales con sede en La Habana, Cuba, sin alto el fuego, con confidencialidad y con un modelo de participación ciudadana de carácter consultivo.

El establecimiento de una metodología de diálogo es importante para clarificar el procedimiento para alcanzar acuerdos y a la vez proveer herramientas para superar las

---

<sup>95</sup> [www.farc-ep.co/comunicado/carta-abierta-de-las-farc-ep-al-presidente-santos.html](http://www.farc-ep.co/comunicado/carta-abierta-de-las-farc-ep-al-presidente-santos.html) y [www.pazfarc-ep.org/comunicadosfarc-cuba/item/2630-para-que-el-proceso-para-llegar-a-la-paz-o-para-someter-nos.html](http://www.pazfarc-ep.org/comunicadosfarc-cuba/item/2630-para-que-el-proceso-para-llegar-a-la-paz-o-para-someter-nos.html) (consultado 5/11/2019).

crisis que podrían surgir durante las negociaciones. Ante las situaciones que pueden poner en riesgo la continuidad de los diálogos, es también relevante el papel de los países garantes y acompañantes, así como el mantenimiento de una cierta flexibilidad para adaptarse a las situaciones de tensión con voluntad resolutive. La flexibilidad para la adaptación metodológica supone un recurso positivo ante los cambios de contextos y situaciones que pueden surgir al adelantar las conversaciones, o ante posibles situaciones de estancamiento (Harris et al., 1998, 103).

El hecho de proceder sin un alto el fuego puede provocar crisis en las mesas de negociación derivadas de la evolución de los combates. En el caso colombiano, el establecimiento de la mesa en el extranjero minimizó las interferencias de la guerra a las negociaciones, permitiendo proceder de forma aislada al desarrollo del conflicto armado (de la Calle, 2019, 60).

Por otra parte, la lejanía de la mesa de conversaciones dificultó una participación directa por parte de la ciudadanía. Para ello, se habilitaron mecanismos para el envío de propuestas por correo y de forma virtual, a la vez que se promovieron foros ciudadanos en Colombia, tal como se desarrolla en el siguiente capítulo.

El hecho de negociar en el extranjero también favoreció la confidencialidad de los debates de la mesa, alejándola de los focos mediáticos. Esto permitió rebajar en parte la presión a la mesa y a los delegados de las partes. Esta elección resultó ser positiva en tanto se pudo negociar con mayor tranquilidad de lo que hubiera sido si se hubiera negociado en el país, y la confidencialidad permitió poder hablar de todo en un ambiente de confianza (de la Calle, 2019, 55). Por el contrario, la confidencialidad limitó la participación debido al desconocimiento de los debates concretos sobre los que poder hacer incidencia. Por ello fue importante la comunicación continuada de los avances de la mesa a través de comunicados conjuntos y el refuerzo de esa información a medida que avanzaban las negociaciones (de la Calle, 2019, 67; entrevista 24).

Por último, el rol de los países garantes y acompañantes supuso un gran acierto, pues estos países contribuyeron a facilitar la negociación y a superar las crisis que se presentaron, aportando ideas y soluciones alternativas. La elección de esos países contribuyó a su vez a que el proceso gozara de legitimidad internacional, al involucrar a diferentes países como Cuba –sede de los diálogos-, Venezuela y Chile se estaba involucrando a la región, mientras que Noruega le aportó mayor legitimidad internacional por su reconocido rol en la resolución de conflictos (Pizarro Leongómez, 2017, 282).

## **6.2. Las claves de la Agenda de negociación**

El “Acuerdo General para la terminación del conflicto” de 2012, estableció la Agenda de diálogos para la negociación de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. Contenía tres puntos sustantivos más uno específico sobre víctimas, enfocados a la transformación del conflicto de fondo y sus consecuencias, un punto operativo para la

finalización de la violencia, y un sexto punto procedimental para la garantizar la implementación del acuerdo de paz.

Tal como se ha desarrollado en los capítulos iniciales, difícilmente se puede lograr un acuerdo de paz si los intereses de las partes no se ven reflejados. En este sentido, la Agenda de negociación colombiana logró la integración de los intereses de las partes combatientes para la construcción de la paz. A partir de los temas sustantivos, la composición de la Agenda incluía implícitamente la posibilidad de debatir esos intereses en el desarrollo de los diálogos de paz.

Los puntos de la Agenda establecida para la negociación fueron los siguientes:

### **Cuadro 1. Puntos de la Agenda de Diálogos**

| <b>Puntos de la Agenda de Diálogo</b>  |
|--|
| <p><b>1. Política de desarrollo agrario integral.</b></p> <p>El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.</li><li>2. Programas de desarrollo con enfoque territorial.</li><li>3. Infraestructura y adecuación de tierras.</li><li>4. Desarrollo social: Salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.</li><li>5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.</li><li>6. Sistema de seguridad alimentaria.</li></ol> |
| <p><b>2. Participación Política.</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Derechos y garantías para el ejercicio de la Oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.</li><li>2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.</li><li>3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.</li></ol>   |
| <p><b>3. Fin del conflicto.</b></p> <p>Proceso integral y simultáneo que implica:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo.</li><li>2. Dejación de las armas. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en</li></ol>   |

lo económico, lo social y lo político-, de acuerdo con sus intereses.

3. El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP.

4. En forma paralela el Gobierno Nacional intensificará el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.

5. El Gobierno Nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz.

6. Garantías de seguridad.

7. En el marco de lo establecido en el Punto 5 (Víctimas) de este acuerdo se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo.

La firma del Acuerdo Final inicia este proceso, el cual debe desarrollarse en un tiempo prudencial acordado por las partes.

#### **4. Solución al problema de las drogas ilícitas.**

1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.

2. Programas de prevención del consumo y salud pública.

3. Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

#### **5. Víctimas.**

Resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo Gobierno Nacional - FARC-EP. En ese sentido tratarán:

1. Derechos humanos de las víctimas.

2. Verdad.

#### **6. Implementación, verificación y refrendación.**

La firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados.

1. Mecanismos de implementación y verificación.

a. Sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones.

b. Comisiones de seguimiento y verificación.

c. Mecanismos de resolución de diferencias.

Estos mecanismos tendrán capacidad y poder de ejecución y estarán conformados por representantes de las partes de la sociedad según el caso.

2. Acompañamiento internacional.

3. Cronograma.
4. Presupuesto.
5. Herramientas de difusión y comunicación.
6. Mecanismo de refrendación de los acuerdos.

Fuente: Acuerdo General (2012, 2-4).

La Agenda de las Negociaciones de Paz fue uno de los factores de éxito del proceso colombiano. Las claves pueden sintetizarse en su estructura de agenda mixta; en la limitación y concreción de los temas a ser tratados; en la centralidad de las víctimas; y en la búsqueda de garantías para el fin del conflicto.

El gobierno colombiano estaba especialmente interesado en acordar una agenda concreta, concisa y de carácter mixta. Santos estaba convencido de que el fracaso del proceso del Caguán estuvo determinado por su agenda de negociación, demasiado amplia y maximalista. Se propuso entonces una agenda en la que se incluyera las condiciones y formato de la finalización del conflicto armado, los términos para la conversión de las FARC en partido político, la reforma agraria como cuestión de fondo del conflicto armado, y a las víctimas del conflicto como deuda histórica del Estado y de las FARC. Asimismo, entendía que para hacer frente a las drogas ilícitas en el país, las FARC al haber estado involucradas en su producción y tráfico, podrían ser útiles para avanzar en iniciativas para poner fin al problema (Santos, 2019, 322).

La Agenda acordada puede ser definida como de carácter mixto al incorporar las garantías para la finalización de la violencia y las cuestiones de fondo del conflicto. Hay un equilibrio entre los puntos operativos que profundizan en los instrumentos que se desarrollarán para el fin de la violencia, y los puntos sustantivos que se consideran suficientes para la transformación del conflicto de fondo, sin transformar las estructuras estatales<sup>96</sup>.

La Agenda aborda las causas de origen y de perpetuación del conflicto. Es especialmente relevante también que los dos primeros puntos fueran precisamente la cuestión agraria y la participación política, en tanto que son, según se ha mostrado, las causas originarias que lo desencadenaron. El tercer punto, el fin del conflicto, es operativo en tanto que aborda los mecanismos para garantizar el proceso de desarme, desmovilización y reinserción, es decir, el fin de la violencia. El cuarto punto, sobre drogas ilícitas, también es un tema sustantivo al abordar una cuestión que, sin ser una causa de inicio del conflicto, es una causa de perpetuación que se convirtió en una cuestión de fondo del conflicto armado. El sexto punto sobre implementación, verificación y refrendación, aborda las cuestiones procedimentales, fijando los protocolos para la implementación de los acuerdos, los compromisos de las partes, y las

---

<sup>96</sup> Nos referimos a la ausencia de previsión de una asamblea constituyente, así como del replanteamiento del modelo económica neoliberal. Dos límites específicos que fueron definidos por el gobierno al inicio del proceso de paz.

garantías para su cumplimiento (Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015; Bermúdez Liévano, 2019).

La Agenda contiene el principal objetivo del proceso de paz declarado por el gobierno, que es la finalización del conflicto armado. Se recoge en el tercer punto operativo, además de las cuestiones procedimentales que se establecen en el sexto punto. Las partes entendieron que la finalización del conflicto va más allá de las cuestiones operativas y procedimentales de la finalización de la violencia, siendo necesaria también la transformación de los contextos, las causas de fondo, y avanzar en una reconciliación nacional para que la paz pueda ser sostenible. Esto pasa por abordar los temas sustantivos que se concretaron en los puntos primero, segundo y cuarto, así como implementar un sistema de justicia transicional que evite la impunidad y garantice la satisfacción de los derechos de las víctimas (Santos, 2019, 321).

Otro factor de éxito de la Agenda de negociación fue la importancia que se le dio a ofrecer una paz con justicia. De forma innovadora se colocó a las víctimas y sus derechos en el epicentro del debate sobre la justicia transicional en vez de hacerlo sobre el alcance de justicia que estaban dispuestos a someterse, o a un intercambio de impunidades (Bermúdez Liévano, 2019, 206), si bien finalmente las negociaciones en este punto fueron muy complejas como se verá en el séptimo capítulo.

El quinto punto de la Agenda aborda esta cuestión. Se trata de un punto sustantivo en tanto que se centra en las consecuencias que ha tenido el conflicto armado en la población, pero también construye las bases para la reconciliación nacional para la paz, y las garantías para la no repetición, además de garantías jurídicas para los excombatientes de las FARC y miembros de las fuerzas armadas. Esta cuestión supone asentar las bases de un sistema de justicia transicional para la satisfacción de los derechos de las víctimas y la no impunidad, permitiendo avanzar en la reconciliación, y ofrecer garantías jurídicas a los excombatientes (Bermúdez Liévano, 2019, 207; Paula Saffon, 2016, 89).

Los puntos contemplados en la Agenda no estaban desarrollados en el documento del Acuerdo General, pero ofrecían un marco cerrado sobre los temas a discutir en la mesa de negociación, dejando fuera de negociación los temas que no estaban incluidos en el documento. Igualmente eran temas que si bien daban pie a discusiones sustanciales, estas se realizaban en un marco definido, siendo los puntos suficientemente específicos para el logro de acuerdos concretos. Así, la concreción de los temas permitió unas negociaciones centradas en las cuestiones que los actores armados consideraban relevantes para la construcción de la paz, permitiendo concretar el desarrollo de las negociaciones (de la Calle, 2019, 60 Santos, 2019, 326).

Por último, las garantías para el fin del conflicto armado se entendían desarrolladas especialmente en los puntos tercero y sexto de la agenda. Estos puntos fueron los más desarrollados y específicos de la propia Agenda de negociación, y pretendían, a través de la creación de comisiones, garantizar la implementación, y el establecimiento de mecanismos y protocolos concretos para el tránsito de los combatientes a la vida civil.

Tan importantes fueron los puntos que se añadieron en la Agenda como los que quedaron por fuera, así, no se incluyeron cuestiones de fondo como el modelo de desarrollo, la economía de mercado, el sistema de seguridad del Estado, ni las relaciones internacionales, debido a que se entendía que el proceso de paz no debía profundizar en estas cuestiones. Además el hecho de excluir estos temas de la agenda de negociación, en los que las dos partes tenían posiciones totalmente opuestas, facilitó la concreción de acuerdos (de la Calle, 2019, 11; Santos, 2019, 320)<sup>97</sup>. Desde el gobierno esta posición era firme, argumentaban por un lado que no se les otorgaría a las FARC una representatividad que no tenían, y por otro lado que el proceso de paz debería llevar al fortalecimiento de la democracia y a las garantías para la participación política, con lo que estas discusiones de fondo podrían canalizarse a través de la política convencional (de la Calle, 2019, 112-113; Santos, 2019, 321).

Si bien la sociedad civil no tuvo la oportunidad de incorporar puntos de negociación en la Agenda, la participación ciudadana en las negociaciones facilitó que pudiera defender sus intereses en los temas contemplados para los diálogos de paz, ofreciendo sobre estas visiones amplias y alternativas a las de las partes. Esta cuestión se desarrolla en profundidad en el próximo capítulo.

En la rueda de prensa de octubre en Oslo del 18 de octubre de 2012 ambas delegaciones expusieron sus motivos para entablar los diálogos de paz y las expectativas que tenían. Humberto de la Calle, en representación del gobierno colombiano, declaró la intención de llevar los diálogos con confidencialidad, dignidad y respeto, y describió una estructura del proceso de paz en tres fases: la fase exploratoria –que acababa de terminar-, la fase de conversaciones, y la fase de implementación de los acuerdos finales. Reconoció que el verdadero reto para el logro de la paz serían las transformaciones pertinentes que deberían llevarse a cabo a partir de la firma de un eventual acuerdo de paz y su implementación. Por su parte, Iván Márquez en representación de la delegación de las FARC-EP, reiteró el compromiso de la guerrilla con la sociedad colombiana, afirmando que le correspondía al pueblo ser el protagonista principal para el logro de la paz, animándolo a la participación en todo el proceso<sup>98</sup>. El discurso de Márquez se centró especialmente en el preámbulo del Acuerdo General, lo que generó bastantes inquietudes en el país, pues veían un intento de ampliar la Agenda de seis puntos añadiendo cuestiones sustantivas como el modelo socioeconómico del país. Si bien fue motivo de preocupación también para el gobierno, no se modificó la agenda y las negociaciones se centraron exclusivamente en los puntos previstos (Acosta, 2016, 269; de la Calle, 2019, 60; Fisas, 2017b, 35; Santos, 2019, 366).

---

<sup>97</sup> Santos lo reiteró en el discurso de presentación pública del proceso de paz, así como en otros discursos durante las negociaciones. Santos: “El modelo económico y político no está en discusión con las FARC”, [www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-modelo-economico-politico-no-esta-discusion-farc/267919-3](http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-modelo-economico-politico-no-esta-discusion-farc/267919-3) (consultado 5/11/2019).

<sup>98</sup> Los discursos se pueden consultar en el siguiente enlace: [www.razonpublica.com/index.php/26-temas/recomendados/3348-los-discursos-de-la-instalacion-de-la-mesa-de-dialogos.html](http://www.razonpublica.com/index.php/26-temas/recomendados/3348-los-discursos-de-la-instalacion-de-la-mesa-de-dialogos.html) (consultado 5/11/2019).

Después de la conferencia en Oslo, las delegaciones se trasladaron a La Habana, Cuba, donde el 19 de noviembre dio comienzo al primer ciclo de conversaciones con el primer punto de la Agenda sobre la mesa, la política de desarrollo agrario integral.

## **7. El desarrollo de las conversaciones de La Habana para la firma del Acuerdo de Paz**

Un mes después de la conferencia de Oslo, el 19 de noviembre de 2012, empezaron propiamente los diálogos de paz en La Habana. Se iniciaron abordando el primer punto de la Agenda la Reforma Agraria Integral. Luego de cuatro años de negociaciones formales, se firmó el Acuerdo de Paz el 24 de agosto de 2016. Este acuerdo se sometió posteriormente a referendo de la población colombiana el 2 de octubre del mismo año, quien votó en su contra. Ante esta situación, las FARC y el gobierno decidieron realizar una renegociación para adoptar algunos de los puntos que reclamaban los sectores contrarios al acuerdo de agosto. Finalmente, el 24 de noviembre de 2016 se firmaría el nuevo acuerdo de paz en Bogotá, el cual esta vez fue votado, con resultado positivo, en el Congreso de la República. El Acuerdo de Paz incorpora los seis acuerdos parciales más un conjunto de protocolos y anexos para una implementación efectiva del Acuerdo Final. En este apartado se repasan los principales avances en las negociaciones de paz<sup>99</sup>.

El presidente José Manuel Santos contó inicialmente con el apoyo de su gobierno llamado de Unidad Nacional e integrado por el Partido de la U (del que formaba parte), el Partido Liberal, Cambio Radical y el Partido Conservador. Los partidos Polo Democrático y el Partido Verde, situados en la oposición política, al hacerse público el inicio de las negociaciones de paz con las FARC, dieron apoyo al proceso<sup>100</sup> (Pizarro Leongómez, 2019, 270). El expresidente Álvaro Uribe fundó en 2013 el partido Centro Democrático, contrario a las negociaciones, que se convirtió, tras las elecciones de 2014, en la principal fuerza opositora en el Congreso. Con la salida del Partido Conservador del gobierno se redujo el apoyo a las negociaciones. En 2017 el partido Cambio Radical se desvinculó también del gobierno y del proceso de paz, con vistas a preparar su candidatura en las elecciones de 2018<sup>101</sup>.

La discusión sobre el primer punto se alargó durante seis meses, en los que se llevaron a cabo diez ciclos de conversaciones, y se trataron los seis apartados previstos: acceso y uso de la tierra; programas de desarrollo con enfoque territorial; infraestructura y adecuación de tierras; desarrollo social; estímulo de la producción agropecuaria y sistema de seguridad alimentaria (CC 21 junio 2013). En total se recibieron 858

---

<sup>99</sup> En este análisis no se entra al detalle de los intensos e interesantes debates que se dieron para cada punto, para ello ver: Barbosa, 2017; Bermúdez Liévano, 2019; de la Calle, 2019; Fisas, 2017b; Santos, 2019.

<sup>100</sup> Se hace referencia aquí a los partidos del congreso con mayor representación.

<sup>101</sup> Ver:

[https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/colombia/juan\\_manuel\\_santos\\_calderon](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/juan_manuel_santos_calderon) y [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/colombia/alvaro\\_uribe\\_velez](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/alvaro_uribe_velez) (consulta 20/01/2020).



propuestas a través de la web, y 210 propuestas físicas<sup>102</sup>, mientras que el foro agrario sistematizó hasta 957 propuestas ciudadanas (Primer Informe Conjunto, junio 2013, 4, Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2012, 19). El 26 de mayo de 2013 se comunicó que se había llegado a un acuerdo en el primer punto de la Agenda sobre Desarrollo Agrario (CC 26 de mayo de 2013).

Este primer acuerdo parcial titulado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, se firmó el 21 de junio de 2013. En él se establecen un conjunto de medidas para el desarrollo de la estructura agraria del país. Se afirma que este acuerdo “sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribuir a la construcción de una paz estable y duradera” (Primer Informe Conjunto, junio 2013). El acuerdo se divide en tres partes, en la primera se trata del acceso y uso de la tierra a partir especialmente de la creación de un fondo de tierras que regule los derechos de propiedad y la formalización de la propiedad agraria. El segundo bloque del acuerdo especifica los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), pensados desde un enfoque integral de la reforma rural. Los PDET se deben desarrollar e implementar en los territorios según sus necesidades y capacidades, y suponen “la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural” (Acuerdo de Paz, 2016, 11) a partir de “planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos” (Acuerdo de Paz, 2016, 15). Por último, se prevé la adopción de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral destinados a garantizar el acceso adecuado a bienes y servicios públicos como base de una vida digna. Según el Acuerdo en los Planes Nacionales deberán preverse el desarrollo de infraestructuras y adecuación de tierras, el desarrollo social, y la adopción de estímulos para la producción agropecuaria (Acuerdo de Paz, 2016, 23).

El segundo punto de la Agenda, Participación Política, fue discutido en seis ciclos de conversaciones durante cinco meses, llegando a un acuerdo el 6 de noviembre de 2013. Las discusiones trascurrieron en torno a tres puntos: la ampliación del sistema democrático, las garantías para la participación y la oposición política (CC n° 24, 6 noviembre 2013; Segundo Informe Conjunto, diciembre 2013). El foro de participación política sistematizó un total de 918 propuestas ciudadanas que fueron enviadas a la mesa de conversaciones (Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2013a, 22). El acuerdo, titulado “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” que fue firmado el 8 de diciembre de 2013. Parte del compromiso de las FARC-EP de canalizar sus demandas a través de la vía

---

<sup>102</sup> Para este acuerdo es el único que se publicaron datos oficiales sobre recepción de propuestas por medios físicos y electrónicos. A partir de los acuerdos posteriores se dejan de publicar las propuestas físicas y electrónicas recibidas a la mesa de conversaciones para cada punto de la negociación.

política democrática institucional, convirtiéndose en partido político y abandonando así la lucha armada. Para ello se establecen medidas de democratización que permitan enriquecer el debate y la deliberación a partir de garantías de participación política (De Castro, 2014, 3). Este acuerdo es especialmente relevante teniendo en cuenta el precedente de la Unión Patriótica en los años ochenta. Asimismo también contempla medidas de protección y seguridad para líderes y lideresas de movimientos sociales y defensores de derechos humanos (Acuerdo de Paz, 2016, 41). Uno de los puntos más significativos de este acuerdo es el compromiso del Estado de elaborar un estatuto de la oposición que dé garantías a la disidencia política (de la Calle, 2019, 106).

El siguiente punto tratado en La Habana fue el tema de Drogas Ilícitas, discutido entre el 28 de noviembre de 2013 y el 16 de mayo de 2014 con un total de siete ciclos de conversaciones. Estaba contemplado en cuarto lugar en el Acuerdo General, pero se decidió que tenía más sentido discutirlo en ese momento, y posponer el tema del Fin del Conflicto -tercer punto en el Acuerdo General-, a una etapa más avanzada de las negociaciones. El 16 de mayo de 2014 se dieron a conocer detalles del acuerdo logrado, concebido para solucionar el problema de las drogas ilícitas del país con una concepción integral, incluyendo la erradicación de cultivos, la producción y comercialización de drogas ilícitas, y la lucha contra su consumo desde un enfoque de salud pública (CC n°36, 16 mayo 2014). Para este punto, el foro sobre Drogas Ilícitas recogió un total de 629 propuestas ciudadanas (Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2013b, 22-23)

Sobre el problema del cultivo se acordó la adopción de un Programa Nacional Integral de Substitución de Cultivos de Uso Ilícito para la sustitución voluntaria y la erradicación de cultivos, ofreciendo modelos de desarrollo alternativos para la subsistencia de las comunidades locales, y contando con su participación (de Castro, 2014, 4). Además este programa se considera un capítulo especial de la Reforma Rural Integral (Acuerdo de Paz, 2016, 105)<sup>103</sup>. Se prevé considerar el consumo como un asunto de salud pública para su prevención, a partir de un enfoque integral, efectivo y sostenible en el tiempo, que ponga en el centro a la persona, y contemple asimismo las particularidades territoriales y de los grupos poblacionales (Acuerdo de Paz, 2016, 116-119; Bermúdez Liévano, 2019, 181; de la Calle, 2019, 134). Respecto a la producción y comercialización, el acuerdo afirma que “El propósito central es desarticular las organizaciones criminales” y para ello se asume la implementación de una estrategia que persiga judicialmente el narcotráfico y el lavado de activos vinculada también a la lucha contra la corrupción (Acuerdo de Paz, 2016, 120).

Después de ese acuerdo se pasó a discutir el punto de víctimas. El 7 de junio de 2014 se publicó el Comunicado Conjunto (CC) número 34 con el cual se daban a conocer diez principios para las discusiones (CC n°34, 7 junio 2014). Las negociaciones sobre víctimas fueron las más largas y complicadas, y es que el sistema de justicia que debía ser aplicado fue un escollo difícil de resolver debido a las posiciones contrarias del

---

<sup>103</sup> Esta cuestión que puede parecer anecdótica de hecho refuerza el concepto del Acuerdo de Paz final como un todo conjunto, por lo que los acuerdos parciales resultan acuerdos interrelacionados.

gobierno y las FARC. Debido a ello y a los pocos avances obtenidos en casi un año, se decidió una fórmula de negociación basada en un grupo de juristas, el cual se constituía de tres juristas de cada parte<sup>104</sup>, trabajando de forma paralela a la mesa para redactar una propuesta de acuerdo sobre justicia (de la Calle, 2019, 84-86; Fisas, 2017b, 87; Santos, 2019, 475). Los Comunicados Conjuntos referencian la recepción de 5.000 propuestas de los distintos Foros de víctimas, y más de 17.000 propuestas por otros medios para este punto (CC n°38, 17 agosto 2014; CC n°64, 15 diciembre 2015).

El 23 de septiembre de 2015, se dio a conocer el acuerdo sobre víctimas en un acto con la presencia del presidente Juan Manuel Santos y del comandante en jefe de las FARC-EP “Timochenko” que reflejaba la trascendencia del acuerdo<sup>105</sup>. El texto fue todavía revisado, publicándose su versión final el 15 de diciembre de 2015. El acuerdo conformó lo que fue llamado el Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición (SIVJNR) (CC, 15 de diciembre de 2015). En los siguientes capítulos se profundiza en el contenido de este acuerdo clave para el proceso de paz.

En 2014 se constituyó la subcomisión técnica específica sobre el tercer punto de la Agenda, Fin del Conflicto, formada por combatientes de ambas partes. De esa forma, tanto el apartado sobre Fin del Conflicto, como el de Refrendación, Implementación y Verificación se negociaron en paralelo, logrando acuerdos parciales en varios aspectos: seguridad jurídica del Acuerdo de Paz, salida de menores de las FARC-EP, y seguridad para excombatientes, entre otros. El 25 de mayo de 2016 la Mesa se declaró en sesión permanente para resolver el fin del conflicto (CC, 25 de mayo de 2016), llegándose finalmente el 23 de junio al “Acuerdo sobre cese al fuego bilateral y definitivo y dejación de armas”, que pondría fin a los enfrentamientos entre gobierno y guerrilla (CC, 23 de junio de 2016). Una de las cuestiones más innovadoras de este acuerdo es el establecimiento de unas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) para la reagrupación de los combatientes de las FARC-EP en la fase transitoria de dejación de las armas (Acuerdo de Paz, 2016, punto 3.1.4.1).

Por último, el acuerdo sobre “Implementación, verificación y refrendación” establece la creación de la “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final” (CSIVI), como organismo encargado del seguimiento de la implementación del acuerdo. La CSIVI, con un mandato de diez años con posibilidad de prórroga se debía dotar de un Plan Marco para el desarrollo de su trabajo. Además, acuerda solicitar una Misión Política de las Naciones Unidas para la verificación de la implementación de los acuerdos en materia de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, y las medidas de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales (Acuerdo de Paz, 2016, 213).

---

<sup>104</sup> Las FARC nombraron a Juan Carlos Henao, Álvaro Leyva y Enrique Santiago como sus asesores jurídicos, y por parte del gobierno fueron nombrados Manuel José Cepeda, Diego Martínez y Douglas Cassel.

<sup>105</sup> Fue en esta declaración conjunta que también se dio a conocer el plazo de seis meses para la firma de un acuerdo final de paz, cuestión a la que se ha hecho referencia anteriormente.

Finalmente el 24 de agosto de 2016 se firmó el Acuerdo de Paz, después de cincuenta y un ciclos de conversaciones<sup>106</sup> y de declararse en sesión permanente desde mayo de 2016 (CC n°72, 25 mayo 2016; Santos, 2019, 369). En él se incluyen la totalidad de los acuerdos parciales y protocolos para la finalización del conflicto armado colombiano (CC, 24 de agosto de 2016; Acuerdo Final, 2016). El Acuerdo de Paz, de 310 páginas, está estructurado a partir de un preámbulo, una introducción, los acuerdos en los seis puntos de la agenda, veinte protocolos para el cese al fuego y la dejación de armas, y los mecanismos de monitoreo, y cinco acuerdos adicionales sobre modificaciones legislativas para el cumplimiento del Acuerdo, y la propuesta de ley de amnistía e indulto. Se estima que se realizaron sesenta y siete mil aportes de la sociedad civil por los diferentes medios habilitados (Bermúdez Liévano, 2019, 52).

Después de la victoria del “No” en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 –cuestión a la que se profundiza en el siguiente capítulo–, las partes se sentaron a renegociar el acuerdo con los voceros del “No” para redactar un nuevo acuerdo que incorporara sus demandas. Se modificó el acuerdo incorporando un gran número de demandas del *No*, defendidas en cincuenta y siete ejes temáticos (de la Calle, 2019, 220; Fisas, 2017b, 146). Con todo ello, no se modificaron dos cuestiones que se consideraban sustanciales para la paz: la participación política de los responsables de crímenes de guerra y lesa humanidad, y las penas alternativas que no incluían cárcel (Bermúdez Liévano, 2019, 23; de la Calle, 2019, 224). La presión en esos meses fue enorme, por un lado, las FARC no estaban dispuestas a modificar estas cuestiones, por otro los opositores al acuerdo pedían seguir renegociando. Todo ello en una situación en que las FARC estaban ya preconcentradas en las zonas habilitadas con el auspicio de las Naciones Unidas, mientras en las calles de las principales ciudades había grandes movilizaciones en favor de la paz (de la Calle, 2019, 224). El gobierno, consciente de la fragilidad del momento, decidió cerrar el acuerdo como estaba en fecha 12 de noviembre, firmándose en un acto público el 24 de noviembre en el Teatro Colón de Bogotá, y ratificado por el Senado y el Congreso los días 29 y 30 de noviembre, con lo que la implementación empezó formalmente el día 1 de diciembre de 2016<sup>107</sup> (Bermúdez Liévano, 2019, 23; de la Calle, 2019, 224; Fisas, 2017b, 158-162.; Santos, 2019, 552).

En definitiva el Acuerdo de Paz, es uno de los más aclamados por su enfoque de género, por mantener a las víctimas en el centro de la paz, y por los niveles de participación ciudadana con que ha contado. Por todo ello, el Instituto Kroc lo calificó como uno de los acuerdos de paz más completos, innovadores y bien diseñados del mundo (Kroc Institute, 2017, 64; Pizarro Leongómez, 2017, 279).

---

<sup>106</sup> Con las modificaciones metodológicas que llevaron a que se trabajara de forma simultánea en la mesa con tres comisiones a la vez –la subcomisión de género, la comisión técnica para el fin del conflicto y el grupo de juristas–, en agosto de 2015, se dejó de contabilizar las sesiones de la mesa como ciclos de conversaciones.

<sup>107</sup> El Acuerdo final del 24 de noviembre incluía una modificación de última hora hecha de forma unilateral por parte del gobierno al acuerdo del 12 de noviembre, se trata de una modificación referida al marco legal aplicado a los Agentes del Estado respecto a la responsabilidad de mando del apartado sobre el punto de víctimas. Ante ello las FARC publicaron un comunicado denunciando ese hecho, aunque era demasiado tarde para hacer más modificaciones (Fisas, 2017b, 161-162).

## **8. Principales diferencias con negociaciones anteriores**

En el análisis comparativo entre el proceso de La Habana y las anteriores negociaciones muestra hasta qué punto el proceso iniciado en 2012 mantiene diferencias destacables con los anteriores procesos de paz desarrollados en Colombia, y que favorecieron la consecución de unos acuerdos de paz. Estas diferencias serán analizadas desde el punto de vista de los objetivos de los procesos de paz, la metodología para la negociación, y las agendas acordadas.

La estructura del proceso de paz iniciado en 2012 es fruto de los esfuerzos previos que sirvieron para definir las negociaciones. De entrada se determinó qué se quería lograr con el proceso de paz, qué puntos se deberían tratar en las negociaciones, qué condiciones se deberían dar para desarrollar los diálogos con garantías, e incluso qué rol se encomendaría a la ciudadanía. Esto sirvió para establecer una mesa de conversaciones con una metodología clara, enfocada a la concreción de acuerdos, y una agenda que contenía temas clave para la consolidación de la paz (Santos, 2019, 374; Fisas, 2017b, 166).

En el análisis de los anteriores procesos con las FARC, se buscaron las causas que impidieron la concreción de acuerdos. Existen diversas interpretaciones del fracaso de los anteriores procesos con las FARC. Según Paula de Castro “la falta de voluntad, la deficiente condición de los pasados procesos de paz, la “economía de guerra” y la desestabilización causada por grupos paramilitares” serían los principales factores que explicarían los fracasos (de Castro, 2014, 5).

Para las FARC las causas se encuentran en la falta de compromiso del gobierno con los procesos de paz, junto a la oposición de las Fuerzas Armadas y las oligarquías económicas a un posible acuerdo de paz (Fisas, 2017b, 20; FARC-EP, 2005, 240). Por su parte, Santos identificaba las causas del contexto interno a partir de una correlación de fuerzas favorable a las FARC lo que dificultaba una negociación acotada a la finalización de la violencia. También consideraba como causas inevitables del fracaso la mala planificación metodológica para el desarrollo de la negociación, y unas agendas no ajustadas a las necesidades de un proceso de paz con las FARC (Santos, 2019).

Siendo conscientes de las posibles causas que produjeron el fracaso de los procesos anteriores, se ajustó el nuevo proceso para que ofreciera garantías para la concreción de acuerdos satisfactorios para las partes, que permitieran la finalización de la violencia e iniciar un proceso de consolidación de la paz. A nivel conceptual, los contactos previos a la negociación formal con las FARC se realizaron desde un enfoque de construcción de paz integral, que involucra e implica transformaciones de y a partir de los territorios, puesto que no se veía viable un proceso de desarme, desmovilización y reintegración con las FARC sin enmarcarlo en un proceso más amplio que incluyera la negociación política y el desarrollo territorial (Acosta, 2016, 260; de la Calle, 2019, p.174). Los intentos de negociación con las FARC basados en la desmovilización de las guerrillas pero sin una agenda de negociación política con puntos sustantivos –agenda

minimalista-, como los de Álvaro Uribe, fueron infructuosos puesto que no se aceptaba ningún proceso que no diera una salida política al conflicto (Santos, 2019, 321; Acosta, 2016, 70).

La estrategia de las FARC en los procesos de La Uribe, y de Caracas y Taxcala fue forzar unas negociaciones políticas con el Estado para que se aplicaran las reformas de su programa político, y, una vez logrado, proceder a la dejación de las armas (FARC, 2005; Gonyalons, 2017, 13-16, 21; Villamizar, 2017, 456-459). Aunque también se cuestiona la voluntad real de las FARC en estos procesos de encontrar una salida política al conflicto (Pizarro Leongómez, 2017, 77-78). En el proceso del Caguán el contexto era diferente, puesto que las FARC tenían el mayor potencial militar, era una guerrilla que se consideraba legitimada socialmente, y creían posible lograr el poder a través de la guerra. El gobierno estaba dispuesto a ofrecer una agenda amplia y maximalista para lograr el desarme de las FARC, aunque a su vez aprovechó para ampliar su capacidad militar, mientras que las FARC estaban igualmente interesadas en lograr el respaldo del país y la ampliación de su capacidad militar para la toma del poder (Alvarado, 2016, 84; Pizarro Leongómez, 2017, 206-208; Gonyalons, 2017, 28-29).

En La Habana el contexto era distinto, las FARC contaban con un gran rechazo social y estaban fuertemente deslegitimadas. Asimismo, el gobierno mantenía claramente la iniciativa militar, lo que limitaba las posibilidades de que las FARC añadieran puntos sustanciales en las negociaciones (Santos, 2019, 145-146; Gonyalons, 2017, 39-40; Pizarro Leongómez, 2017, 281-282).

Las Agendas de El Caguán y La Habana muestran la diferencia de enfoque de los procesos de paz. La Agenda Común acordada en El Caguán contaba con 12 puntos mayormente de carácter sustantivo, constituyendo una negociación maximalista enfocada a las reformas estatales que se entienden como causas de origen y perpetuación del conflicto armado, sin atender a la asunción de responsabilidades, y buscando un nuevo marco estructural de Estado de carácter socialista que fuera propicio para proceder al desarme de las FARC. Por el contrario, en La Habana se invirtió la mirada, acordándose una agenda mixta enfocada a la finalización de la violencia y que conformara un nuevo marco político que garantizara la transición de las FARC a la vida política, y que les permitiera defender sus demandas políticas por vías pacíficas y democráticas. Lo que se pretendió con el proceso fue crear las condiciones para el fin del conflicto y el desarme de las FARC, y a la vez ofrecer un nuevo escenario político en el que estas pudieran aportar y desarrollar sus ideas políticas en un marco democrático y de esa forma romper con “el vínculo perverso entre violencia y política” (de la Calle, 2019, 27, 31, 191; Santos, 2019, 309). El objetivo último del proceso de paz quedó así definido en lograr el fin del conflicto y dar inicio a un proceso de construcción de la paz posbélica. Herbolzheimer recalca que “the Framework Agreement that the parties jointly announced in September 2012 provides a major conceptual innovation in that it differentiates between the peace negotiations –in Cuba, between Government and FARC only, with a limited agenda- “to put an end to the

armed conflict”, and a broader process for building peace that will take place in Colombia, after the signing of a peace agreement” (Herbolzheimer, 2015, 148).

Esto se reflejó en la estructura del proceso de paz, que se planteó a partir de tres fases claramente definidas: unos encuentros exploratorios que adoptaran el compromiso para adelantar unas negociaciones de paz así como la definición de una agenda y una metodología para ello; una segunda fase de negociaciones de paz para poner fin al conflicto armado; y el inicio de un proceso de construcción de la paz posacuerdos contando con participación de la ciudadanía. La división del proceso en fases diferenciadas permitió definir los objetivos de cada una de ellas. Fue especialmente relevante el hecho de distinguir entre unas negociaciones de paz que llevaran a un acuerdo para la finalización del conflicto, y una tercera fase en la que se procedería a la construcción de la paz, y en el marco de la cual podrían darse los debates de fondo que venían en el programa de las FARC. (Pizarro Leongómez, 2017, 275; de la Calle, 2019, 31-32, 162).

Estas diferencias de enfoques y objetivos se concretaron en el Acuerdo General, en el que destacan como factores de éxito para la concreción de los acuerdos, la estructuración de una metodología de diálogo bien definida, y una agenda acotada a los temas de interés de las dos partes para poner fin al conflicto armado y en la que no se incluyen otros aspectos de fondo y estructurales del estado como el sistema económico o las reformas del modelo de seguridad, sino una agenda mixta en la que se buscaba el desarme de las FARC, y se integraban ciertos puntos de carácter sustantivo, aunque limitados.

En el proceso de La Uribe, acordar un alto el fuego al empezar a negociar no evitó el malestar de las Fuerzas Armadas. Los paramilitares, en connivencia con ellas, realizaron ataques a la población civil, miembros de la UP y defensores de los derechos humanos, evidenciando las pocas garantías de seguridad que tendrían las FARC si dejaban las armas. En el caso de El Caguán, negociar sin alto el fuego pero con una zona de despeje fue causa de continuas tensiones en las negociaciones, y de malestar tanto en las Fuerzas Armadas como de la sociedad civil, siendo una acción de las FARC la que desencadenó el fin del proceso. En el proceso de La Habana, como se ha visto, se decidió que no habría una zona de distensión, que las negociaciones se desarrollarían en el exterior y que se negociararía como si no hubiera guerra, y se haría la guerra como si no hubiera negociaciones. Esa fórmula permitió que las acciones militares afectaran mínimamente a los diálogos, y que las crisis se resolvieran gracias a la buena voluntad y a los oficios de los países garantes.

La apertura del proceso de La Habana a la participación ciudadana no fue una novedad en sí, el proceso de El Caguán se desarrolló como modelo consultivo. Lo que aportó el proceso de La Habana fue la estructura de la participación, a partir de diferentes mecanismos habilitados desde la mesa, y con una metodología eficaz que buscaba aprovechar las aportaciones ciudadanas. Se procedió así a una fórmula que se corregía la poca eficiencia lograda en El Caguán con las audiencias públicas. La participación en

El Caguán conllevó a una alta participación e implicación de la sociedad civil con el proceso de paz, pero estas audiencias se desarrollaron de forma poco organizadas y mal orientadas, finalmente no sirvieron para facilitar los diálogos de paz y las aportaciones no fueron sistematizadas (Bermúdez Liévano, 2019, 49). En La Habana, para corregir esos errores, se procedió a habilitar varios mecanismos participativos concretos y previamente organizados, contando con entidades de prestigio en el país, que fueran adecuados a la Agenda de negociación, y que los debates y las propuestas resultantes pudieran ser sistematizados para el conocimiento de la mesa. Eso se logró a partir de la recepción de propuestas por medios físicos y electrónicos, la organización de foros temáticos, la recepción de personas expertas en los temas de la Agenda, y las visitas de delegaciones de víctimas a la Mesa de negociación en La Habana, cuestión que se desarrolla más a fondo en el próximo capítulo.

Por último, una innovación del proceso fue concebirlo a partir de la deuda histórica tanto del Estado como de las guerrillas con las víctimas<sup>108</sup>. Por ello se convino un punto específico sobre justicia transicional enfocado a las víctimas. De esa forma, y a diferencia de los procesos anteriores, se reconocía implícitamente la responsabilidad de las victimizaciones en el transcurso del conflicto armado. La asunción por primera vez de un punto sobre víctimas abría la puerta a establecer un sistema de justicia transicional para la asunción de responsabilidades, el esclarecimiento de la verdad y la satisfacción de los derechos de las víctimas (Bermúdez Liévano, 2019, 205; Santos, 2019, 322).

En definitiva, el hecho que el proceso de La Habana lograra la concreción de un Acuerdo de Paz se puede resumir en cuatro puntos clave. En primer lugar la asimilación de las partes que la única salida al conflicto armado era la negociación política, por lo que la voluntad de la partes en poner fin al conflicto armado a través del proceso de paz era firme. Segundo, que el momento escogido para la negociación fue el más adecuado debido a la correlación de fuerzas que permitieron la iniciativa del gobierno al decidir la agenda de negociación, y debido al contexto regional, con el restablecimiento de las relaciones con Ecuador y Venezuela, y el apoyo e implicación de países como Chile, Venezuela y Cuba. En tercer lugar una metodología favorable a la negociación discreta pero abierta a la participación ciudadana y suficientemente flexible para superar las crisis que surgieron. Y por último, una agenda previamente definida y acotada que contemplara la finalización de la violencia, y abordara las causas de origen y de perpetuación del conflicto, así como las consecuencias de la violencia. Esas son los principales factores que influyeron en la consecución de un acuerdo de paz, en los siguientes capítulos se analizarán hasta qué punto la participación ciudadana fue un factor para que este acuerdo realmente sentara las bases para la consolidación de una paz sostenible.

---

<sup>108</sup> Las FARC fueron más reacias que el gobierno a la hora de reconocer su responsabilidad ante las víctimas, como lo muestra la respuesta de Jesús Santrich, comandante de las FARC, en la conferencia de Oslo de octubre de 2012, cuando se le preguntó si ofrecerían perdón a las víctimas respondió con un “quizás, quizás, quizás...” [www.rtve.es/noticias/20121018/gobierno-farc-comenzaran-dialogo-habana-15-noviembre/570907.shtml](http://www.rtve.es/noticias/20121018/gobierno-farc-comenzaran-dialogo-habana-15-noviembre/570907.shtml) (consultado 5/11/2019). No en vano, ya adelantadas las negociaciones, llevaron a cabo actos de asunción de responsabilidades y perdón a diferentes comunidades como en Bojayá (Fisas, 2017b, 100).



## 9. Conclusiones

Este capítulo, el primero del caso de estudio, se adentra en las características de las negociaciones de paz entre las FARC y el gobierno colombiano desarrolladas en La Habana entre 2012 y 2016. Para ello se ha realizado una aproximación al conflicto armado colombiano, los motivos y condiciones que llevaron a ambas partes a dar inicio a un proceso de negociación para poner fin al conflicto armado, y las principales características metodológicas y de la agenda para la negociación. Asimismo, también se ha hecho un análisis comparativo con los anteriores procesos de paz entre ambos actores, finalmente fracasados, y se señalan las diferencias esenciales del proceso de La Habana. De esa forma, se identifican los elementos que han favorecido que en esta ocasión se haya logrado firmar un Acuerdo de Paz.

No existe consenso en cuanto al origen temporal del conflicto colombiano, pero sí hay acuerdo respecto a sus causas, derivadas de una precariedad en el mundo rural estructurado a partir de grandes latifundios y el escaso acceso a la tierra por parte del campesinado, sumado a una democracia formal pero deficiente, cooptada por los partidos conservador y liberal, y marcada por exclusión de otras opciones políticas. En este contexto, y cuando estaba en marcha una ola de creación de guerrillas revolucionarias en el continente marcada por la victoria de la revolución cubana, se fundó en 1964 la guerrilla de las FARC-EP.

El conflicto armado ha afectado especialmente a la población civil del país, dejando cerca de nueve millones de víctimas en total, con más de doscientas cincuenta mil muertes, y más de siete millones desplazadas. Entre las cifras de víctimas oficiales que recoge el Registro Único de Víctimas, hay casi treinta mil víctimas de violencia sexual, una cifra que según denuncian las mujeres se aleja mucho de las cifras reales, pues denuncian que el subregistro en este tipo de crimen llega al 80%.

La violencia sexual supone un crimen atroz, que ha sido perpetrado por todos los actores armados del conflicto, y que afecta de forma especialmente grave a las mujeres, que representan un 90% de las víctimas. Las organizaciones de mujeres achacan al sistema patriarcal como la causa principal que posibilita, avala, silencia y no sanciona este tipo de crímenes. La ocultación del delito y la impunidad de la violencia sexual son factores de revictimización y vulnerabilidad para las víctimas.

Como se ha visto en el segundo capítulo, la violencia sexual está tipificada como un crimen de guerra, de lesa humanidad y de genocidio en el derecho internacional. En Colombia, a pesar de haberse desarrollado varios procesos de paz, estos se caracterizaron por la promoción de amnistías e indultos. No fue hasta 2005 en que se creó el primer sistema que puede entenderse de justicia transicional y que se enmarcó en la Ley 975 de 2005. Este marco legal no condujo a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y aunque con una enorme impunidad para los perpetradores de crímenes de guerra y lesa humanidad, se lograron las primeras

condenas en el país para responsables de comisión de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

En el marco de la posterior Ley 1448 de 2011 se priorizó la reparación para las víctimas. Si bien no se trata propiamente de un sistema de justicia transicional, creó dos organismos pioneros hasta la fecha en Colombia, el Centro Nacional de Memoria Histórica, destinado a esclarecer el conflicto armado, aunque sin suponer una Comisión de la Verdad; y la Unidad de Víctimas, que coordina la atención, la asistencia y las medidas de reparación para las víctimas del conflicto armado. En el marco la ley 1448 también promovió la ley 1719 de 2014 la cual ofreció más garantías para la atención y reparación a las víctimas de violencia sexual. Ello supuso un precedente como marco de atención a las víctimas que sería posteriormente ampliado y completado con el Acuerdo de Paz de 2016.

Los procesos de paz que se llevaron a cabo entre otros con las guerrillas del M-19, el Quintín Lame, y el EPL en los noventa, e incluso con los paramilitares en los dos mil, se desarrollaron a partir de un proceso de desmovilización, y en el caso de las guerrillas, el tránsito a la creación de un partido político para poderse presentar a elecciones. En el caso de la guerrilla de las FARC no era suficiente en adelantar una negociación de este tipo, sino que era necesario proceder a partir de una negociación de carácter política.

Los procesos de La Uribe, Caracas y Tlaxcala, y El Caguán, incluyeron unas agendas de negociación políticas que incluían temas sustantivos que abordaban las raíces del conflicto armado. En ninguno de esos casos se logró un acuerdo de paz definitivo. Esto se debió a diferentes motivos, destacando unas agendas poco definidas, la falta de garantías sobre el cumplimiento de lo acordado, la ausencia de participación de la sociedad civil, o bien el hecho de contar con una metodología de participación poco adecuada y funcional para la concreción de acuerdos, y la creencia en la posibilidad de una victoria militar, que ponía en duda la voluntad de las partes a llegar a acuerdos, y que afectaba a la confianza entre las partes y la credibilidad de las negociaciones.

Después del fracaso definitivo del Caguán la guerra se intensificó, pero la iniciativa pasó entonces al gobierno. Al fin de la primera década de los dos mil las FARC se verían inmersas en una gran deslegitimación y rechazo social, además de haber disminuido enormemente su capacidad militar. En ese contexto, el presidente Juan Manuel Santos creyó que era el momento oportuno para iniciar un nuevo proceso de paz, esta vez con una agenda acotada y una metodología bien estructurada que tuviera en cuenta los errores de los procesos anteriores. Los aprendizajes de los anteriores procesos de negociación con las FARC permitieron estructurar el proceso de La Habana corrigiendo los principales factores de fracaso. Las partes entendieron que, para el logro de la paz, la participación ciudadana en las negociaciones era un elemento fundamental, mientras que la sociedad civil, estaba capacitada e implicada para participar y hacer incidencia en las negociaciones para el logro de un acuerdo que sentara las bases de la paz sostenible.

El Acuerdo General resultante del proceso de prenegociación, es un acuerdo procedimental que contiene la metodología y la agenda para los diálogos de paz. Las condiciones metodológicas para el desarrollo de los diálogos de La Habana se mostraron positivas para las conversaciones de paz. Destacan una metodología eficaz para el avance de los diálogos y la concreción de acuerdos, una agenda mixta que busca abordar las causas de inicio y perpetuación del conflicto, así como las consecuencias de la violencia, y un modelo de participación consultivo con la habilitación de diferentes mecanismos para hacerla efectiva. Asimismo, a medida que avanzaron las negociaciones estas cuestiones se fueron adaptando a las necesidades del proceso, se habilitaron nuevos espacios participativos con cierta apertura de la mesa de negociación, se amplió la comunicación desde la mesa facilitando una mayor transparencia, y se tomaron medidas para la desescalada del conflicto armado, disminuyendo así el impacto de la guerra en el país.

El avance en los diálogos, y la conclusión o no en un acuerdo de paz, depende en última instancia del propio desarrollo de las conversaciones, y de la intención de las partes de llevar a cabo un diálogo abierto, inclusivo, sincero, con dignidad y respeto, y la voluntad final de llegar a un acuerdo de paz. De esa forma, los diálogos se desarrollaron en un clima de confianza y con la voluntad de las partes a negociar con sinceridad y el compromiso de llegar a acuerdos. También fue importante la flexibilidad mantenida, que permitió modificar en diversas ocasiones la metodología para poder agilizar los diálogos, y para adaptarse a las crisis que surgieron durante las negociaciones.

La negociación se desarrolló a lo largo de cuatro años, que comparativamente está dentro de la media internacional. En los tres primeros puntos la negociación se desarrolló siguiendo la agenda de negociación y tema a tema, logrando acuerdos sobre Sistema agrario, Participación política y Drogas ilícitas. En junio de 2014 la metodología se modificó para establecer subcomisiones que permitieron la negociación paralela de los puntos que quedaban por negociar: víctimas, fin del conflicto, e implementación, verificación y refrendación. Eso añadió agilidad a la mesa, y permitió una mayor incidencia ciudadana a través de las subcomisiones.

En agosto de 2016 se logró terminar un documento a modo de Acuerdo de Paz el cual se sometió a plebiscito el 2 de octubre del mismo año. El resultado del plebiscito fue el rechazo a los acuerdos, lo que obligó a las partes a iniciar una renegociación de los puntos más controvertidos para los sectores del No, y a la firma de un nuevo Acuerdo de Paz firmado el 24 de noviembre de 2016 que puso fin al conflicto armado con las FARC, y daba inicio al proceso de construcción de la paz posbélica.

El proceso colombiano evidencia que ante la posibilidad de una negociación de paz, el *qué* influye en el *cómo*, a la vez que el *cómo* influye en el *qué* resultante. Es decir, el *qué* entendido como los objetivos, influyen en el *cómo* entendido como la participación ciudadana, y la estructura metodológica de los diálogos y la agenda de negociación, a la vez que este *cómo* tiene una incidencia directa en el desenlace de las negociaciones de paz, y, en consecuencia, en la sostenibilidad de la paz.

En definitiva, el Acuerdo General con una metodología adecuada para la negociación con las FARC, una agenda concreta y acotada a los temas clave para la paz, y la participación ciudadana, junto a la voluntad de las partes al logro de acuerdos para la finalización del conflicto armado y la construcción de la paz, fueron los factores fundamentales para que las negociaciones concluyeran en un Acuerdo de Paz, y dieran paso a la fase de construcción de la paz posbélica. Como se verá en el próximo capítulo, un modelo inclusivo o integral, hubiera permitido un mayor grado de participación ciudadana e incluso de la oposición política, limitando así los niveles de rechazo al proceso y al Acuerdo de Paz.



## **VI. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES MUJERES EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ DE COLOMBIA**

### **1. Introducción**

Desde el inicio de las negociaciones en 2012 se acordó articular la participación de la sociedad civil con un modelo de carácter consultivo, habilitando para ello distintos mecanismos para la participación ciudadana, a partir de los cuales, la ciudadanía podría hacer aportaciones y propuestas a la Mesa de conversaciones. Este capítulo analiza el proceso de paz de La Habana desde el punto de vista de la participación de la sociedad civil.

El capítulo se inicia con el análisis de los espacios formales habilitados desde la mesa de negociación. La voluntad de las partes negociadoras fue que la ciudadanía tuviera la oportunidad de realizar aportes a la mesa, por lo que, se habilitó de entrada la posibilidad de enviar propuestas a la mesa de negociación a través de medios físicos y electrónicos, y se organizaron foros nacionales y regionales. Estos espacios formales de participación se fueron ampliando a medida que avanzaba la negociación, buscando fórmulas innovadoras para garantizar la inclusión y la representatividad ciudadana. Se habilitaron así distintos mecanismos que permitían una mayor interacción con la sociedad civil. En 2014, se invitaron a sesenta víctimas, organizadas en cinco delegaciones, a que expusieran sus casos y a realizar aportaciones directamente a la Mesa de negociaciones, y en 2015 las delegaciones de La Habana se reunieron con una delegación de organizaciones de mujeres y de víctimas.

A continuación se muestran los espacios informales que utilizaron las organizaciones. Más allá de los espacios formales de participación promovidos desde la Mesa, surgieron otras iniciativas ciudadanas, como foros ciudadanos y jornadas temáticas relacionadas con procesos de paz. También se crearon redes y plataformas ciudadanas con el objetivo de influenciar a la mesa de negociación. Estos espacios informales permitieron debates abiertos entre la sociedad civil, que atendían a las necesidades y a las agendas de las propias organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, la incidencia y las aportaciones en este sentido permitieron la inclusión en los acuerdos de ciertas visiones y medidas que en un principio no estaban contempladas en el Acuerdo General, como por ejemplo el enfoque de género.

La participación de las organizaciones de mujeres fue especialmente relevante en las conversaciones de paz, por lo que el capítulo analiza sus formas de organización para incidir en la mesa, los mecanismos participativos utilizados, tanto formales como informales, el contenido y enfoque de sus propuestas los objetivos, y el impacto que tuvieron en el Acuerdo sobre víctimas.

Por último se aborda el significado del plebiscito de octubre de 2016 desde el punto de vista de la participación. Ello nos permitirá realizar el análisis del concepto de participación, a partir de un mecanismo considerado consultivo, unidireccional y con

carácter avalador, comparado con la participación durante las negociaciones, entendida como proceso, continuada, multidireccional y que aporta contenido.

## 2. El tipo de participación de la sociedad civil en el proceso de negociación de La Habana

El proceso de La Habana se articuló siguiendo un modelo consultivo que buscaba ofrecer un gran protagonismo a la participación de la sociedad civil. Para ello se habilitaron diferentes mecanismos formales de participación, si bien, la sociedad civil también se organizó de forma paralela a la mesa para poder crear incidencia y realizar aportaciones según sus agendas, necesidades e intereses para la sostenibilidad de la paz.

**Tabla 9. Cronología de los principales acontecimientos participativos de las negociaciones de paz de La Habana**

| Fecha                 | Mesa de Conversaciones   | Participación formal de la Sociedad Civil  | Participación informal de la Sociedad Civil                               |
|-----------------------|--|--|---|
| 26 agosto 2012        | Firma del “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. |  |   |
| 19 noviembre 2012     | Inicio de las conversaciones sobre el primer punto de la Agenda “Política de desarrollo agrario integral”.     |  |   |
| 3-4 diciembre 2012    |  |  | Encuentro Nacional de Mujeres por la Paz.                                 |
| 17-19 diciembre 2012  |  | Foro nacional sobre Política de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial, Bogotá. |   |
| 28-30 abril 2013      |  | Foro nacional Política de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial, Bogotá.       |   |
| 19-22 mayo 2013       |  |  | Encuentro Nacional e Internacional de Mujeres por la Dignidad y la Paz.   |
| 26 mayo 2013          | Firma del primer acuerdo de la Mesa de Conversaciones titulado “Reforma Rural Integral”                        |  |   |
| 11 junio 2013         | Inicio de las conversaciones sobre el segundo punto de la Agenda “Participación Política”.                     |  |   |
| 31 julio 2013         |  |  | Congreso “Las mujeres le hablan a La Habana, sus propuestas para la paz”. |
| 24-26 septiembre 2013 |  | Foro nacional Solución al problema de las drogas ilícitas, Bogotá.                           |   |
| 1-3 octubre 2013      |  | Foro regional Solución al problema de las drogas ilícitas, San José del Guaviare.            |   |
| 23-25 octubre 2013    |  |  | Cumbre Nacional de Mujeres y Paz  |
| 6 noviembre 2013      | Firma del segundo acuerdo de la Mesa titulado “Participación   |  |   |

|                    |   |   |  |
|--------------------|---|---|--|
|                    | política: Apertura democrática para construir la paz”   |   |  |
| 28 noviembre 2013  | Inicio conversaciones sobre el cuarto punto de la Agenda “Drogas ilícitas”.                                     |   |  |
| 16 mayo 2014       | Firma del acuerdo sobre el cuarto punto de la Agenda “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”.             |   |  |
| 7 junio 2014       | Creación de la subcomisión de género, y la subcomisión técnica sobre el fin del conflicto.                      |   |  |
| 4-5 julio 2014     |   | Foro regional de Víctimas, Villavicencio.   |  |
| 8-10 julio 2014    |   | Foro regional de Víctimas, Barrancabermeja.   |  |
| 15 julio 2014      | Inicio de las negociaciones sobre el quinto punto de la Agenda “Víctimas”.                                      |   |  |
| 17-18 julio 2014   |   | Foro regional de Víctimas, Barranquilla.  |  |
| 3-5 agosto 2014    |   | Foro nacional de Víctimas, Cali.  |  |
| 22 agosto 2014     | Inicio negociaciones sobre el tercer punto de la Agenda “Fin del conflicto” a través de la Subcomisión técnica. |   |  |
| 29 octubre 2014    |   | Cuarta delegación de víctimas a La Habana.  |  |
| 15 diciembre 2014  |   | Organizaciones de mujeres y LGTBI se reúnen con subcomisión de género.                        |  |
| 1-3 diciembre 2014 |   |   | Primer encuentro sobre derechos de las mujeres, justicia transicional y construcción de la paz.  |
| 11 febrero 2015    |   | Organizaciones de mujeres y LGTBI se reúnen con subcomisión de género.                        |  |
| 7 marzo 2015       |   | Organizaciones de mujeres y LGTBI se reúnen con subcomisión de género.                        |  |
| Abril 2015         |   |   | Creación Plataforma Cinco Claves   |
| 12 julio 2015      | Creación de la Subcomisión de Justicia  |   |  |
| 27-28 agosto 2015  |   |   | Segundo encuentro sobre derechos de las mujeres, justicia transicional y construcción de la paz. |
| 24-25 agosto 2015  |   | Organizaciones de mujeres y víctimas de violencia sexual se reúnen con subcomisión de género. |  |
| 15 diciembre 2015  | Firma del tercer acuerdo de la Mesa sobre “Víctimas”.   |   |  |
| 8-10 febrero 2016  |   | Foro nacional Fin del conflicto e implementación, verificación y refrendación, Bogotá.        |  |
| 18 Mayo 2016       |   | Visita experta a la subcomisión   |  |



|                   |  |   |  |
|-------------------|--|---|--|
|                   |  | de género de Zainab Bangura.                                  |  |
| 24 julio 2016     |  | Visita experta a la subcomisión de género de Leila Zerrougui. |  |
| 23 junio 2016     | Publicación de los acuerdos que integran el tercer punto de la Agenda sobre “Fin del Conflicto”.             |   |  |
| 24 julio de 2016  | Acto de presentación de las conclusiones del trabajo de la subcomisión de género.                            |   |  |
| 24 agosto 2016    | Firma del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. |   |  |
| 2 octubre 2016    | Plebiscito sobre el Acuerdo Final. Victoria del “No”.  |   |  |
| 24 noviembre 2016 | Firma del Nuevo Acuerdo de Paz   |   |  |
| 30 noviembre 2016 | Aprobación del Acuerdo Final en el Congreso de Colombia.   |   |  |

Fuente: elaboración propia a partir de Corporación Humanas (2017), Fisas (2017) y [www.mesadeconversaciones.com.co](http://www.mesadeconversaciones.com.co)

La configuración del modelo consultivo a través de esos mecanismos supuso algunas dificultades para la participación, especialmente al inicio de las negociaciones. Las organizaciones pretendían llevar a la Mesa sus agendas políticas, mientras que las partes negociantes eran muy reacias a una participación que no fuera externa, consultiva y limitada a los puntos de la Agenda. El hecho de contar con una agenda cerrada limitada a seis puntos, el desconocimiento previo de la Agenda de negociación, y la confidencialidad del desarrollo de las negociaciones, condicionó desde un principio la participación ciudadana, al tener que adaptar los debates, propuestas y agendas a los seis puntos previstos al Acuerdo General, y aunque se reclamó ampliar la Agenda en algún punto, finalmente no fue posible (Entrevista 24; 17; Cumbre Nacional de Mujeres, 2013; Mesa, 2016).

En cuanto a los mecanismos participativos, las delegaciones del gobierno y de las FARC eran reticentes a abrir líneas directas de participación, pues lo consideraban como una intromisión en espacios de discusión reservados a las partes combatientes. Por ello se facilitó el envío de propuestas y se crearon los foros temáticos en el país, y solo a medida que avanzaron las negociaciones se fueron abriendo canales de interlocución más directos entre negociadores y la sociedad civil, que comportarían las visitas de delegaciones de víctimas en 2014 y de organizaciones de mujeres en 2015 y 2016 (Bermúdez Liévano, 2019; Corporación Humanas, 2017, 107; entrevista 24).

Paralelamente a los espacios formales de participación, se organizaron iniciativas informales, mecanismos participativos a iniciativa de la sociedad civil que sirvieron para el debate ciudadano y que tuvieron incidencia en la Mesa (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 53-55). Fue especialmente relevante su papel para lograr apoyos en favor del

proceso de paz, el cual se vio incrementado a lo largo del proceso de paz<sup>109</sup>. También se ejerció presión a las partes para la inclusión de los intereses ciudadanos, además de realizar aportaciones sobre cuestiones transversales para la configuración de la construcción de la paz, incluidos enfoques de género y territorial, y con destacadas aportaciones sobre los derechos de las víctimas, incluso con intervenciones de las víctimas en la propia Mesa de conversaciones (Acevedo Arango, 2017; Brett, 2017).

Con todo ello, la sociedad civil tuvo dos factores limitantes: por un lado la unidireccionalidad del envío de propuestas, pues no se permitía un debate directo con las partes negociadoras sobre los distintos puntos de la Agenda, y por otro, el hecho de no tener la calidad de participación vinculante, por lo que la capacidad de influencia en la redacción final de los acuerdos se limitaba a la voluntad de las partes dialogantes (Entrevista 24).

En este capítulo se analiza los distintos mecanismos formales e informales utilizados por la sociedad civil para influir en la mesa de negociaciones, así como su relevancia e impacto en el Acuerdo de Paz.

### **3. Los espacios de participación formal para inclusión de las agendas ciudadanas**

Tanto el gobierno como las FARC percibían la participación ciudadana en un proceso de paz como positivo y necesario para la paz, aunque no de forma directa en la mesa de conversaciones, sino desde el desarrollo de un modelo consultivo. Para ello, en el Acuerdo General se tuvo en cuenta la importancia de habilitar mecanismos participativos para aumentar así la participación ciudadana (Acuerdo General, 2012, 1 y 4; CC n°4, 25 noviembre 2012).

Los mecanismos de participación ciudadana habilitados fueron de carácter consultivo, con el objetivo de que la sociedad civil pudiera hacer aportaciones sobre los contenidos de los diferentes temas de la Agenda. Los mecanismos participativos fueron diseñados desde la Mesa, aunque al facilitar el envío de propuestas propició que algunos colectivos se organizaran de forma autónoma para tejer redes ciudadanas y foros de discusión, como se verá en el quinto apartado sobre mecanismos informales y en el próximo capítulo.

A continuación se analizan estos mecanismos formales promovidos desde la mesa de negociaciones, como fueron el envío de propuestas durante todo el tiempo que duraron las negociaciones; la organización de foros temáticos en cuando se debatían en la mesa

---

<sup>109</sup> Los informes de Gallup, empresa dedicada a encuestas de opinión, muestran una variabilidad en cuanto al apoyo ciudadano al proceso de paz, aunque con un aumento progresivo a medida que avanzaba el proceso de negociación. Determinar claramente factores por ello es difícil, pues si bien se refleja una tendencia al alza a lo largo del proceso, esta tendencia varía en momentos marcados por acontecimientos como la publicación de acuerdos en La Habana, en la que se incrementa el apoyo, o las acciones militares de la guerrilla, en la que disminuye. Ver más en: [www.ideaspaz.org/especiales/termometro](http://www.ideaspaz.org/especiales/termometro) (consultado 5/11/2019).

los diferentes puntos de la Agenda; las consultas a personas expertas e interesadas en cada tema; y la recepción de delegaciones de víctimas a la mesa de conversaciones entre septiembre y diciembre de 2014.

### **3.1. Las propuestas a la mesa de negociaciones**

Como se ha señalado, las partes entendían que la construcción de la paz era una tarea necesariamente colectiva que requería del compromiso e implicación ciudadana, y por ello creyeron necesario darles voz en el proceso de negociación a través de mecanismos consultivos. Una de las primeras medidas que se habilitaron para la participación ciudadana fue el envío de propuestas por medios físicos y electrónicos a la mesa de negociaciones sobre los puntos de la Agenda, y la organización de foros temáticos<sup>110</sup>.

Con el fin de recoger las propuestas electrónicas, en diciembre de 2012, se puso en funcionamiento la página web [www.mesadeconversaciones.com.co](http://www.mesadeconversaciones.com.co). Esta web funcionó durante todo el periodo de negociaciones para la recepción de propuestas de la población. En esta web también se publicaron los comunicados conjuntos emitidos desde la Mesa, para facilitar la información a la ciudadanía (CC n°5, 29 de noviembre de 2012).

Respecto a los medios físicos de envío de propuestas, en diciembre de 2012 se enviaron a las distintas alcaldías y gobernaciones del país 600.000 Formularios de Participación de Conversaciones, los cuales eran los formularios formales para hacer el envío de propuestas a la mesa de forma física, junto a documentación adicional sobre las negociaciones como copias del Acuerdo General y afiches para la promoción de los mecanismos participativos (Primer Informe Conjunto, 21 junio 2013; CC n°5, 29 noviembre 2012).

Paralelamente, durante el mes de diciembre de 2012, se promovieron diversas campañas de información sobre la Mesa de conversaciones y sus mecanismos participativos a través de radios y periódicos a nivel nacional y regional, y durante los meses de junio y julio de 2013 se emitieron cuñas en televisión a nivel nacional y en radios regionales (Primer Informe Conjunto, 21 junio 2013).

El mecanismo de envío de propuestas supone acercar el proceso de paz a la ciudadanía, por un lado se inicia una campaña de sensibilización y explicación del proceso de paz, así como de difusión del Acuerdo General y las expectativas ante el proceso, procurando que los documentos físicos informativos llegasen a un gran número de municipios, y con campañas oficiales en los medios de comunicación. Además, añadir a la campaña informativa la posibilidad de realizar aportaciones facilita el compromiso ciudadano con la construcción de la paz, pues a la vez que se informa sobre los diálogos a la población, se les invita a ser partícipes de ellos. Por otro lado, la recepción de

---

<sup>110</sup> En el primer CC de la mesa, del 25 de noviembre de 2012 se informó de la convocatoria de un foro ciudadano para tratar el tema Agrario previsto para los días 17, 18 y 19 de diciembre de 2012, y también la apertura de una página web para la participación ciudadana. El hecho de que se acordaran estos mecanismos en el primer CC muestra la relevancia que se le daba a la participación ciudadana.

propuestas sirve a la Mesa para recibir incentivos de cara a las discusiones, aportando visiones distintas muestra de la pluralidad del país, así como para valorar qué aspectos tienen más relevancia para la población.

Este mecanismo, si bien es un pilar fundamental para la participación en un modelo consultivo, puede tener un alcance limitado en algunos sentidos. Durante el tiempo que duraron las negociaciones se recibieron un total de once mil propuestas por medios físicos y electrónicos<sup>111</sup> (Fisas, 2017b, 172). Estas propuestas se sumaron a las sistematizaciones de propuestas de los foros de víctimas y a las visitas de personas expertas. En total se calcula que hubo cerca de sesenta y siete mil aportes de la sociedad civil. Según algunas fuentes, todas las propuestas fueron analizadas y sistematizadas por la Mesa y sirvieron para nutrir las discusiones<sup>112</sup> (Bermúdez Liévano, 2019, 52; entrevista 32; entrevista 52).

La gran limitación de este mecanismo es que supone un canal unidireccional en el que se realizan aportaciones pero en el que no tiene por qué haber una reflexión previa al respecto del emisor de la propuesta, especialmente si se trata de una propuesta personal, ni debate sobre ella en la mesa de conversaciones o entre las partes y el emisor de la propuesta. Lo más adecuado sería habilitar mecanismos bidireccionales, pero, de no ser posible, al menos facilitar que el envío de propuestas vaya acompañado de un ejercicio previo de deliberación y reflexión colectiva.

### **3.2. Foros temáticos sobre los temas de la Agenda**

Como forma de participación consultiva con carácter deliberativo se constituyeron foros temáticos sobre los puntos a tratar en la Mesa de negociaciones. La Organización de las Naciones Unidas en Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional fueron responsables de su organización y funcionamiento. La decisión de delegar la organización a entidades neutrales de prestigio evitó sospechas de parcialidad, de responder a determinados intereses, o sobre el control que las delegaciones pudieran ejercer, y facilitó la participación plural de la ciudadanía.

En total se promovieron nueve foros temáticos relacionados con los diferentes puntos de la Agenda. Un foro nacional sobre Política de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial, en Bogotá del 17 al 19 de diciembre de 2012, referente al primer punto de la Agenda “Política de desarrollo agrario integral” (CC n°4, 25 noviembre 2012); un foro nacional sobre Participación Política en Bogotá del 28 al 30 de abril de 2013, referente al segundo punto de la Agenda “Participación política” (CC n°12, 30 marzo 2013); un foro nacional y un foro regional sobre el cuarto punto de la Agenda “Solución al

---

<sup>111</sup> No existe un recuento final oficial del número de propuestas recibidas, por lo que los datos son extraídos de los diferentes informes publicados y de publicaciones de personas vinculadas al proceso de paz. Igualmente existe una falta de análisis en cuanto al contenido de estas propuestas más allá de los documentos hechos públicos por las propias organizaciones que enviaron propuestas como por los foros temáticos.

<sup>112</sup> Estos son datos difíciles de contrastar debido a la poca información referente al respecto, aunque en las entrevistas a personal que estuvo en las delegaciones de La Habana afirman que así fue.

problema de las drogas ilícitas” en Bogotá del 24 al 26 de septiembre de 2013 y en San José del Guaviare del 1 al 3 de octubre de 2013 (CC n° 21, 26 agosto 2013); sobre el quinto punto de la Agenda “Víctimas” se organizaron tres foros regionales, en Villavicencio el 4 y 5 de julio de 2014, en Barrancabermeja el 10 y 11 de julio de 2014, y en Barranquilla el 17 y 18 de julio de 2014, y un foro nacional en Cali del 3 al 5 de agosto de 2014 (CC n°34, 7 junio 2014); y finalmente del 8 al 10 de febrero de 2016 se realizaría en Bogotá el foro nacional sobre los puntos 3 y 6 de la Agenda, que fue titulado “Fin del conflicto e Implementación, Verificación y Refrendación” (CC n°66, 22 enero 2016). Sirvieron para promover la participación e implicación de la población, aportando ideas de cada tema específico de la Agenda de negociación. A su vez supusieron un espacio para la deliberación de cuestiones relacionadas con la construcción de la paz y de transformación del conflicto.

En el primer ciclo de conversaciones, en noviembre de 2012, se solicitó la organización de un foro nacional que tuviera como eje la política de desarrollo agrario integral con enfoque territorial (CC n°4, 25 noviembre 2012). Este primer foro temático se realizó del 17 al 19 de diciembre de 2012 en Bogotá. En él participaron más de 1.300 personas de todos los departamentos de Colombia, y, según la valoración de las agencias organizadoras, en el foro hubo “una amplia, plural y diversa participación de la sociedad colombiana, lo que permitió que las diferentes visiones y experiencias regionales se hicieran sentir y quedaran reflejadas en las propuestas. La unión y el trabajo de diferentes sectores en torno a propósitos comunes, que se reconocieron como actores fundamentales en la solución del conflicto armado y compartieron sus visiones y concepciones sobre cómo lograr el desarrollo agrario integral que requiere el país y su población. Un escenario de participación para que las posiciones más contradictorias y disímiles se escucharan en un ambiente donde primó el diálogo, el respeto y la tolerancia. Una participación masiva de diferentes sectores que expresó su apoyo al proceso de búsqueda de la paz por el camino del diálogo”<sup>113</sup>. En el foro se debatieron más de quinientas propuestas presentadas por los participantes sobre garantías de seguridad alimentaria, equidad en la tenencia de tierras, infraestructuras rurales, políticas para la reactivación del campo entre otras, y que fueron recopiladas en el Balance General del Foro y en las once publicaciones que reúnen las relatorías de las distintas Mesas de Trabajo realizadas en torno al foro (Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2012).

Para el segundo punto de la agenda, se organizó el Foro Nacional sobre Participación Política para los días 28, 29 y 30 de abril de 2013, en Bogotá. En él participaron alrededor de 1.250 personas de distintas organizaciones, partidos políticos y movimientos sociales. Las Naciones Unidas y la Universidad Nacional definieron como finalidad del Foro “facilitar un proceso de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general para que presenten propuestas sobre la Participación Política y los subtemas definidos en el Acuerdo General con el fin de contribuir a la discusión de la

---

<sup>113</sup> Comunicado de las Naciones Unidas y de la Universidad Nacional sobre resultados del foro agrario [www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=67375](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=67375) (consultado 5/11/2019).

Mesa de Conversaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP” (Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2013a, 9).

Para el tercer punto sobre Drogas Ilícitas se realizaron dos foros: un foro nacional en Bogotá que tuvo lugar los días 24, 25 y 26 de septiembre de 2013, y un foro regional en San José de Guaviare, los días 1, 2 y 3 de octubre del mismo año. En ellos hubo un total de 1.570 participantes que aportaron ideas sobre la erradicación de las plantaciones ilícitas, como también las alternativas de producción agrícola para las tierras que contenían estos cultivos. El hecho de realizar un foro regional sobre el mismo tema supuso hacer más accesible estos espacios a la población directamente afectada, y que de esa forma pudieran debatir y aportar propuestas, planteando soluciones con enfoque territorial (Entrevista, 15; Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2013b).

Para el cuarto punto a tratar en La Habana, el tema de víctimas, se organizaron tres foros regionales de víctimas en Villavicencio los días 4 y 5 de julio de 2014; en Barrancabermeja el 10 y 11 de julio de 2014; y en Barranquilla, el 17 y 18 de julio de 2014. Se pretendía acercar el debate y los espacios para realizar propuestas a las distintas realidades existentes en el país, sobretodo en algunas de las regiones más castigadas por la guerra. Posteriormente se organizó un foro Nacional de víctimas en Cali los días 3, 4 y 5 de agosto de 2014. En ellos participaron un total de 3.173 personas de todos los departamentos de Colombia, dando voz a víctimas y representantes de diversas asociaciones ciudadanas, así como partidos políticos, académicos y representantes empresariales. Se recopilaron en total centenares de propuestas sobre derechos humanos de las víctimas y el acceso a la verdad, como el reconocimiento de las víctimas y de la responsabilidad, la satisfacción de sus derechos, la participación en el proceso de paz, el esclarecimiento de la verdad y la reconciliación. La participación de las mujeres en esos foros ascendió al 48% (Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2014).

En las aportaciones emanadas de los foros sobre víctimas se constata que no existía una posición unánime ni inamovible en cuanto a demandas y propuestas, tanto en lo que se refiere al reconocimiento de víctimas, como a las reparaciones previstas. Sin embargo sí se encuentran ciertas confluencias en cuanto al reconocimiento de la necesidad de una reforma de la ley sobre víctimas del 2011, así como en referencia a las reparaciones que deberían ser previstas para las víctimas del conflicto armado. También hubo cierta sintonía a la hora de reconocer la necesidad de tratar a las víctimas con una óptica diferencial, atendiendo a las afectaciones según la interseccionalidad. A la vez se presenta a las víctimas como un actor con un papel activo en el proceso de paz, para garantizar su estabilidad y su desarrollo de acuerdo con los intereses de las víctimas (Cumbre Nacional de Mujeres, 2013).

El último foro temático solicitado por la Mesa de conversaciones fue el foro sobre “Fin del Conflicto” y “Refrendación, Implementación y Verificación” (CC, 22 de enero de 2016), que se llevó a cabo en Bogotá del 8 al 10 de febrero de 2016. En el foro

participaron 715 personas de 21 sectores sociales y poblacionales<sup>114</sup>. En el foro se hicieron propuestas en torno al punto 3 y 6 de la Agenda de diálogos. Respecto al primero de ellos se debatió sobre el cese al fuego bilateral y definitivo, proceso DDR, y garantías de seguridad para excombatientes de las FARC. Respecto al sexto punto se hicieron propuestas en torno a los mecanismos para la refrendación, implementación y verificación, prestando especial atención al papel de la comunidad internacional<sup>115</sup>. Sobre la asistencia del foro, el PNUD quiso garantizar que al menos el 50% de los asistentes fueran mujeres, aunque no se dispone de datos oficiales al respecto.

El siguiente cuadro muestra la participación disgregada por sexo de los foros.

**Tabla 10. Participación de hombres y mujeres en foros temáticos**

| <b>Temáticas</b>                      | <b>Mujeres</b> | <b>Hombres</b> | <b>Total participantes</b> | <b>% Mujeres</b> |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------------------|------------------|
| Foro Agrario                          | 435            | 869            | 1304                       | 33               |
| Foro de Participación Política        | 503            | 762            | 1265                       | 40               |
| Foros de Drogas ilícitas              | 353            | 687            | 1040                       | 34               |
| Foros de víctimas <sup>116</sup>      | 1538           | 1635           | 3173                       | 48               |
| Foro Fin del Conflicto y Refrendación | Sin datos      | Sin datos      | 715                        | Sin datos        |
| <b>Total</b>                          | <b>2829</b>    | <b>3953</b>    | <b>7467</b>                | <b>42%</b>       |

Fuente: Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz (2012; 2013a; 2013b; 2014).

Los foros temáticos son una herramienta que facilita espacios de debate ciudadano participativo, funcionando a la vez como altavoz de las comunidades más directamente afectadas por la violencia. Este mecanismo se ha mostrado eficaz en tanto que acerca la ciudadanía al debate sobre la paz, y la hace partícipe de la configuración futura del país, planteando soluciones con enfoque territorial, a la vez que promueve la implicación social en la transformación del conflicto, y en consecuencia, con el proceso de paz. Asimismo supone una socialización del proceso, al acercar los temas de discusión a la población colombiana, siendo de especial relevancia los foros temáticos realizados en las partes más afectadas por el conflicto. También amplió el carácter de la participación en tanto que, más allá de habilitar mecanismos para el envío de propuestas, se crearon espacios deliberativos en los que se escuchaban, debatían y compartían opiniones de distintos sectores.

<sup>114</sup> Ver: [www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/02/08/muchas-voces-en-el-foro-fin-del-conflicto-y-refrendaci-n-implementaci-n-y-verificaci-n.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/02/08/muchas-voces-en-el-foro-fin-del-conflicto-y-refrendaci-n-implementaci-n-y-verificaci-n.html) (consultado 5/11/2019).

<sup>115</sup> Ver: [www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/02/10/con-un-llamado-a-la-paz-finaliz-el-foro-fin-del-conflicto-refrendaci-n-implementaci-n-y-verificaci-n.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/02/10/con-un-llamado-a-la-paz-finaliz-el-foro-fin-del-conflicto-refrendaci-n-implementaci-n-y-verificaci-n.html) (consultado 5/11/2019).

<sup>116</sup> En el foro de Villavicencio hubo una participación de 528 personas de las que 245 eran mujeres; el foro de Barrancabermeja tuvo 447 participantes 230 de la cuales fueron mujeres; en el Foro de Barranquilla participaron en total 741 personas de las cuales 341 mujeres; y finalmente en el foro nacional en Cali hubo 1457 participantes 722 de las cuales fueron mujeres.

### 3.3. Consultas a expertos

En relación con las invitaciones a expertos a la mesa, el Acuerdo General estableció la posibilidad de atender a delegaciones de expertos y personas vinculadas a los sectores de los temas de la agenda (Acuerdo General, 2012, 4).

En el transcurso de los diálogos sobre el primer punto de la agenda, se invitaron en dos ocasiones a expertos y personas vinculadas al sector rural (CC n°5, 29 noviembre 2012, CC n°7, 21 diciembre 2012). Para las conversaciones del segundo punto, se invitó a una delegación de expertos, y se recibió el aporte de académicos del Centro de Pensamiento por la Paz de la Universidad Nacional de Colombia, y de la Universidad de los Andes (CC n°18, 9 julio 2013, CC n°20, 10 agosto 2013). En las discusiones en torno al tercer punto de la agenda sobre drogas ilícitas, durante el mes de diciembre de 2013, se escucharon en la Mesa a académicos independientes, líderes indígenas, organizaciones comunitarias y representantes de organizaciones de mujeres (CC n°28, 20 diciembre 2013).

A partir de junio de 2014, a través del CC número 34, al que se ha hecho referencia en el quinto capítulo, se comunicó la variación de la metodología de los diálogos para agilizar el desarrollo de las conversaciones, a partir de la creación de subcomisiones temáticas<sup>117</sup>, y facilitar la participación ciudadana y de expertos con la invitación a La Habana de delegaciones de víctimas del conflicto armado, y la creación de una Comisión histórica del conflicto y sus víctimas que contribuyera a la comprensión de la complejidad del conflicto armado, mecanismos a los que se hace referencia más adelante (CC n°34, 7 junio 2014; CC n°36, 17 julio 2014).

Sobre el punto de víctimas, además de recibir a delegaciones de víctimas, se invitaron a personas expertas en los distintos apartados (Corporación Humanas, 2017, 35; CC n°44, 2 noviembre 2014). Respecto al del conflicto y de refrendación, implementación y verificación, se trabajó paralelamente con subcomités de expertos, y se invitó a la Mesa a personas que habían estado trabajando o que habían sido participes de otros procesos de paz para que expusieran tanto sus conocimientos como su experiencia (CC n°50, 8 mayo 2015). Igualmente, como veremos en el siguiente capítulo, la subcomisión de género invitó hasta en 6 ocasiones a expertas.

El mecanismo de invitación de expertos permite hacer consultas específicas en las distintas materias más allá de las visiones de las partes negociantes, a la vez que se prevé la incorporación de figuras relevantes para la superación de momentos de estancamiento de las negociaciones. Permite asimismo la invitación de organizaciones ciudadanas y de colectivos específicos como expertos, para conocer su visión y recibir directamente las propuestas de estos actores.

---

<sup>117</sup> Se creó la subcomisión de género y la subcomisión técnica para el fin del conflicto.



### **3.4. La invitación de delegaciones de víctimas**

Una de las novedades procedimentales, sin precedentes en otros procesos de paz, que ha tomado mayor relevancia por su significación, ha sido la asistencia a la Mesa de delegaciones formadas por víctimas del conflicto armado (Acevedo Arango, 2017; Bermúdez Liévano, 2019, 206; Brett, 2017; Paula Saffon, 2016, 89).

El 7 de junio de 2014, la Mesa publicó una declaración de principios para abordar las discusiones del quinto apartado de la Agenda, “Víctimas” (CC n°34, 7 junio 2014). En su cuarto punto se anuncia la participación de las víctimas por varios medios y en diferentes momentos. Se declara la intención de recibir delegaciones de víctimas, compuestas de forma que representen la pluralidad de las víctimas del conflicto armado, con el propósito de presentar propuestas y expectativas para la construcción de la paz, y la satisfacción de los derechos de las víctimas, que se deberían recoger en un eventual acuerdo sobre víctimas.

Los mecanismos para la creación de las delegaciones, así como su participación directa en la Mesa, se fueron definiendo en las siguientes sesiones de la Mesa, a las que asistieron cinco delegaciones de víctimas compuestas por doce personas cada una; debían ser víctimas directas del conflicto, y su participación a título individual, excepto en caso de victimización colectiva, pero no como representantes de organizaciones (CC n°34, 7 junio 2014; CC n° 37, 5 agosto 2014). En junio de 2014 la Mesa encargó a la Organización de las Naciones Unidas en Colombia, el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz de la Universidad Nacional, y la Conferencia Episcopal de Colombia, la organización y selección de las delegaciones de víctimas que viajarían a La Habana (Brett, 2017, 28). La Mesa de conversaciones subrayó la necesidad de pluralidad y equilibrio en la elección de las delegaciones, así como la importancia de tener en cuenta los distintos sectores sociales y las poblaciones de procedencia para un enfoque territorial (CC n°37, 5 agosto 2014). La selección estuvo envuelta de gran expectación, ante la dificultad de la tarea, dado el elevado número de víctimas y su gran diversidad. Se optó por una configuración de delegaciones en las que, en la medida de lo posible, todas las víctimas pudieran sentirse identificadas, abarcando diferentes hechos victimizantes, todos los actores del conflicto, y casi todos los departamentos de Colombia (Acevedo Arango, 2017; Brett, 2017).

En sus visitas a La Habana, las víctimas presentaron sus testimonios vitales y propuestas para abordar la justicia. En total, entre agosto y diciembre de 2014, cinco delegaciones fueron recibidas en la Mesa de conversaciones. Estuvieron compuestas en total por 36 mujeres y 24 hombres, víctimas de todo tipo de crímenes como secuestros, masacres, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada y violencia sexual entre otros; crímenes que fueron perpetrados en el contexto del conflicto armado tanto por las FARC-EP como por la Fuerza Pública, así como por Paramilitares (Acevedo Arango, 2017). Para la elección de las delegaciones se priorizó a las víctimas en situación de vulnerabilidad o con menor capacidad para hacerse escuchar. Se invitó a un mayor número de mujeres que de hombres, considerando que son quienes más han

sufrido el conflicto armado, y a la vez para destacar sus esfuerzos en la construcción de la paz (Acevedo Arango, 2017, 30-31; Brett, 2017, 33). Las principales reivindicaciones y propuestas de las delegaciones de víctimas fueron en torno a la no repetición, el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de responsabilidades, la protección de las víctimas, la desescalada del conflicto y la reparación integral<sup>118</sup>.

Estas delegaciones supusieron la oportunidad de realizar un encuentro de enorme trascendencia, el de las víctimas con los máximos responsables del conflicto armado. En estas sesiones, más cargadas de simbolismo y preparación de discusiones, que de trabajo sustantivo –pues solo se contaba con unas horas de reunión en las que las víctimas debían exponer sus historias vitales y sus propuestas-, suponía de entrada el reconocimiento de las víctimas como uno de los asuntos de mayor interés del proceso de paz, y por lo tanto un paso hacia su reparación. Y a la vez, el reconocimiento implícito del daño cometido por las partes negociantes, así como su compromiso para abordar las reparaciones y los derechos de las víctimas.

Aunque podría ser tentador considerar este mecanismo como de participación directa, o de modelo inclusivo, un análisis más profundo indica que no fue así. Si bien las víctimas asistieron a la propia Mesa de negociaciones, y hablaron cara a cara a los negociadores, eso no supuso en realidad que participaran en las discusiones para la elaboración de acuerdos, es decir, no fueron una tercera parte negociante. La metodología fue de conversación unidireccional, las víctimas, a título individual, pudieron exponer sus situaciones, casos y opiniones, pero no hubo un debate ni toma de decisiones.

Los resultados fueron relevantes en cuanto a la sensibilización de las partes negociantes, y de aprendizaje al escuchar directamente las voces de las víctimas. Por ello, este mecanismo se debe considerar como consultivo y no de participación directa. Esta consideración no niega la enorme relevancia y utilidad tanto para las víctimas como para el proceso de paz de este mecanismo, sino que es una muestra más de flexibilidad de instrumentos participativos que se pueden habilitar en un modelo consultivo.

Su utilidad puede ser medible inicialmente por el impacto que tuvo en las propias víctimas, como medida de reconocimiento y reparación (Brett, 2017, 56). También tuvo un impacto en las delegaciones de las FARC y del gobierno, que tomaron mayor conciencia de la importancia de resarcir a las víctimas, garantizar sus derechos y finalizar el conflicto armado para que no hubiera más víctimas (Acevedo Arango, 2017; Brett, 2017, 55). Al respecto, Vicenç Fisas destaca el hecho que después de las visitas de las delegaciones de víctimas, como acto simbólico, las FARC hicieran un acto de perdón por la matanza de Bojayá (Fisas, 2017b, 66).

---

<sup>118</sup> Las delegaciones de víctimas y los organizadores publicaron un comunicado posterior a cada visita de las delegaciones a la Mesa. También los libros de Óscar Fernando Acevedo Arango (2017) y de Roddy Brett (2017) recogen las peticiones de las víctimas que hicieron parte de las delegaciones que visitaron La Habana.

En definitiva, las delegaciones de víctimas convirtieron el proceso de La Habana en uno de los pocos en abordar la satisfacción de los derechos de las víctimas, y un proceso pionero en participación directa de las víctimas en unos diálogos de paz (Bermúdez Liévano, 2019, 206; Paula Saffon, 2016, 89).

#### **4. La participación de la sociedad civil a través de las subcomisiones de la Mesa**

Para una mayor efectividad del trabajo de la Mesa, así como para adelantar trabajo y tratar temas transversales a la Agenda, las delegaciones negociadoras convinieron en la creación de varias subcomisiones de trabajo que actuarían paralelamente a la Mesa. Esta medida no se concibió como un mecanismo participativo sino que fue una decisión de carácter metodológico con el objetivo de agilizar las negociaciones. En total se crearon tres subcomisiones, la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto, la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, la subcomisión de género, y el grupo de juristas.

Para las discusiones del tercer punto de la Agenda, Fin del Conflicto, se conformó una subcomisión técnica específica, formada por hasta diez miembros de cada delegación, y encargada de “Contribuir en el análisis de experiencias, generación y discusión de iniciativas y propuestas que, respecto a estos asuntos, puedan servir de insumos para agilizar y facilitar las discusiones de los plenipotenciarios” (CC 12 de febrero 2015). También fue objeto de su trabajo la adopción de medidas de desescalada del conflicto armado. Esta comisión, además, invitó a expertos, a militares en servicio, y se tuvieron en cuenta las experiencias de otros procesos de paz como ejemplos de buenas y malas prácticas (de la Calle, 2019, 138; Fisas, 2017b, 71; Bermúdez Liévano, 2019, 136-139).

El CC número 34 del 7 de junio de 2014 estableció la creación de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, que se creó con el fin de contribuir a la comprensión de la complejidad del conflicto armado colombiano a partir de “producir un informe sobre los orígenes y las múltiples causas del conflicto, los principales factores o condiciones que han facilitado o contribuido a su persistencia, y los efectos e impactos más notorios del mismo sobre la población” (Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015, 2). De esta forma, se creó un grupo de trabajo formado por dos relatores y doce expertos en conflictos armados, con el mandato de servir de “insumo fundamental para la comprensión de la complejidad del conflicto y de las responsabilidades de quienes hayan participado o tenido incidencia en el mismo, y para el esclarecimiento de la verdad” (CC, 5 agosto 2014). El trabajo de la comisión pretendía servir de soporte a las delegaciones en La Habana para abordar el tema víctimas. Se dejó claro también que esta comisión no suplantaría la labor de Comisión de la Verdad, de la que ya entonces se preveía su creación. El trabajo de la Comisión concluyó con la publicación de un informe final a partir de doce relatos elaborados por los expertos, más dos ensayos de los propios relatores. En febrero de 2015 fue presentado en La Habana el informe de la comisión titulado “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia” (Pizarro Leongómez, & Moncayo Cruz, 2015).

En septiembre de 2014 empezó a trabajar la subcomisión técnica de género, integrada por cinco miembros de cada delegación (CC 11 septiembre 2014). El objetivo de esta subcomisión fue garantizar una perspectiva de género en los distintos puntos tratados en La Habana. La misión de la subcomisión fue revisar los acuerdos firmados hasta el momento para que integraran un enfoque de género, y a la vez supervisar las discusiones que estaban en marcha con el mismo propósito. Se trataba no solamente de integrar un lenguaje inclusivo, sino de medidas afirmativas para superar las discriminaciones de género. La subcomisión recibió a varias expertas en cuestiones de género, así como diferentes propuestas por parte de organizaciones de mujeres. Su trabajo contribuyó en gran medida a incorporar postulados para la igualdad entre hombres y mujeres, y al reconocimiento y la garantía de derechos para la comunidad LGTBI. La subcomisión logró la inclusión al Acuerdo de Paz de un enfoque de género pionero en el mundo (Sánchez Gómez, 2018, 72; Corporación Humanas, 2017, 48-52; Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 128). Más adelante trataremos más a fondo el trabajo de esta subcomisión.

En julio de 2015 se formó un grupo de juristas que trabajarían paralelamente a la Mesa para diseñar un acuerdo en el tema de justicia<sup>119</sup>. Esta subcomisión estuvo integrada por tres juristas designados por cada delegación, y trabajó durante tres meses hasta presentar sus resultados en septiembre de 2015, incorporando el capítulo de justicia del acuerdo sobre Víctimas -el que había llevado a mayores problemas a la Mesa de conversaciones- y que terminaría definiendo la llamada Jurisdicción Especial para la Paz (CC n°60, 23 setiembre 2015; de la Calle, 2019, 84; Santos, 2019, 475).

Si bien las subcomisiones no fueron propiamente un mecanismo de participación sino que se crearon para agilizar el avance de los diálogos, sí facilitaron la participación de sectores interesados en los puntos tratados en La Habana. Ejemplo de ello fueron las organizaciones de mujeres en la subcomisión de género, representantes de las fuerzas armadas en la subcomisión para el fin del conflicto, y la participación de personas expertas en justicia transicional en la subcomisión jurídica para el punto sobre víctimas (Bermúdez Liévano, 2019; Corporación Humanas, 2017; de la Calle, 2019).

## **5. Los espacios de participación informal para inclusión de las agendas ciudadanas**

La sociedad civil colombiana se ha debatido habitualmente entre unas estrategias enfocadas a incidir en el Estado, y por ello más vinculadas a las iniciativas formales, y unas estrategias de participación alternativas y autónomas respecto al Estado (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 81). Por ello, cuando la mesa de conversaciones facilitó mecanismos para la participación ciudadana, la sociedad civil respondió acudiendo a estos espacios, pero sin limitarse a ellos, creando espacios alternativos para la deliberación y creación de propuestas.

---

<sup>119</sup> Ver: [www.semana.com/nacion/articulo/tres-expertos-en-justicia-se-integran-la-mesa-en-la-habana/436415-3](http://www.semana.com/nacion/articulo/tres-expertos-en-justicia-se-integran-la-mesa-en-la-habana/436415-3) (consultado 5/11/2019).

La sociedad civil colombiana se movilizó de varias formas más allá de los mecanismos formales, para hacer llegar su voz a la mesa de negociaciones y a su vez apoyar el proceso de paz iniciado. Se llevaron a cabo acciones de masas a partir de movilizaciones ciudadanas de reivindicación y campañas de sensibilización e incidencia, la organización de foros y congresos deliberativos, y otros actos de participación.

Tal como se ha descrito en el cuarto capítulo, estas acciones se pueden categorizar como acciones de presión ciudadana, acciones de deliberación y creación de propuestas, y acciones de pedagogía. A continuación se hace un breve repaso de las principales actividades a favor de los diálogos de paz realizadas a partir de estas tres categorías, para luego fijarnos en las iniciativas contrarias a las negociaciones de paz. Por último se hace una valoración de esos tipos de participación.

### **5.1. Presión ciudadana**

Son las acciones destinadas a crear presión a la mesa para que se incorporen las demandas y propuestas ciudadanas. Este tipo de acciones se concretaron en Colombia en forma de movilizaciones masivas en favor de los diálogos de paz y el logro de un acuerdo de paz.

Entre las movilizaciones que se organizaron destacan las manifestaciones a favor de los diálogos de paz el 8 de octubre de 2012 organizadas por la Ruta Social Común por la Paz<sup>120</sup>. También fue importante el Carnaval de Mujeres por la Paz realizado el 19 de octubre de 2012 promovido por las organizaciones de mujeres del país<sup>121</sup>. Esa era muestra pública de apoyo a un proceso de paz incipiente pero que las entidades veían como la única salida posible al conflicto. De esa forma mostraban su compromiso con el proceso de paz y reclamaron un lugar protagonista de la sociedad civil en el proceso de negociación. En el comunicado de Mujeres por la Paz afirmaron que “en esta ocasión decidimos salir a la calle para decirle SI al proceso de diálogo entre el gobierno y la insurgencia para poner fin al conflicto armado y caminar hacia la paz con justicia social”<sup>122</sup>.

En noviembre de 2014 se organizó una movilización para la reanudación de los diálogos de paz, que se habían suspendido por la retención del general Alzate por las FARC<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Ver: <http://rutasocialcomunpaz.blogspot.com> (consultado 5/11/2019) y “Comunicado a la opinión pública: Terminar la guerra para hacer nuevo país: una tarea de Colombia entera” de la Ruta Social Común por la Paz

<sup>121</sup> Esa convocatoria sirvió para conformar Mujeres por la Paz una plataforma de organizaciones de mujeres con el objetivo de constituir “un espacio amplio en donde confluyen organizaciones y mujeres diversas que tienen un fin común: el compromiso en la construcción de una paz que incluya a las mujeres, así como, el acompañamiento al diálogo de paz que se desarrolla en la Habana” (ver: [www.humanas.org.co](http://www.humanas.org.co) y el Acta de conformación de Mujeres por la Paz [www.humanas.org.co/archivos/81.pdf](http://www.humanas.org.co/archivos/81.pdf) (consultado 5/11/2019)).

<sup>122</sup> Ver: [www.humanas.org.co/alfa/10-Noticias-Humanas\\_42\\_Carnaval-de-mujeres-por-la-paz.html](http://www.humanas.org.co/alfa/10-Noticias-Humanas_42_Carnaval-de-mujeres-por-la-paz.html) (consultado 5/11/2019)

<sup>123</sup> Incidente al que se ha hecho referencia en el capítulo anterior. Sobre la movilización, ver: [www.radionacional.co/noticia/piden-reanudacion-de-los-dialogos-de-paz](http://www.radionacional.co/noticia/piden-reanudacion-de-los-dialogos-de-paz) (consultado 5/11/2019).

Fue una movilización con poca participación pero que sirvió para mostrar una vez más el compromiso y apoyo ciudadano al proceso de paz.

El 30 de abril de 2015 veintiocho asociaciones de mujeres organizaron un envío masivo de cartas a la mesa de La Habana pidiendo que la voz de las mujeres estuviera presente en la narrativa del conflicto. Esta acción se realizó como respuesta a que en la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas compuesta por doce personas, solo había una mujer<sup>124</sup>. La composición de la Comisión no se modificó, pero fue un toque de alerta a la necesidad de que los órganos creados en el proceso de paz tuvieran en cuenta la paridad.

El 9 de abril en Colombia se conmemora el día de la memoria y la solidaridad con las víctimas. En 2013 y en 2015 se organizaron manifestaciones en varias ciudades del país en favor de los diálogos de paz, apoyadas por organizaciones de la sociedad civil y que contaron con la participación del presidente Santos y de autoridades locales como el alcalde de Bogotá Gustavo Petro. Esas movilizaciones, además de reflejar el apoyo ciudadano al proceso de paz, servían para reclamar una paz con justicia para las víctimas del conflicto armado<sup>125</sup>.

El 13 de junio de 2016, ya muy avanzadas las negociaciones, se organizó una manifestación social para reclamar un acuerdo de cese al fuego bilateral y dejación de las armas, cuestión que había sido reclamada continuamente por la sociedad civil desde el inicio de las negociaciones. El acuerdo al respecto sería finalmente firmado y hecho público diez días más tarde.

Como se puede ver las movilizaciones ciudadanas no implicaban un efecto directo en la mesa de negociaciones, pero sí que mostraban el compromiso ciudadano con la paz y suponían una forma de presión a las partes para lograr unos acuerdos de paz. Las movilizaciones y acciones masivas complementaron las aportaciones sustantivas de la ciudadanía en cuanto al enfoque de género y a la necesidad de que los acuerdos contemplaran la justicia para las víctimas. En definitiva reforzaron el proceso de negociación con mensajes de apoyo pero también de supervisión a lo negociado.

## **5.2. Aportes**

En Colombia se realizaron diversas acciones destinadas a la creación de debate ciudadano y la concreción de propuestas sustantivas para la mesa de negociaciones. Se organizaron foros ciudadanos, seminarios de universidades, cumbres de sociedad civil, y la articulación de redes y plataformas. Las organizaciones, especialmente gracias al bagaje de las experiencias previas de movilización en favor de la paz, supieron

---

<sup>124</sup> Ver carta en:

[www.humanas.org.co/archivos/lasmujeresaportamosalacomisionhistoricadelconflicto3.pdf](http://www.humanas.org.co/archivos/lasmujeresaportamosalacomisionhistoricadelconflicto3.pdf) (consultado 5/11/2019).

<sup>125</sup> [www.ictj.org/es/multimedia/photo/en-el-dia-de-las-victimas-colombia-marcha-por-la-paz](http://www.ictj.org/es/multimedia/photo/en-el-dia-de-las-victimas-colombia-marcha-por-la-paz) (consultado 5/11/2019).

coordinarse para articular este tipo de actividades contando con una sustantiva participación, y con una gran legitimidad e impacto (Sánchez Gómez, 2018, 108).

Se organizaron foros, cumbres y encuentros nacionales e internacionales para debatir diversos aspectos relacionados con la agenda de las negociaciones de paz, así como del proceso de paz en general. De estos espacios participativos salieron propuestas y reivindicaciones concretas, ya fueran peticiones de carácter metodológico como la inclusión de mujeres en la mesa de negociación, o de carácter sustantivo como la incorporación de un enfoque de género, la inclusión de la violencia sexual como crimen de lesa humanidad, o la petición de asumir la discusión sobre el modelo económico del país. Según las partes negociadoras, todas las peticiones de la sociedad civil fueron escuchadas y atendidas, en algunos casos aceptadas en la discusión de la mesa, y en otros finalmente rechazadas (Bermúdez Liévano, 2019, 52; Santos, 2019, 462-466).

Entre las actividades informales remarcables lideradas por la sociedad civil destacamos algunos ejemplos. En noviembre de 2012 la Ruta Social Común por la Paz organizó el Foro Social Común para la Paz. Entre sus conclusiones destaca que si bien no reclamaron una silla en la mesa de conversaciones de La Habana, sí reivindicaron una participación de la sociedad civil que fuera decisoria. En este foro también se decidió agrupar diferentes iniciativas que se estaban poniendo en marcha desde la sociedad civil para avanzar en una agenda social para la paz<sup>126</sup>, con la intención de ampliar la Agenda de negociación para incluir a lo que se entendía eran las causas estructurales del conflicto, como el modelo económico, o el sistema de salud y educación entre otras. Esta ampliación de la agenda no se logró, aunque sí propició la implicación de la sociedad civil en el proceso de paz, aportando ideas y reflexiones para la construcción de la paz desde la ciudadanía.

En diciembre del mismo año, se organizó el Encuentro Internacional “Pueblos Construyendo Paz” para la solución política y la paz con justicia social en Colombia. En este encuentro se compartieron experiencias nacionales e internacionales de negociaciones de paz, con el propósito de articular agendas y estrategias ciudadanas para contribuir a la salida negociada del conflicto colombiano<sup>127</sup>. Como prolongación de este encuentro, se llevó a cabo una jornada de trabajo en la que participaron diecisiete organizaciones que consensuaron un documento con seis propuestas para los diálogos de paz, entre las que destacan la exigencia de no levantarse de la mesa hasta lograr un acuerdo definitivo, y la búsqueda de una desescalada del conflicto armado ante la negativa del gobierno de aceptar un cese al fuego bilateral<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Ver documento: Declaración política foro social común para la paz con justicia social, 15 de noviembre de 2012, y <http://rutasocialcomunpaz.blogspot.com> (última consulta 21/8/2019).

<sup>127</sup> Ver documento: Declaración política del encuentro internacional "Pueblos Construyendo Paz", 10 de diciembre de 2012; <https://prensarural.org/spip/spip.php?article9624> y [www.emartv.es/2012/12/05/la-ciudad-colombiana-de-bogota-ha-acogido-este-verano-el-tercer-encuentro-de-la-plataforma-internacional-por-los-presupuestos-participativos](http://www.emartv.es/2012/12/05/la-ciudad-colombiana-de-bogota-ha-acogido-este-verano-el-tercer-encuentro-de-la-plataforma-internacional-por-los-presupuestos-participativos) (consultado 5/11/2019).

<sup>128</sup> Ver: Carta Abierta: Diálogo y paz son la única salida, 1 de febrero de 2013.

En julio de 2015 se organizó el Encuentro Nacional por la Paz, en el que participaron más de cien organizaciones. En él se hizo un llamado a la sociedad a apoyar el proceso de paz, y se consensuaron nueve puntos exigiendo a las partes el logro de un acuerdo de paz definitivo que pusiera fin al conflicto armado, su aval para la creación de una veeduría ciudadana para la paz, y su contribución a la pedagogía de paz en coordinación con la sociedad civil y los medios de comunicación, facilitando instrumentos pedagógicos y la organización de jornadas sobre construcción de paz<sup>129</sup>.

Las organizaciones de mujeres, muchas de las cuales participaron en los foros y encuentros descritos, también organizaron cumbres y encuentros en los que se debatió y se hicieron propuestas sobre el apoyo al proceso de paz, la participación de las mujeres en la mesa de conversaciones, y la inclusión de los intereses de las mujeres en las negociaciones. Destacan la organización de un Encuentro Nacional de Mujeres por la Paz en diciembre de 2012; dos Cumbres Nacionales de Mujeres y Paz en 2013 y en 2016, que sirvieron para articular las agendas de las organizaciones de mujeres frente al proceso de paz; un Encuentro Nacional e Internacional de Mujeres por la Dignidad y la Paz en mayo de 2013; un Congreso titulado “Las mujeres le hablan a La Habana, sus propuestas para la Paz”, en julio de 2013 organizado por la Corporación Humanas; dos Encuentros sobre derechos de las mujeres, justicia transicional y construcción de la paz en diciembre de 2014 y en agosto de 2015; y un Foro Internacional de memoria histórica y verdad de las mujeres, organizado por la Ruta Pacífica de las Mujeres y la Casa de la Mujer<sup>130</sup>. Todas estas iniciativas fueron cruciales para la integración de mujeres en las negociaciones de paz y la inclusión de un enfoque de género en el Acuerdo de Paz (Sánchez Gómez, 2018, 72; Corporación Humanas, 2017, 51; Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 128; Bermúdez Liévano, 2019, 291). Posteriormente se hace un análisis más completo de las movilizaciones y las aportaciones de las organizaciones de mujeres.

### **5.3. Campañas de pedagogía y apoyo al proceso de paz**

Durante las negociaciones se llevaron a cabo diversas iniciativas en forma de campañas para el apoyo a las negociaciones de paz, de pedagogía del proceso de paz, y de presión a las partes para que alcanzaran un acuerdo que incluyera las reivindicaciones de la sociedad civil.

Entre las que tuvieron una mayor resonancia se encuentra la campaña “La llave de la Paz también es nuestra” liderada por las organizaciones Ruta Pacífica de las Mujeres y la Red Iniciativas de Paz. La campaña tomaba como nombre la alegoría de Juan Manuel Santos en su toma de posesión como presidente de Colombia en la que afirmaba tener la llave de la paz. Con ello la sociedad civil reclamaba su papel como constructora de paz en medio del conflicto, y reivindicaba un rol protagonista en el proceso de paz colombiano. La campaña tenía como principal objetivo recoger las experiencias y reflexiones de las organizaciones que durante años habían trabajado para la

---

<sup>129</sup> Ver: Conclusiones del Encuentro Nacional de Paz, del 23 de julio de 2015.

<sup>130</sup> Para más información de estas iniciativas ver: [www.humanas.org.co](http://www.humanas.org.co) y Corporación Humanas (2017).



construcción de la paz en medio del conflicto y realizar un proceso de sensibilización en este sentido, promoviendo la idea de que la paz es un derecho de todas y todos.

Por su parte, Jineth Bedoya, quien fue víctima de violencia sexual por paramilitares, inició en 2010 la campaña “No Es Hora de Callar” para denunciar los casos de violencia sexual y dar apoyo a las víctimas de estos crímenes. Con el inicio de las negociaciones de paz la campaña se enfocó a reclamar que la violencia sexual fuera un apartado explícito del acuerdo de justicia transicional como crimen de lesa humanidad, y que sus víctimas pudieran ser resarcidas. Las organizaciones de mujeres estuvieron especialmente activas ante las negociaciones de paz, y se crearon redes como “las Cinco Claves” y la campaña “Saquen mi cuerpo de la guerra” que denunciaban la violencia sexual como crimen de guerra y de lesa humanidad, y que, como veremos, tuvieron una participación y un impacto destacable en las negociaciones de paz.

En junio de 2014 se creó el llamado Frente Amplio por la Paz, una iniciativa de la sociedad civil y partidos políticos de apoyo al proceso de paz. La campaña se organizó para apoyar la candidatura de Santos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, pues entendían que si ganaba el candidato del partido Centro Democrático el proceso corría el riesgo de romperse<sup>131</sup>.

Pasadas las elecciones, el Frente Amplio por la Paz organizó un Encuentro Nacional para coordinar sus acciones en favor de la salida negociada del conflicto y la construcción de una paz con justicia social<sup>132</sup>. Posteriormente se encargaría, de forma no oficial, de verificar el alto el fuego unilateral decretado por las FARC en diciembre de 2014 y que se alargó hasta abril de 2015<sup>133</sup>.

El 15 de julio de 2016 avanzada la negociación y con la perspectiva de que un eventual acuerdo de paz estaba cerca, se creó la campaña “La paz sí es contigo” para apoyar el proceso de paz y defender el voto del Sí ante un previsible plebiscito sobre los acuerdos<sup>134</sup>.

Después de la victoria del “No” en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, varias personas comprometidas con la paz salieron a las calles del país para manifestarse en favor de la paz. Las manifestaciones inicialmente espontáneas se organizaron creando “Paz a la Calle”, una campaña de apoyo al proceso de paz que exigía una salida

---

<sup>131</sup> Ver: [https://caracol.com.co/radio/2014/06/05/nacional/1401965640\\_259966.html](https://caracol.com.co/radio/2014/06/05/nacional/1401965640_259966.html) (consultado 5/11/2019).

<sup>132</sup> Ver documento: Frente Amplio por la paz, la democracia y la justicia social - Primer encuentro nacional del 15 de noviembre de 2014.

<sup>133</sup> En el comunicado del 17 de diciembre de 2014 titulado “Cese al fuego unilateral e indefinido” las FARC pidieron la veeduría de UNASUR, CELAC, el CICR, y el Frente Amplio por la Paz, finalmente el Frente Amplio por la Paz asumió la verificación del alto el fuego con la autorización del gobierno, aunque sin el reconocimiento oficial de sus informes. Aquí se pueden consultar los diferentes informes que se redactaron al respecto: [www.colectivodeabogados.org/?\\_Frente-Amplio-por-la-Paz\\_](http://www.colectivodeabogados.org/?_Frente-Amplio-por-la-Paz_) (consultado 5/11/2019).

<sup>134</sup> Ver [www.pazcondignidad.org/blog/colombia-la-paz-contigo-mas](http://www.pazcondignidad.org/blog/colombia-la-paz-contigo-mas) (consultado 5/11/2019).

negociada al conflicto armado basada en lo acordado en La Habana, y en la que los sectores del Sí y del No pudieran dialogar para una paz inclusiva<sup>135</sup>.

Estas campañas propiciaron el encuentro entre organizaciones de la sociedad civil, sirvieron para la creación de agendas conjuntas con incidencia en la mesa y la coordinación de sus actuaciones para una mayor repercusión. La suma de esfuerzos y organizaciones en puntos comunes buscaba una mayor legitimidad y en consecuencia un mayor impacto a la mesa de conversaciones (Mujeres por la Paz, 2012, 2).

Las campañas incluían la elaboración de documentación y materiales de difusión aportando argumentos para la construcción de la paz. Esto facilitó una pedagogía ciudadana que, si bien como se demostró en el plebiscito, no logró unas mayorías sociales suficientes, sí que favoreció el compromiso de una parte importante de la población, y su incidencia en la mesa de negociaciones.

## **6. La participación de las mujeres en las negociaciones de paz de La Habana**

En Colombia las mujeres padecieron la exclusión característica de las negociaciones de paz. Un estudio realizado por DeJusticia sobre Mujeres en negociaciones de paz en Colombia da cuenta de la invisibilidad de las mujeres en los espacios de decisión. En las negociaciones anteriores a 2012, hubo una media de un 3% de mujeres como negociadoras, mientras que el proceso de La Habana la cifra subió hasta un 16%, un aumento significativo aunque claramente alejado de la paridad (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 78).

En las negociaciones de La Habana las mujeres participaron desde tres esferas. Por un lado participaron de forma directa en las negociaciones de paz formando parte de las delegaciones negociantes. Esta participación como se ha visto fue muy escasa, en tanto que no se las incluyó en un principio en la primera línea de discusión y decisión, y cuando se les permitió acceder, fue contando tan solo con dos mujeres en la mesa de conversaciones. La creación de la subcomisión de género les permitió tener un rol más decisorio participando de forma más directa e influyente en las propias negociaciones.

La segunda esfera fue desde el modelo consultivo, a partir de espacios oficiales de participación en los que las mujeres pudieron implicarse enviando propuestas a la mesa y participando en los foros temáticos, en las delegaciones de víctimas, y en las visitas a La Habana como expertas. Esta fórmula puede ser limitada en tanto que se trataba de realizar debates y concretar propuestas a partir de los parámetros acordados por la mesa de conversaciones, y solamente sobre los temas previamente establecidos en la Agenda.

---

<sup>135</sup> Ver documento fundacional Paz a la Calle del 4 de octubre de 2016; Decálogo del Movimiento Paz a la Calle; y <http://acn.ucentral.co/aula-y-asfalto/especiales/2090-nace-un-movimiento-por-la-paz-en-colombia>.

Finalmente, una tercera esfera fue la apertura de espacios participativos informales, en forma de autorganización más allá de los mecanismos establecidos por la mesa de conversaciones. Se promovieron las jornadas de Mujeres por la Paz en diciembre de 2012, las dos Cumbres de Mujeres y Paz, se tejieron redes y plataformas de mujeres para debatir y aportar propuestas a la mesa, y se hicieron campañas y talleres de sensibilización, pedagogía y socialización del proceso de paz y sus implicaciones para la población.

Uno de los principales focos para la transversalización del enfoque de género se situó en las discusiones en torno al punto de víctimas. Las organizaciones de mujeres reclamaron que la participación de las mujeres en este punto era especialmente relevante debido a la incidencia específica que tuvo la violencia en la vida de las mujeres (Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 128).

A continuación el análisis trata específicamente la participación de las mujeres en las negociaciones de paz. En él se distingue la participación de las mujeres dentro de las delegaciones de las partes, Gobierno y FARC, que al formar parte de las delegaciones oficiales no se consideran como integrantes de la sociedad civil; y la participación de las mujeres como parte de la sociedad civil, que participaron a partir del desarrollo de un modelo consultivo de negociación, llevando a cabo su incidencia a través de mecanismos formales e informales.

### **6.1. Las organizaciones de mujeres en las negociaciones**

La participación de las organizaciones de mujeres en Colombia ha estado muy relacionada con la búsqueda de la integración de un enfoque de género, con una mirada diferencial en las negociaciones de paz. Las organizaciones entrevistadas en este trabajo se definían como feministas. De aquí se derivan dos cuestiones fundamentales, por un lado la reivindicación de la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en los espacios de decisión política, es decir, esencialmente en las delegaciones de las partes negociadoras y los órganos creados por el proceso de paz, y por el otro, conscientes que esta participación no garantiza unas políticas feministas, plantearon la transformación de la cultura patriarcal a partir de la integración de un enfoque de género transversal en el proceso de paz. Estas organizaciones consideraban el proceso de paz de La Habana una oportunidad para contribuir a los cambios necesarios en este sentido. Eso sí, conscientes de que la firma de unos acuerdos de paz, e incluso la implementación de lo acordado no garantiza la transformación, por ser sobre todo de carácter cultural, debe ir acompañada de otras medidas sociales y pedagógicas, así como de una política positiva para las mujeres (Entrevista 1, entrevista 14, entrevista 17, entrevista 29).

Las negociaciones de paz de Colombia empezaron sin ninguna mujer como plenipotenciaria en la mesa de conversaciones de La Habana. Si bien había mujeres en tareas de acompañamiento, asesoramiento y trabajo logístico, ninguna de ellas ocupaba un cargo decisorio (Corporación Humanas, 2017, 25). Las organizaciones de mujeres

colombianas denunciaron la invisibilidad femenina, sus roles secundarios y la omisión de los derechos de las mujeres en las conversaciones, exigiendo ser partícipes en las negociaciones de paz (Entrevista 5, entrevista 14, entrevista 24; Corporación Humanas, 2017, 9).

Desde una postura feminista se buscó la integración de las mujeres en la Mesa de conversaciones, así como la inclusión de un enfoque de género en el Acuerdo de Paz. Eso se concretaría en las referencias a la inclusión de las mujeres en cargos oficiales y espacios de poder, la visión diferencial en justicia transicional, la atención especial a la violencia contra las mujeres, las referencias al desarrollo socioeconómico de las mujeres, y las referencias a los mecanismos internacionales de derechos humanos de las mujeres (True & Riveros-Morales, 2019, 27).

La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz que tuvo lugar entre el 23 y 25 de octubre de 2013, fue uno de los espacios de participación de las mujeres que más influencia tuvo en las negociaciones, al haberse realizado cuando solamente se llevaba un año de negociación, y que contó con un gran número de organizaciones de todo el país. Fue un ejercicio de participación informal y de autorganización de las mujeres.

Las organizaciones de mujeres pidieron a la delegación de paz del gobierno la organización de un foro temático sobre sus derechos, para hacer aportaciones en ese sentido al proceso de negociaciones de paz. Este foro debería ser semejante a los celebrados sobre tema agrario o sobre participación política. Pero la delegación gubernamental se negó, afirmando que los derechos de las mujeres no eran un punto de la agenda de negociaciones (Entrevista 17). Ante esta negativa las mujeres decidieron organizarse por su cuenta, y celebraron la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, llevada a cabo en Bogotá del 23 al 25 de octubre de 2013 (Cumbre Nacional de Mujeres, 2013; Sánchez Gómez, 2018).

La Cumbre se organizó con la intención de abrir un espacio con incidencia en la mesa de La Habana para incluir las demandas de las organizaciones de mujeres y el enfoque de género en los puntos de la Agenda de negociación, así como para fomentar mecanismos de participación efectiva de las mujeres (Sánchez Gómez, 2018, 46).

Entre las conclusiones de la Cumbre, bajo el lema de “Mujeres pactantes y no pactadas”, se fijaron como objetivos que hubiera participación femenina en la mesa de negociaciones, que los acuerdos de paz respondieran a las afectaciones diferenciales que habían sufrido las mujeres respecto a los hombres en el conflicto armado; y que se atendieran las necesidades específicas de las mujeres y sus derechos en la construcción de la paz (Cumbre Nacional de Mujeres, 2013, 10).

La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz fue un punto de inflexión en el proceso de paz de Colombia. A pesar de organizarse de forma externa a la Mesa, tuvo una repercusión que condicionaría el devenir del proceso, terminando por incluir el enfoque de género como un aspecto transversal del Acuerdo de Paz. Por un lado sirvió para el empoderamiento de mujeres y víctimas, que vieron reflejadas las reivindicaciones de las

organizaciones y fue modelo en cuanto a la movilización. Implicó la atención a las demandas de las mujeres en la mesa, y el reconocimiento de las delegaciones de las FARC y del Gobierno de los afectos diferenciales de la guerra sobre las mujeres, llevando finalmente a la inclusión del enfoque de género y a la atención de los derechos de las mujeres en el Acuerdo de Paz (Sánchez Gómez, 2018, 72-73).

La Cumbre también evidenció la falta de mujeres en los espacios de decisión del proceso de paz. El gobierno reaccionó y en diciembre de 2013 nombró a dos mujeres en la comisión de plenipotenciarios de su delegación de paz: María Paulina Riveros y Nigieria Rentería. Las FARC-EP hicieron más visible y tomó más envergadura el trabajo de las mujeres en su delegación, especialmente a raíz de su trabajo en la subcomisión de género, aunque siguieron sin nombrar a ninguna mujer como plenipotenciaria (Corporación Humanas, 2017). Este grupo también creó Mujeres Farianas, un espacio que servía para el debate feminista dentro de la organización<sup>136</sup>.

También sirvió para tejer redes y alianzas entre las organizaciones de mujeres, que sumaron esfuerzos para que se contemplaran las garantías de los derechos de las mujeres en el proceso de paz. De esta forma, se creó la plataforma Cinco Claves, o la campaña “Saquen mi cuerpo de la guerra”, entre otras muchas iniciativas.

La Cumbre fue en definitiva un espacio para el encuentro y el diálogo entre las diferentes organizaciones de mujeres, para la apropiación del rol como sujeto político de las mujeres, y para la producción de un discurso que sumara el debate feminista a la construcción de la paz (Sánchez Gómez, 2018, 109).

## **6.2. La Subcomisión técnica de Género: una herramienta de las organizaciones de mujeres para la integración del enfoque de género**

Después de la Cumbre Nacional de Mujeres de 2013, y como consecuencia de las presiones de las organizaciones de mujeres para que se atendieran de forma específica los derechos de las mujeres en las negociaciones, se creó la Subcomisión técnica de Género en junio de 2014 (CC n°34, 7 junio 2014; Corporación Humanas, 2017; Sánchez Gómez, 2018, 51, 72). Esta Subcomisión tuvo su primera sesión en septiembre de 2014, estando formada por cinco mujeres integrantes de cada delegación. Estaba liderada por María Paulina Riveros como delegada del gobierno y Victoria Sandino por parte de las FARC, y contó con el acompañamiento de ONU Mujeres, y del personal de los países garantes Cuba y Noruega. La Subcomisión trabajaba de forma paralela a la Mesa de conversaciones, revisando que el trabajo que se adelantaba en la Mesa incluyera el enfoque de género (CC n°34, 7 junio 2014; CC n°40, 11 septiembre 2014; Corporación Humanas, 2017, 35).

La subcomisión revisó los tres acuerdos firmados hasta la fecha -reforma rural, participación política y drogas ilícitas- para que incluyeran un enfoque de género. Además, para garantizar que las discusiones de los puntos restantes –Víctimas; Fin del

---

<sup>136</sup> Se puede consultar su página web en: [www.mujeffariana.org](http://www.mujeffariana.org) (consultado 5/11/2019).

Conflicto; e Implementación, Verificación y Refrendación- se basaran en el enfoque de género e incorporaran los derechos de las mujeres, trabajó en torno a ocho ejes temáticos:

1. Propiedad rural en igualdad de condiciones.
2. Garantía de DESCAs en mujeres y LGBTI del sector rural.
3. Participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos.
4. Medidas de prevención ante riesgos específicos de las mujeres.
5. Verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.
6. Reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor de las mujeres como sujetas políticas.
7. Gestión institucional para fortalecer organizaciones de mujeres y movimiento LGBTI.
8. Sistemas de información desagregados.

La Subcomisión de Género permitió a las organizaciones de mujeres una participación más directa en la mesa de conversaciones, a partir de encuentros con las representantes de las delegaciones en la subcomisión. En el marco de la Subcomisión de Género se organizaron tres sesiones de expertas con seis representantes en cada una de ellas, contando con organizaciones de mujeres y de la comunidad LGTBI, en diciembre de 2014, y febrero y marzo de 2015. Una reunión con víctimas y expertas sobre violencia sexual, los días 24 y 25 de agosto de 2015. Y una sesión realizada en julio de 2016 en la que se invitó a diez mujeres excombatientes colombianas y de otros países que habían llevado a cabo procesos de paz. Se invitó también a la representante especial del Secretario General de la ONU, Zainab Bangura, en mayo de 2015, para la cuestión de los Niños y los Conflictos Armados y a Leila Zerrougui en mayo de 2016, representante especial del Secretario General de la ONU para la Violencia Sexual en Conflicto Armados (Corporación Humanas, 2017, 35; Vargas & Díaz Pérez, 2018, 403).

La Subcomisión permitió incorporar el enfoque de género en los acuerdos de forma transversal en los seis puntos del Acuerdo. Esto se logró por un lado atendiendo a la afectación diferencial del conflicto armado sobre las mujeres y personas LGTBI con respecto a los hombres, por lo que se incorporaron en los distintos puntos del Acuerdo unas medidas especiales para mujeres y personas con identidades sexuales diversas. En segundo término se atendió a las necesidades de garantizar sus derechos de forma específica y atendiendo a sus necesidades diferenciales con respecto a los hombres. Y por último resaltando el papel de las mujeres en la construcción de la paz, para lo que se sentaron las bases para la participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo de Paz (Corporación Humanas, 2017, 36; de la Calle, 2019, 219).

La subcomisión de género presentó las conclusiones de su trabajo el 24 de julio de 2016, en un evento de alto nivel en el que participaron, además de las mujeres que conformaron la subcomisión, representantes de Naciones Unidas y de ONU Mujeres, de los países garantes del proceso, y de organizaciones de mujeres. El evento contribuyó a

remarcar la relevancia del enfoque de género en el Acuerdo de Paz y por ende, en la construcción de la paz (Corporación Humanas, 2017, 36; de la Calle, 2019, 218).

En la presentación se resaltó que “la inclusión de un enfoque de género en un proceso de paz como éste no tiene antecedentes en el mundo y busca fundamentalmente crear condiciones para que mujeres, y personas con identidad sexual diversa puedan acceder en igualdad de condiciones a los beneficios de vivir en un país sin conflicto armado” (CC n°82, 24 julio 2016). Y se hizo referencia explícita a la importancia que tuvo la participación ciudadana y sus aportes para el trabajo de la subcomisión: “Los aportes de las víctimas que visitaron la Mesa de conversaciones, 60% de las cuales fueron mujeres, de las 18 organizaciones de mujeres y de la comunidad LGTBI, de las 10 expertas colombianas en violencia sexual, de las expertas internacionales y de las ex guerrilleras de varias partes del mundo, fueron fundamentales para enriquecer el trabajo de esta subcomisión “(CC n°82, 24 julio 2016).

Se incorporó así un enfoque de género de forma transversal con medidas concretas en cada punto del acuerdo, destinadas a superar la discriminación y las condiciones de desigualdad hacia las mujeres (Vargas & Díaz Pérez, 2018, 405). Aparece igualmente como principio orientador para la implementación de los acuerdos, resumido en el sexto punto sobre “Implementación, verificación y refrendación” de la siguiente forma: “En el presente Acuerdo el enfoque de género significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto” (Acuerdo de Paz, 2016, 193).

Más allá de los logros que supuso la subcomisión de género en la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo de Paz, las organizaciones resaltan también otros beneficios que supuso la subcomisión como la aproximación de la Mesa a las organizaciones de mujeres, la sensibilización a las partes negociadoras respecto al enfoque de género, la convocatoria de un acto público de presentación de las conclusiones de la subcomisión, lo que le dio visibilidad y reconocimiento a su trabajo tanto a nivel nacional como internacional, y en definitiva haber logrado hacer del proceso y de los acuerdos un referente internacional en la participación de las mujeres y en la integración del enfoque de género (Corporación Humanas, 2017, 35-36; Vargas & Díaz Pérez, 2018, 410).

La subcomisión de género fue una experiencia inédita y única en los procesos de paz, producto de la movilización por parte de las organizaciones de mujeres. Fue un espacio de encuentro entre las organizaciones de mujeres y las partes negociadoras que tuvo una importancia fundamental para garantizar los derechos de las mujeres en el Acuerdo de Paz. Algunas mujeres sostuvieron que la Subcomisión permitió crear el espacio más visible y con mayor influencia de la participación de las mujeres, y logró el impacto más

notorio con la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo de Paz (Corporación Humanas, 2017, 49, 61).

## **7. Alcance, dificultades y logros de la participación de las organizaciones de mujeres en las negociaciones de La Habana**

A lo largo de los cuatro años de negociaciones la participación de las mujeres de la sociedad civil abarcó un gran universo de organizaciones de mujeres y de víctimas. La participación ciudadana fue aumentando a medida que avanzaba el proceso de negociación (Corporación Humanas, 2017, 107; entrevista 24).

En cuanto a la participación de las mujeres en los espacios formales habilitados por la mesa en total hubo una presencia femenina del 42% de media en los foros temáticos, llegando a una participación del 48% en los foros de víctimas. Por su parte, participaron un 60% de mujeres en las delegaciones de víctimas, y se invitó a la subcomisión de género a quince mujeres como expertas en género, y a diez representantes de organizaciones de mujeres como expertas en el tema de violencia sexual. Por último, la subcomisión de género también invitó en mayo de 2016 a trece mujeres excombatientes para abordar el punto de finalización del conflicto con enfoque de género (Corporación Humanas, 2017, 35; Bermúdez Liévano, 2019, 248; Informes Finales Foros Víctimas).

Colombia ha sido un país en el que la violencia armada ha afectado de manera muy significativa a la población civil (Sánchez, 2013, 34-110), que se agrupó en múltiples organizaciones llevando a cabo iniciativas imaginativas para la construcción de la paz en medio del conflicto, como se ha visto en Liberia, pero también en otros países como Kenia y Somalia (CINEP, Programa para la paz, 2016a, 16-20; García-Durán, 2006; Lederach, 2007, 35-51). Este trabajo previo permitió tejer alianzas para tener un mayor peso en la Mesa, realizar aportaciones sustantivas de alto valor para la construcción de la paz, y disponer de fuerza y legitimidad en las demandas (Sánchez Gómez, 2018, 108).

En los inicios del proceso las partes negociadoras veían con muchas reticencias la participación ciudadana, que entendían de forma meramente consultiva y externa a la mesa, y que en todo caso debería priorizarse en la fase de posacuerdos. Los mecanismos participativos no estuvieron preestablecidos de entrada sino que se fueron creando espacios y formas participativas a medida que progresaban las negociaciones.

Las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación reflejan las dificultades para participar en un principio. Inicialmente las partes negociadoras consideraban que la participación ciudadana debía ser limitada y acotada, no viéndola como una democratización y un fortalecimiento del proceso. Las organizaciones se encontraron con obstáculos del Gobierno y de las FARC, que les reservaban un papel secundario y no protagonista en las negociaciones (Entrevista 20). Una de las organizaciones de mujeres entrevistadas relata cómo el gobierno les decía que no tenían que preocuparse en el proceso de negociación, que su momento de participar activamente sería en todo



caso en la implementación de los acuerdos. Incluso se las menospreciaba cuando participaban en alguna discusión y partes de la negociación se consideraban “temas de hombres”. A pesar de ello, las organizaciones prosiguieron su trabajo de incidencia en las negociaciones, sabiendo que el momento era crucial para el futuro del país (Corporación Humanas, 2017, 37; entrevista 17). Gracias a ello, la mesa se fue abriendo progresivamente a una mayor y más directa participación ciudadana, como fueron primero las visitas de las delegaciones de víctimas, y posteriormente las visitas de organizaciones de mujeres en 2015 y de comunidades indígenas en junio de 2016 (Bermúdez Liévano, 2019, 296-299; Corporación Humanas, 2017, 40; entrevista 24).

Según algunas organizaciones hubo además otros obstáculos añadidos que impidieron una participación amplia por parte de las organizaciones locales. El hecho de que la Mesa de conversaciones estuviera en La Habana producía una percepción de alejamiento por parte de los ámbitos locales, además de que la lejanía física agregaba dificultades logísticas y económicas a las organizaciones de base para acceder a los espacios de participación, ya fueran en Bogotá o en La Habana<sup>137</sup> (Crisis Group, 2015, 18; entrevista 33; entrevista 43; entrevista 47).

Las grandes organizaciones buscaron actuar de portavoces de las mujeres y de las víctimas en los territorios. Asimismo, tanto ONU Mujeres como el ACNUDH colaboraron para facilitar y ampliar la participación por parte de las organizaciones de mujeres y de víctimas en las regiones (Entrevista 3, entrevista 4; Corporación Humanas, 2017, 85; Sánchez Gómez, 2018, 70-79).

Una gran oportunidad para la participación directa por parte de las víctimas fue la formación de cinco delegaciones que reunieron un total de sesenta víctimas del conflicto armado para hablar directamente con las delegaciones en la Mesa de conversaciones. Como se ha visto, no se pretendía que estas visitas tuvieran un carácter decisorio, sino que se plantearon para sensibilizar a las partes y cambiar sus percepciones, a partir de los relatos de las vivencias de las propias víctimas (Acevedo Arango, 2017; Brett, 2017, 15; entrevista 20).

A medida que avanzaban las negociaciones y los diálogos, se fueron abriendo más espacios que facilitaban la participación en la propia Mesa y los encuentros de organizaciones sociales con las propias delegaciones oficiales. Esto propició que las asociaciones de mujeres, organizadas inicialmente de forma autónoma a la Mesa, tuvieran progresivamente mayor implicación en los espacios formales, como lo muestran los datos de participación en los foros de víctimas, las visitas de las delegaciones de víctimas, y su interacción con la subcomisión de género. Como consecuencia de ello, el impacto de su participación sobre la mesa de negociación también aumentó (Entrevista 24; Bermúdez Liévano, 2019, 49-52; Corporación Humanas, 2017, 107).

---

<sup>137</sup> Teniendo esto en cuenta, para la organización de los foros sobre víctimas se organizaron foros regionales en cuatro capitales del país y ninguno en Bogotá, buscando de esa forma facilitar una mayor participación desde las regiones.

Las organizaciones contaron con la colaboración de organismos internacionales como ONU Mujeres, quien tuvo un papel crucial en el apoyo a las organizaciones de mujeres, facilitando los recursos para desarrollar sus iniciativas. El trabajo de ONU Mujeres sirvió para aumentar la incidencia de las organizaciones de mujeres en tres sentidos. En primer lugar colaboró con la organización de los espacios participativos formales, y también en la organización de espacios informales como la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz en octubre de 2013. También trabajó en favor de la paridad en los mecanismos participativos como fueron los foros temáticos y las delegaciones de víctimas que visitaron la mesa. Por último, gracias en gran parte a su legitimidad por ser un organismo internacional imparcial, fue un actor clave actuando de interlocutor entre las organizaciones y las partes, y haciendo de puente para que las reivindicaciones de las organizaciones llegaran a la mesa (Brett, 2017, 36, entrevista 4; entrevista 6; entrevista 50; Sánchez Gómez, 2018, 46).

Para las organizaciones que participaron en las dos Cumbres de Mujeres y Paz, los logros más importantes en cuanto a su incidencia fueron, entre otras, el gran número y la diversidad de mujeres que participaron, y la posibilidad de reunirse directamente con los actores en la mesa de conversaciones (Sánchez Gómez, 2019, 72).

La nota negativa fue la escasa participación que se ofreció a las mujeres en los espacios de poder de la propia mesa de conversaciones por parte de las delegaciones. En total hubo 75 mujeres en la delegación del gobierno y 40 en la delegación de las FARC en La Habana, pero, sin embargo, no hubo una participación equitativa en los espacios de decisión. Aunque se logró la incorporación de dos mujeres en la delegación del gobierno, eso representaba tan solo el 10% de las personas que formaban parte de la mesa. Por otro lado, como se ha señalado, de las trece personas que formaron la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, solamente se contó con una mujer. El grupo de juristas para el punto sobre justicia estuvo integrado por seis hombres, sin ninguna mujer. De los once integrantes de la subcomisión técnica para el Fin del Conflicto tan solo se contó con una mujer por parte del gobierno. Finalmente, el comité de escogencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) que debía elegir los cargos del SIVJRNR estuvo formado por cuatro hombres y una mujer<sup>138</sup> (Corporación Humanas, 2017, 112-113; Pizarro Leongómez & Moncayo Cruz, 2015). Thania Paffenholz recuerda la importancia fundamental de la inclusión de las mujeres en los espacios de poder, que, aunque no garantiza un enfoque de género, facilita que puedan hacer contribuciones sustanciales en las negociaciones de paz (Paffenholz, 2016, 42).

El caso colombiano demuestra la relevancia que tuvo la participación ciudadana, pues las mujeres, que si bien no lograron ocupar puestos de poder en la mesa de negociaciones, lograron posicionar sus agendas y temas de interés para el posacuerdo. En este sentido, el Acuerdo de Paz previó de forma explícita la participación de las mujeres de forma equitativa, en los mecanismos de participación como en las instancias y órganos creados a partir de los Acuerdos, en los órganos de decisión y diseño, y en los

---

<sup>138</sup> Ver: [www.comitedeescogencia.com](http://www.comitedeescogencia.com) (consultado 5/11/2019).

Programas de Desarrollo con enfoque Territorial, el Programa Nacional, Integral de Sustitución, o la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el Tribunal para la Paz, entre muchos otros. El 45% de los magistrados del Tribunal para la Paz son mujeres<sup>139</sup>, mientras que en lo que respecta a las Salas de Justicia, el 60% de sus integrantes también son mujeres<sup>140</sup>. Con ello se buscó incentivar, facilitar y apoyar la inclusión de las mujeres en la construcción de la paz, lo que fue sin duda un gran logro de las organizaciones de mujeres.

También se destaca especialmente el haber logrado la creación de una subcomisión de género, con el mandato de asegurar que los acuerdos integraran un enfoque de género. Gracias a los esfuerzos emprendidos desde las organizaciones de mujeres se consiguió que los Acuerdos incorporasen transversalmente el enfoque de género en todos los puntos de la Agenda. Con ello, los Acuerdos reconocen la existencia de causas estructurales de discriminación hacia las mujeres que les ponen en un plano de desigualdad y que les impiden el disfrute efectivo de sus derechos, así como la afectación diferencial que el conflicto armado ha tenido sobre las mujeres, y el papel fundamental de las mujeres para la paz y el desarrollo. Para ello los Acuerdos integran el enfoque de género estableciendo medidas específicas sobre las mujeres, para corregir las discriminaciones y las desigualdades estructurales que les afectan (Entrevista 24; Sánchez Gómez, 2019; Vargas & Díaz Pérez, 2018, 404).

Desde las organizaciones se destaca el impacto que tuvo su incidencia en las negociaciones, en tanto que lograron que las delegaciones negociadoras hicieran un proceso de análisis interno sobre la situación y lugares que ocupan las mujeres en las negociaciones. También destacan el compromiso de las delegaciones con las agendas de mujeres, y el reconocimiento al trabajo de las organizaciones de mujeres, al haber contribuido a ampliar el marco de análisis de la situación de las mujeres, tanto en el contexto del conflicto armado como fuera de él (Corporación Humanas, 2017). Las organizaciones son conscientes también del valor que tuvo contar con el apoyo de los países acompañantes y garantes, así como de entidades internacionales como ONU Mujeres y el ACNUDH, quienes contribuyeron a posicionar las agendas de las mujeres en las negociaciones de paz (Sánchez Gómez, 2018, 71; Corporación Humanas, 2017, 44).

---

<sup>139</sup> Estos son los magistrados del Tribunal Especial para la Paz: Rodolfo Arango, Jesús Ángel Bobadilla Moreno, Eduardo Cifuentes Muñoz, Zoraida Chalela Romano, Sandra Rocío Gamboa Rubiano, Ana Caterina Heyck Puyana, Reinere de los Ángeles Jaramillo Chaverra, Mirtha Patricia Linares Prieto, Claudia López Díaz, Adolfo Murillo Granados, Ana Manuela Ochoa Arias, Alejandro Ramelli Arteaga, Yesid Reyes Alvarado, Gloria Amparo Rodríguez, Danilo Rojas Betancourth, Gustavo Salazar Arbeláez, Raúl Sánchez Sánchez, Camilo Andrés Suárez Aldana, María del Pilar Valencia García, Roberto Vidal López.

<sup>140</sup> Estos son los integrantes de las Salas de Justicia: Julieta Lemaitre Ripoll, Heydi Patricia Baldosea Perea, Juan José Cantillo Pushaina, Alexandra Sandoval Mantilla, Sandra Castro Ospina, Pedro Elías Díaz Romero, Lily Andrea Rueda Guzmán, Tania Gicela Bolaños Enriquez, Mauricio García Cadena, Nadiezhda Natazha Henríquez Chacín, Iván González Amado, Marcela Giraldo Muñoz, José Miller Hormiga, Pedro Julio Mahecha Ávila, Xiomara Cecilia Balanta Moreno, Oscar Javier Parra Vera, Claudia Rocío Saldaña Montoya, Belkiz Florentina Izquierdo Torres.

Desde su punto de vista, su trabajo ha sido importante para que el Acuerdo de Paz haya reconocido la afectación diferencial y desproporcionada del conflicto armado sobre las mujeres, que se haya incluido de forma transversal de un enfoque diferenciado de género en todo el Acuerdo de Paz, la previsión de un grupo de trabajo de género en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la inclusión de mecanismos participativos en la implementación del Acuerdo, y la creación de una instancia especial para el seguimiento de la implementación de los Acuerdos en materia de los derechos de las mujeres (Bedoya et al., 2016b, 5-6; Entrevista 51; Sánchez Gómez, 2018, 72).

Todo ello llevó a que el proceso de paz colombiano haya sido considerado como uno de los de mayor participación ciudadana, y el Acuerdo de Paz como el más avanzado en temas de género, gracias a la incidencia de las organizaciones de mujeres (Bermúdez Liévano, 2019, 206; Corporación Humanas, 2017, 16; Fisas, 2017b, 178; Pizarro Leongómez, 2017, 279; Vargas & Díaz Pérez, 2018, 389).

Los resultados del proceso muestran claramente los efectos de la incidencia de las organizaciones de mujeres. El Acuerdo Final incluye hasta 130 medidas específicas para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres (Kroc Institute, 2019b, 7). Las partes y las organizaciones coinciden en que sin la participación activa de las mujeres y las víctimas los acuerdos hubieran sido muy distintos a los finalmente firmados. Es posible afirmar que el enfoque de género no hubiera estado contemplado en el Acuerdo de paz, de la misma manera que no se hubieran previsto mecanismos diferenciales para la atención a las víctimas de violencia sexual y la consideración específica de estos hechos como crímenes de guerra y de lesa humanidad (Bermúdez Liévano, 2019, 291; Corporación Humanas, 2017, 51; Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 128; Sánchez Gómez, 2018, 72; entrevista 50).

## **8. La exclusión de la oposición en las negociaciones como causa del rechazo al acuerdo**

Hasta ahora se ha hecho un repaso de las principales iniciativas y movilizaciones ciudadanas de apoyo al proceso de paz, pero también hubo manifestaciones contrarias a las negociaciones entre el gobierno y las FARC. Hubo sectores de la población, especialmente vinculados a sectores conservadores, que rechazaron de entrada las negociaciones con las FARC, y durante su transcurso se manifestaron en contra de los avances y acuerdos logrados<sup>141</sup> (de la Calle, 2019, 50, 177; Santos, 2019, 456; Bermúdez Liévano, 2019, 35).

Según el mismo Humberto de la Calle, jefe de la delegación negociadora del Gobierno, “la decisión presidencial de no incorporar al Centro Democrático en las conversaciones convirtió a ese partido y a su jefe, Álvaro Uribe, en motor de la oposición” (de la Calle,

---

<sup>141</sup> Especialmente relevante fue la oposición al proceso del recién creado partido político Centro Democrático. También un gran sector de la iglesia evangélica se pronunció en contra de los acuerdos (Fisas, 2017b, 38, 143-145; de la Calle, 2019, 210; Santos, 2019, 533).

2019, 200). Las críticas iniciales se basaron en especulaciones sobre lo que se estaba negociando en La Habana, lo que obligó a la mesa a publicar los borradores de los acuerdos en mayo de 2014 (Bermúdez Liévano, 2019, 35). En diciembre de 2014, ya publicados los borradores de los tres primeros acuerdos de la Agenda de negociación, se organizó en varias ciudades del país manifestaciones con el lema “Paz sí, pero sin impunidad”. Estas manifestaciones fueron promovidas por sectores cercanos al partido Centro Democrático y lideradas por Álvaro Uribe y por el entonces candidato presidencial del Centro Democrático Óscar Iván Zuluaga. Las marchas se convocaron como rechazo a las negociaciones porque entendían que en ellas el gobierno estaba haciendo una cesión a las reivindicaciones políticas de las FARC, y pedían el sometimiento a la justicia de los integrantes de la guerrilla<sup>142</sup>.

En el mismo sentido, el 2 de abril de 2016 el Centro Democrático organizó manifestaciones en varias ciudades de Colombia con el lema “No+” con las que se criticaban la gestión del gobierno de Santos, y se atacaba al proceso de negociaciones señalándolo de ser un proceso de paz con impunidad<sup>143</sup>.

Tanto el gobierno colombiano como las FARC-EP apostaron desde el inicio de los diálogos en que fuera refrendado el acuerdo definitivo que se alcanzara, con el objetivo de que la población lo legitimase, blindando de esta manera el proceso de paz. Así quedó recogido en el sexto punto de la Agenda de diálogos, “Implementación, verificación y refrendación”, si bien no se determinó de entrada qué mecanismo se habilitaría para esa refrendación. Inicialmente, las FARC-EP proponían la formación de una Asamblea Constituyente después de firmarse el acuerdo, de forma parecida a la realizada en 1991 ante la desmovilización de grupos guerrilleros como el M-19, el EPL, el MAQL y el PRT<sup>144</sup> (Comunicado de las FARC “La Constituyente es la llave de la paz” del 9 de julio de 2013). Por su parte el gobierno, que rechazaba una asamblea constituyente, defendía la celebración de un referéndum sobre el Acuerdo de Paz final (de la Calle, 2019, 208). En palabras de Santos: “Yo entendía que, para generar confianza, tenía que dar tranquilidad a los colombianos de que el Gobierno no iba a

---

<sup>142</sup> Ver: [www.elespectador.com/noticias/paz/movilizacion-contra-del-proceso-de-paz-articulo-533018](http://www.elespectador.com/noticias/paz/movilizacion-contra-del-proceso-de-paz-articulo-533018) (consultado 5/11/2019).

<sup>143</sup> Ver: [www.efe.com/efe/espana/mundo/el-uribismo-exhibe-su-fuerza-en-multitudinarias-marchas-contra-santos/10001-2885029](http://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-uribismo-exhibe-su-fuerza-en-multitudinarias-marchas-contra-santos/10001-2885029) (consultado 5/11/2019).

<sup>144</sup> En los primeros años de la negociación las FARC se movieron en una ambivalencia acerca de la convocatoria de una Asamblea Constituyente como forma de refrendación o de garantía para la paz. Si bien declararon en varios comunicados que su voluntad era que se diera esta opción, la veían más bien como una fórmula de reorganización política del Estado que una refrendación ciudadana de un eventual Acuerdo de Paz final (ver conferencia de la delegación de paz de las FARC del 16 de enero de 2013 (<https://videos.telesurtv.net/video/116618/farc-ep-pide-asamblea-constituyente-en-colombia> (consultado 5/11/2019)); [www.las2orillas.co/reveladora-entrevista-de-jorge-enrique-botero-ivan-marquez](http://www.las2orillas.co/reveladora-entrevista-de-jorge-enrique-botero-ivan-marquez) (consultado 5/11/2019); Rueda de prensa de la delegación de Paz de las FARC del 24 de enero de 2013). Por ello, cuando los académicos Eduardo Posada Carbó y Rodrigo Uprimny tuvieron un intercambio de columnas en el periódico El Tiempo en febrero de 2016 sobre la conveniencia o no de convocar una Asamblea Constituyente, Iván Márquez se pronunció afirmando que las FARC nunca habían pedido una Asamblea Constituyente como forma de refrendación de los Acuerdos (ver: [www.elespectador.com/noticias/politica/el-tema-de-justicia-una-mula-muerta-el-camino-de-paz-iv-articulo-563635](http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-tema-de-justicia-una-mula-muerta-el-camino-de-paz-iv-articulo-563635) y <http://elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/farc-dicen-que-nunca-han-pedido-constituyente-para-refrendar-acuerdos-GB3672448> (consultado 5/11/2019)).

negociar cualquier locura y que al final ellos tendrían la última palabra. Ese fue el germen del plebiscito de octubre de 2016” (Santos, 2019, 313).

Finalmente se optó por la fórmula del plebiscito a modo de refrendación de lo acordado para el 2 de octubre de 2016, treinta y ocho días después de la firma del Acuerdo final en La Habana. En esa brevedad de tiempo se desarrollaron las campañas por el Sí y por el No. Por el Sí participó el gobierno y la mayoría de organizaciones de la sociedad civil que habían participado en las negociaciones de paz. Mientras que la campaña por el “No” fue capitalizada por los sectores más conservadores del país y liderada por el expresidente Álvaro Uribe, quien durante las conversaciones se mostró muy crítico con las negociaciones con las FARC (Santos, 2019, 550).

El enfoque de género en el Acuerdo de Paz fue usado por los sectores religiosos más conservadores de país –especialmente de las iglesias evangélicas- para promover el “No” en el plebiscito. Lo señalaron de ideología de género incluido para atacar la familia tradicional y el matrimonio, así como promover el aborto o que los niños y niñas fueran gays y lesbianas (de la Calle, 2019, 220; Fisas, 2017b, 144; Santos, 2019, 533; Vargas & Díaz Pérez, 2018, 406).

En el plebiscito se impuso el “No” a los acuerdos, unos resultados que sorprendieron a todas las partes, al gobierno, a los partidarios de los acuerdos, a las FARC-EP, a la comunidad internacional, e incluso a los promotores del “No” en el plebiscito (Santos, 2019, 541). Es necesario hacer referencia a la enorme abstención que hubo en la votación que llegó al 62%, y al estrecho margen con que venció el “No”, menos de 54.000 votos, el 50,21% frente al 49,78%, pero al fin y al cabo, se impuso el rechazo a los acuerdos (de la Calle, 2019, Fisas, 2017b, 143).

Este resultado supuso un gran reto para todos los actores, llenando de incógnitas el porvenir del proceso de paz. En los días siguientes al plebiscito, todas las partes mantuvieron su firme compromiso con el proceso y en no echar marcha atrás en la búsqueda de la paz (CC sobre el plebiscito, 7 octubre 2016; de la Calle, 2019, 216; Rojas Rodríguez, 2017, 213; Santos, 2019, 539).

El gobierno se abrió a negociar con los voceros de la campaña por el “No” y redefinir dentro de lo posible los términos del acuerdo incorporando sus demandas y preocupaciones<sup>145</sup>. Las FARC-EP declararon su firme compromiso con la paz y con el proceso, admitiendo la derrota en el plebiscito (Comunicado de las FARC-EP luego de los resultados del plebiscito, 3 octubre 2016). Mientras que los voceros del “No” asumieron su compromiso afirmando que su victoria en el plebiscito no era un sí a la guerra sino un rechazo a la paz en los términos que se recogían en el Acuerdo, y redactaron un conjunto de demandas para la modificación de los acuerdos, sus

---

<sup>145</sup> Ver discurso: Palabras del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, luego de conocerse los resultados del Plebiscito por la Paz, en <http://es.presidencia.gov.co/discursos/161002-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Juan-Manuel-Santos-luego-de-conocerse-los-resultados-del-Plebiscito-por-la-Paz> (última visita 9/10/19), también Santos (2019, 541-558) y de la Calle (2019, 221-224).

propuestas se concretaron en cincuenta y siete ejes temáticos para ser debatidos en la renegociación de los acuerdos (de la Calle, 2019, 220; Fisas, 2017b, 146).

La victoria del “No” en el plebiscito fue percibido como un claro aviso para las organizaciones de que sería necesaria una incidencia continuada en la implementación los acuerdos. En octubre de 2016, después de la victoria del “No” en el plebiscito, las organizaciones de mujeres, conscientes que la crítica a la incorporación del enfoque de género había sido parte de la campaña para el “No” a los Acuerdos, se movilizaron para mantener los logros en cuanto a enfoque de género que habían conseguido al respecto, cuestión que finalmente consiguieron<sup>146</sup>. Las organizaciones quedaron satisfechas con los resultados del Acuerdo, aunque con la atención puesta en el desarrollo del proceso de implementación (Comunicado público 21 octubre, II Cumbre de Mujeres y Paz; entrevista 16; entrevista 24).

### **8.1. Las causas de la victoria del “No”**

El resultado del plebiscito tiene unas raíces multicausales, son interesantes los análisis sobre el porqué de la alta abstención, el rol que jugó el desconocimiento de los acuerdos y la falta de pedagogía sobre el proceso de paz, la realización de una campaña sin referencias al contenido del acuerdo, sino apelando a la indignación de la gente<sup>147</sup>, y el planteamiento del referéndum como un plebiscito a la gestión gubernamental. Asimismo, fue un error convocarlo a los pocos días de la firma del acuerdo, pues la extensión del texto -más de 300 páginas- dificultaba su conocimiento. Es dudoso que se acepte un documento sin haberlo explicado, y debían haberse tenido en cuenta los antecedentes de rechazo al proceso (Gonyalons, 2017, 38; de la Calle, 2019, 215; Fisas, 2017b, 143; Santos, 2019, 534).

En este apartado se analizar las causas relacionadas con el proceso de negociación y la limitada apertura de la Mesa a la participación ciudadana, centrándonos en el rechazo a los acuerdos como resultado de las limitaciones de negociar con un modelo de participación consultiva poco incluyente con la oposición.

El anuncio del inicio de unas negociaciones de paz con las FARC en agosto de 2012 generó una fuerte oposición en un sector político. Especialmente relevante fue la postura del expresidente Álvaro Uribe, que creó un nuevo partido político<sup>148</sup>, el Centro Democrático, contrario al proceso de paz. Este nuevo partido llegó a las elecciones de 2014 disputándole la presidencia a Juan Manuel Santos. Su candidato, Oscar Iván

---

<sup>146</sup> La principal modificación en ese sentido fue el cambio terminológico en las herramientas previstas en los acuerdos. El concepto “enfoque de género” se subsiguió por “mujeres”, dejando fuera la atención específica diferencial para personas LGTBI. Si se logró añadir el enfoque de género como principio transversal del Acuerdo de Paz, y como principio orientador que deberá regir su implementación.

<sup>147</sup> Juan Carlos Vélez, jefe de la campaña del “No” reconoció en una entrevista pocos días después del plebiscito que su campaña se basó en la indignación, dejando de lado el contenido de los acuerdos. Ver: [www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891](http://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891) y [www.semana.com/nacion/articulo/juan-carlos-velez-gerente-administrativo-de-la-campana-del-no/498216](http://www.semana.com/nacion/articulo/juan-carlos-velez-gerente-administrativo-de-la-campana-del-no/498216) (consultado 5/11/2019).

<sup>148</sup> Es preciso recordar que Juan Manuel Santos ganó la presidencia con el aval de Álvaro Uribe, del mismo partido.

Zuluaga, ganó la primera vuelta, aunque en la segunda vuelta Santos se impuso por menos de un millón de votos, con el 50,94% frente al 45% de apoyo que obtuvo Zuluaga. Unos resultados nada menospreciados al significar casi la mitad de los votos emitidos, logrados en gran parte por el rechazo al proceso de paz con las FARC<sup>149</sup>. A pesar de que los apoyos se obtuvieron con la bandera de la oposición al proceso, no se modificó la metodología de negociación para incluir a los sectores más críticos.

La renegociación de los acuerdos se efectuó en los meses siguientes al plebiscito, en octubre y noviembre de 2016, en la que se aceptaron la mayoría de los cambios propuestos por los voceros del “No”, aunque no aquellas que podían modificar de forma sustancial los acuerdos, y se hicieron cambios menores en referencia al enfoque de género, en parte gracias a la movilización de las mujeres en la renegociación. Las discusiones en la renegociación se centraron principalmente en la participación política de responsables de crímenes de guerra, y de las penas alternativas a la de cárcel. Estos dos puntos eran una cuestión esencial para las FARC, pues una de las principales razones para participar en un proceso de paz, tal como se ha visto en el capítulo anterior, era posibilitar su conversión en partido político y la aplicación de penas alternativas a la cárcel, garantizando el derecho a la verdad y la reparación para las víctimas. Las FARC se negaron a realizar modificaciones sustanciales en esos puntos, cuestión que el gobierno entendió y respetó en favor de un nuevo Acuerdo de Paz, y consciente del momento crítico en que se encontraba el proceso, aunque tuviesen que prescindir del aval final de los sectores del “No” (Bermúdez Liévano, 2019, 23; de la Calle, 2019, 222-224, Santos, 2019, 550).

La refrendación del nuevo Acuerdo se realizó el día 29 de noviembre en el Senado y el día siguiente en el Congreso, en ambas cámaras el gobierno tenía mayoría y la votación superó el trámite, aunque en ambas votaciones el partido Centro Democrático se ausentó de la cámara en el momento de la votación (Fisas, 2017b, 163).

En 2018 el *uribismo* ganó las elecciones presidenciales, y si bien no se ha detenido la implementación de los Acuerdos, sí ha generado algunas alertas sobre la falta de presupuesto destinado a la implementación, la lentitud del despliegue de las medidas de implementación, y la preocupación por los asesinatos de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes, como destacan los informes de seguimiento a la implementación (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2019), y de la Misión de Naciones Unidas en Colombia<sup>150, 151</sup>. La situación con el

---

<sup>149</sup> Tanto Santos como el *uribismo* buscaron centrar la campaña en el proceso de paz, la Mesa publicó el tercer acuerdo en un momento estratégico justo al inicio de la campaña presidencial, mientras que los mensajes electorales del *uribismo* se centraba en advertir de las consecuencias negativas que podría llevar un Acuerdo de Paz con las FARC (Santos, 2019, 456; de la Calle, 2019, 64).

<sup>150</sup> Nota de prensa: Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia: <https://colombia.unmissions.org/nota-de-prensa-informe-del-secretario-general-de-las-naciones-unidas-sobre-la-misi%C3%B3n-de-1> (última visita 09/10/2019).

<sup>151</sup> El gobierno puso objeciones a tramitar la ley estatutaria de la JEP que permitiría que esta se pusiera en funcionamiento, lo que llevó bastante preocupación sobre las garantías del proceso, si bien finalmente salió adelante según lo acordado ver: [www.dejusticia.org/guia-para-entender-que-esta-pasando-con-la-](http://www.dejusticia.org/guia-para-entender-que-esta-pasando-con-la-)



gobierno de 2018 muestra que el germen de las dificultades de la implementación no está en un Acuerdo de Paz no adecuado o demasiado ambicioso, sino que son consecuencia de un proceso no incluyente, alejado de un gran sector de la población, y con una evidente falta de pedagogía durante las negociaciones.

## **8.2. Las lecciones del plebiscito**

El plebiscito es un mecanismo de participación consultiva en unas negociaciones de paz, que implica un momento de pronuncia ciudadana para avalar o rechazar un acuerdo elaborado previamente. Eso quiere decir que es un proceso de participación unidireccional y sin deliberación decisoria. Ahora bien, tal como se ha desarrollado más arriba, la democratización de un proceso de paz va más allá de un mecanismo unidireccional, el plebiscito supone una decisión consultiva de forma binaria - aprobación o rechazo- que se produce en un solo momento. La participación tiene que ser continuada y entenderse como proceso, por lo que un plebiscito no supone una formula participativa de calidad.

El caso colombiano muestra la importancia de contar con todos los actores posibles durante las negociaciones, incluyendo los grupos críticos y opositores del proceso. La participación de la oposición favorece el posterior compromiso con los acuerdos, y más si se trata de sectores que fácilmente pueden llegar al gobierno en la fase posacuerdos. Se han mencionado los casos de El Salvador y Guatemala que fracasaron precisamente por la exclusión de la oposición política y de parte de la población. En estos procesos no se contó con un apoyo suficientemente amplio a los acuerdos de paz, llevando a la larga al fracaso de su implementación, de forma parecida a lo que puede llegar a pasar en Colombia. Se puede afirmar que para que un proceso de paz sea sostenible a largo plazo, es fundamental la inclusión tanto de la ciudadanía como de la representación política.

Ambas lecciones evidencian los límites de un modelo de participación consultiva en unas negociaciones de paz. El resultado del plebiscito y los acontecimientos políticos posteriores a la firma del Acuerdo serían consecuencia de no haber procedido a una participación más inclusiva, especialmente con los sectores más críticos con el proceso, tanto de la población como de los partidos políticos.

Un modelo representativo –con participación consultiva- o integral, hubiera favorecido la atención a las demandas de los sectores del No, así como un Acuerdo garantista en su implementación, pues no dependería del partido vencedor en las elecciones posacuerdo, puesto que a priori todos estarían de acuerdo con ello<sup>152</sup>. Así se hubiera podido evitar la

---

jep-y-con-la-ley-estatutaria-que-la-regula y [www.efe.com/efe/america/portada/la-constitucional-de-colombia-ordena-a-duque-sancionar-ley-estatutaria-jep/20000064-3988330](http://www.efe.com/efe/america/portada/la-constitucional-de-colombia-ordena-a-duque-sancionar-ley-estatutaria-jep/20000064-3988330) (consultado 5/11/2019).

<sup>152</sup> Aunque el Acuerdo de Paz tuvo carácter de Acuerdo de Estado y no de Gobierno, la implementación dependía en gran medida de decisiones gubernamentales.

radicalización de las propuestas del “No” en la campaña del plebiscito<sup>153</sup>. Hubiera permitido un Acuerdo más positivo para la paz al contar con el apoyo mayoritario de la población y de los distintos sectores políticos y sociales del país permitiendo así una implementación efectiva, y el blindaje del proceso de paz<sup>154</sup>.

## 9. Las limitaciones del modelo consultivo de La Habana

El proceso de negociaciones colombiano entre el gobierno y las FARC desarrollado en La Habana, que duró de agosto de 2012 a noviembre de 2016, fue concebido como un modelo de negociación con participación de carácter consultivo. En la mesa de conversaciones no se incluyó a la sociedad civil como una tercera parte negociante, las partes combatientes eran las plenipotenciarias para poder llegar a acuerdos. Pero se tuvieron en cuenta las aportaciones de la sociedad civil para la elaboración de los acuerdos, estableciendo por tanto un modelo consultivo.

Las partes creían necesario que la ciudadanía pudiera hacer aportaciones a la mesa, por lo que habilitaron un modelo consultivo de espacios formales de participación, que debían servir para recoger aportaciones y propuestas a la mesa de negociaciones.

Los espacios formales de participación usaron tres mecanismos. En primer lugar el envío de propuestas ciudadanas a través de medios físicos y electrónicos. En segundo lugar la habilitación de espacios de participación en forma de foros temáticos, de los que se implementaron nueve: un foro agrario, un foro de participación política, un foro sobre Drogas ilícitas, cuatro foros de víctimas y un foro sobre Fin del conflicto e Implementación, Verificación y Refrendación, que tuvieron una participación total de 7.467 personas. En tercer lugar, se permitieron las consultas directas a personas propuestas por las partes, invitándose a expertos colombianos e internacionales sobre los puntos de la agenda de negociación. En total la mesa recibió sesenta y siete mil propuestas de la sociedad civil.

A medida que avanzaron las negociaciones, la mesa fue abriéndose y permitiendo una participación más cercana, habilitando espacios en los que delegaciones de víctimas y organizaciones de mujeres y de indígenas pudieron visitar y hablar directamente a las delegaciones negociadoras.

En 2014 se creó un nuevo espacio de participación no previsto inicialmente, visitas de delegaciones de víctimas a la mesa de conversaciones. Fue un procedimiento innovador

---

<sup>153</sup> Aunque durante las negociaciones, especialmente cuando estas ya estaban avanzadas, se invitó a los sectores críticos al diálogo y estos rechazaron, las propias voces del gobierno admiten que estas invitaciones fueron débiles y poco concretas.

<sup>154</sup> Existen voces tanto del gobierno de Santos como de la ciudadanía que afirman que la postura real del *uribismo* no es un rechazo al Acuerdo de Paz, sino al propio proceso de paz con las FARC (Santos, 2019, 550; Acosta, 2016, 144; entrevista 5; entrevista 17). Por otro lado surge la duda de si el rechazo provenía del tipo de proceso como proceso de diálogo político, o si buscaba una rendibilidad electoral, no hay que olvidar que el propio Uribe propuso una negociación con una agenda amplia justo antes de terminar su mandato (Acosta, 2016, 171; de la Calle, 2019, 199-200). Fuera por una razón u otra, no contradice las conclusiones sacadas en este capítulo sobre la suma al proceso de las fuerzas políticas opositoras.

que supuso un mensaje de reconocimiento a todas las víctimas del conflicto armado, y sirvió para concienciar y sensibilizar a las partes negociadoras (Acevedo Arango, 2017; Brett, 2017, 55-56; Fisas, 2017b, 66).

También fue relevante por su impacto en las negociaciones, las tres reuniones con organizaciones de mujeres a través de la subcomisión de género para integrar un enfoque de género en los Acuerdos. Y la visita a la mesa de negociaciones los días 24 y 25 de agosto de 2015 de organizaciones y expertas sobre violencia sexual, para la consideración de ese delito en el Acuerdo de Paz como crimen de guerra y de lesa humanidad (Corporación Humanas, 2017, 35).

Además de los espacios formales, la sociedad civil también se organizó autónomamente creando espacios informales de participación. Estos espacios, se concretaron en forma de acciones de masas que ejercieron presión a los negociadores, ya fuera por la inclusión de temas de interés de la ciudadanía, como muestra de apoyo al proceso, o como muestra de rechazo a los diálogos. También se organizaron espacios deliberativos como cumbres, foros, encuentros, y seminarios, que buscaban crear debate ciudadano sobre la paz, y concretar propuestas para la mesa de negociaciones.

En tercer lugar se desarrollaron campañas de sensibilización, dirigidas tanto a los negociadores como a la ciudadanía. Sirvieron para coordinar agendas entre las organizaciones, sumando esfuerzos llegar a más sectores sociales y políticos, y conseguir en definitiva mayor legitimidad y un mayor alcance e impacto. Las más relevantes que se han reflejado en este capítulo fueron las Cinco Claves para la inclusión de la violencia sexual en el Acuerdo de Paz, el Frente Amplio para la Paz de apoyo al proceso de paz con las FARC, la campaña “La paz Sí es contigo” que promovió el Sí en el plebiscito, y la campaña “No+” que promovió el “No” en el plebiscito.

Al proceder con una agenda cerrada las propuestas ciudadanas se tuvieron que ceñir en principio a los temas contemplados en la Agenda. Los espacios informales permitieron ampliar la participación ciudadana, con nuevos espacios descentralizados, y, al no estar supeditadas a los marcos de la mesa, permitieron ampliar los límites de debate más allá de la Agenda de negociación.

La incidencia de las organizaciones de mujeres supuso tres grandes logros. Primero, la inclusión a la mesa de dos mujeres plenipotenciarias y la previsión de una configuración equitativa de los mecanismos y órganos creados para la construcción de la paz posbélica –como la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad sobre la que se profundiza más adelante, o los órganos de la JEP–. Segundo, la inclusión de un enfoque de género de forma transversal en todo el Acuerdo de Paz, que tuviera en cuenta la afectación diferencial de las mujeres en el conflicto armado y las necesidades específicas en la construcción de la paz. Tercero, la inclusión de la violencia sexual en el acuerdo sobre víctimas, reconociendo esta práctica como crimen de guerra y lesa humanidad, que ha afectado especialmente a las mujeres y las ha discriminado, previéndose la satisfacción

de sus derechos de forma específica y diferencial, tal como se verá en el siguiente capítulo.

En definitiva, la participación sirvió para legitimar y democratizar el proceso de negociaciones, al contar con una amplia implicación de la sociedad civil del país. Asimismo, la participación contribuyó a posicionar temas relevantes para la ciudadanía, enmarcados en la Agenda de negociación, que creían necesarios abordar para la construcción de la paz. Como excepción se trató el enfoque de género, que no estaba previsto en la Agenda inicial, como tema transversal y no como punto concreto de negociación. El papel de la sociedad civil en este proceso fue de gran magnitud e importancia, siendo su participación fundamental para el logro de unos acuerdos de paz pioneros en enfoque de género, y en atender a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En cuanto a la participación, el proceso de negociación, desde un modelo consultivo, fomentó la interacción tanto con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido las negociaciones de paz de Colombia han sido calificadas como ejemplo histórico por la participación y el impacto de la incidencia de las mujeres en los acuerdos (Corporación Humanas, 2017, 16).

Una de las afirmaciones más contundentes en cuanto al valor de la participación ciudadana en las negociaciones de paz se encuentra en la declaración de ONU Mujeres “A diferencia de la mayoría de las negociaciones de paz en la historia, durante este proceso las mujeres han tenido una importante presencia e influencia en las mesas de negociación, en la subcomisión género conformada por mujeres de ambas partes de la negociación, en los foros nacionales y consultas regionales en todo el país y a través del poderoso testimonio de víctimas, líderes comunitarias y defensoras de derechos humanos que han visitado la Habana en varias ocasiones, siendo un recordatorio constante para los negociadores sobre la importancia de su participación. Su éxito construye sobre la creciente evidencia de que la participación de las mujeres en los procesos de paz aumenta la probabilidad de que se llegue a un acuerdo de paz, y refuerza nuestro argumento de que las negociaciones inclusivas no son solamente un imperativo moral o un objetivo al cual aspirar a largo plazo, sino una urgente necesidad operativa”<sup>155</sup>.

Y es que las negociaciones también han supuesto un ejemplo innovador respecto a las víctimas del conflicto armado. El hecho de concebir la paz poniendo las víctimas en el centro permitió “abordar la satisfacción de los derechos de las víctimas y ser pionero en el mundo, junto con Mali, en darles participación directa en los diálogos” (Bermúdez Liévano, 2019, 206).

El modelo consultivo se mostró funcional para el desarrollo de las negociaciones de La Habana, y hacer que el acuerdo sentara las bases para la paz sostenible. Para ello fue

---

<sup>155</sup> Ver Declaración de la Directora Ejecutiva sobre el acuerdo entre el Gobierno de Colombia y las FARC, del 24 de junio de 2016, en: [www.unwomen.org/es/news/stories/2016/6/ed-statement-on-colombia-farc-agreement](http://www.unwomen.org/es/news/stories/2016/6/ed-statement-on-colombia-farc-agreement) (consultado 5/11/2019).

importante la predisposición de las partes a llegar a acuerdos en esta línea, pero sobretodo fue fundamental la gran implicación ciudadana y su participación informal, sin la cual, el modelo consultivo hubiera sido insuficiente. La participación de la sociedad civil a través de mecanismos tanto formales como informales tuvo un impacto innegable en los acuerdos. La implicación y la presión que ejercieron las organizaciones para ampliar el espectro participativo, permitió abrir espacios de incidencia hacia las partes, como fueron las visitas y reuniones en la mesa de conversaciones inicialmente no contempladas como mecanismo participativo.

Por otro lado, la exclusión de la oposición política significó el rechazo de una gran parte de la sociedad a las negociaciones y concretamente al acuerdo firmado en septiembre de 2016. Esto indica que hubiera sido positivo contar con esa oposición política durante las negociaciones de paz para facilitar su implementación posterior.

Un modelo representativo con mecanismos de participación consultiva hubiera ofrecido un lugar protagonista a la oposición política, ofreciendo una mayor garantía para la continuidad y sostenibilidad política del proceso de paz. Mientras que un modelo integral hubiera sido idóneo a nivel participativo, aunque de forma parecida al modelo inclusivo y representativo, la complejidad de contar en la mesa de conversaciones con actores tan polarizados y con poder decisorio, seguramente hubiera sido difícil de manejar. A pesar de ello, este modelo es el más inclusivo con todas las sensibilidades, y ofrece un espacio en primera línea a aquellos sectores necesarios para la implementación de lo acordado. Asimismo, su participación en las negociaciones permite la implicación de estos sectores en unos eventuales acuerdos de paz, al haber sido partícipes de su elaboración, dificultando un posterior rechazo.

El modelo consultivo fue adecuado en ese caso, y con él se lograron unos acuerdos de paz pioneros y referentes en el mundo en varios aspectos. A pesar de ello, también ha comportado importantes retos que pueden dificultar el futuro del proceso de paz. El Acuerdo de Paz no contó con los respaldos suficientes para garantizar una implementación eficaz. Las dificultades y obstáculos políticos hacen prever una implementación lenta y con trabas, y aunque no se teme, por ahora, una rotura total del proceso, no se puede descartar un estancamiento de la construcción de la paz (Kroc Institute, 2019, 39).

Es difícil hacer una afirmación rotunda sobre la conveniencia de haber procedido con modelos alternativos al consultivo. Pero es evidente que a la negociación le faltó oposición política con contenido crítico. La inclusión de alguna forma de canales de participación de la oposición política hubiera facilitado la implicación de los sectores políticos y de una mayor base social, garantizándose una implementación sin los contratiempos actuales.

## 10. Conclusiones

El proceso de negociaciones de La Habana se ha caracterizado por haber hecho de la participación ciudadana un pilar fundamental en las conversaciones de paz. A partir de un modelo consultivo, promocionó la participación ciudadana como una forma de democratización y de legitimización del proceso de paz, a la vez que se consideraba un elemento fundamental para el logro de una paz sostenible (Bermúdez Liévano, 2019, 49; de la Calle, 2019, 28, 62; Santos, 2019, 313). Como resultado de la participación llegaron a la mesa de conversaciones más de sesenta y siete mil propuestas, que fueron procesadas por las delegaciones para enriquecer las discusiones en la Mesa (Bermúdez Liévano, 2019, 52-55; entrevista 32; entrevista 50; entrevista 52).

En el proceso de negociación se habilitaron diferentes mecanismos formales como el envío de propuestas, los foros temáticos, y las visitas de personas expertas. Paralelamente se contó con diversas iniciativas de la sociedad civil para incidir en los diálogos de paz. Estos espacios informales se concretaron en acciones de masas, organización de foros y cumbres ciudadanas, la colaboración entre organizaciones a partir de alianzas, plataformas y redes, y la creación de campañas para influir en la mesa y en la población.

A pesar de las reticencias y dificultades iniciales, especialmente por parte del gobierno, la mesa de conversaciones se fue abriendo a una participación cada vez más directa de la sociedad civil. Tanto la confidencialidad como el distanciamiento fueron diluyéndose a medida que avanzaban las negociaciones. De ese modo se habilitaron nuevos espacios participativos como fueron las visitas de las delegaciones de víctimas, y las visitas de organizaciones de mujeres, de víctimas y de indígenas (Bermúdez Liévano, 2019, 50, Corporación humanos, 2017, 35; entrevista 5; entrevista 24). Estas medidas significaron el establecimiento de un proceso consultivo inclusivo y plural de participación ciudadana, canalizándola a partir de fórmulas que, sin incorporar la sociedad civil a las conversaciones de paz como tercera parte negociante, permitían un amplio el grado de incidencia ciudadana en los diálogos.

El camino hacia la incorporación del enfoque de género en los Acuerdos de Paz se ha demostrado largo y con enormes dificultades. La creación de subcomisiones de la Mesa facilitó y agilizó las negociaciones, permitiendo además una mayor participación de las organizaciones. En concreto, la subcomisión de género se reunió hasta en tres ocasiones con organizaciones de mujeres y de colectivos LGBTI. Por su parte, el grupo de juristas recibió una delegación de diez representantes de organizaciones de mujeres y de víctimas para la incorporación de la violencia sexual en el acuerdo sobre justicia.

La subcomisión de género fue un mecanismo fundamental para acercar la mesa de negociaciones a las organizaciones de mujeres. Fue decisiva para que los Acuerdos incorporaran una de las mayores reivindicaciones de las organizaciones de mujeres, la inclusión de un enfoque de género, que se integró a partir del reconocimiento de la afectación diferencial que tuvo el conflicto armado en las mujeres con respecto a los

hombres, y de las necesidades específicas de las mujeres en la construcción de la paz posbélica.

El proceso de La Habana demostró que, aunque los negociadores promuevan espacios participativos, la población tiene agencia propia y puede crear sus propios espacios alternativos de discusión. Eso propicia así la elaboración de propuestas de carácter local, y si bien en Colombia no supuso la ampliación de la Agenda de negociación, sí permitió ampliar la atención de la mesa sobre los temas de discusión, y añadir enfoques transversales en el Acuerdo de Paz. Los resultados positivos de la participación de la sociedad civil demuestran que es imprescindible contar con la colaboración e implicación ciudadana. Eso contribuye a la inclusión de sus intereses, a la vez que democratiza y proporciona legitimidad al proceso, facilitando en definitiva el desarrollo de un proceso hacia la consolidación de una paz sostenible. La invitación a la mesa de conversaciones de sesenta víctimas del conflicto armado permitió a estas hablar directamente a sus victimarios aportando ideas y propuestas para la satisfacción de los derechos de las víctimas y la construcción de la paz. Esta experiencia, única en el mundo, se ha constituido en un referente cuanto a la participación de víctimas, y convirtió el proceso de La Habana en uno de los más avanzados en la satisfacción de los derechos de las víctimas.

La participación no siempre estuvo enfocada al apoyo de los diálogos de paz, la ciudadanía y la oposición política más conservadora también se manifestaron en contra del proceso de paz. En el plebiscito encontraron el elemento clave para mostrar su rechazo al proceso.

El proceso de negociación contó con una opción de refrendación final por parte de la ciudadanía a través del llamado Plebiscito por la Paz. Fue una apuesta personal del presidente Santos, que consideraba el referéndum como la manera en que la ciudadanía podía avalar un eventual acuerdo final de paz, poniendo en sus manos la decisión final (Santos, 2019, 313).

El fracaso de su resultado muestra las carencias de un modelo consultivo excluyente con la oposición política y los sectores más críticos con el proceso de paz de Colombia. Ello a pesar de la alerta que supusieron las elecciones de 2014, en las que faltó poco para que llegara a la presidencia a un candidato contrario al proceso de paz.

Es importante destacar que el referéndum supone un mecanismo no deliberativo, pues no se discute el contenido, sino que se pretende avalar un texto ya acordado. A ello debe añadirse el hecho que significa solicitar la aprobación de un acuerdo elaborado durante cuatro años de negociación, en confidencialidad, con una limitada pedagogía, y con la exclusión de la oposición política.

Por eso consideramos que la relevancia de la participación radica en su continuidad, es decir, que debe ser entendida como un proceso y no como un momento. La multilateralidad de los mecanismos, que permitan la discusión, la contrarréplica o el seguimiento y reelaboración de las propuestas; el carácter sustantivo de las propuestas,

y no simplemente como forma de aval a propuestas ya elaboradas; y la participación en los espacios de deliberación y diseño de los acuerdos, que en definitiva son donde se puede realizar una participación e incidencia efectiva y con impacto en el contenido de los acuerdos.

Como se ha visto, la ubicación de la mesa de conversaciones en La Habana y la confidencialidad de las discusiones favoreció una negociación más relajada y la disminución de la presión a las delegaciones de las partes, pero por el contrario limitó la participación y el seguimiento de los diálogos por parte de la ciudadanía, y provocó la especulación sobre lo acordado y una crisis, viéndose obligada la Mesa a publicar los borradores de los acuerdos y a aumentar su comunicación sin romper con la confidencialidad. La necesidad de modificar la metodología con una apertura de la mesa para permitir una mayor participación, es indicativo de las carencias en este sentido con que se configuró el proceso inicialmente, si bien hay que destacar la flexibilidad y la capacidad de adaptación metodológica que mostraron las partes para ello.

El proceso de negociaciones se desarrolló a partir de un modelo consultivo innovador de apertura democrática, buscando la complicitad y la participación de la sociedad colombiana para consolidar un proceso garantista e integrador que llevara a una paz sostenible. El proceso fue así inclusivo con la sociedad civil a partir de la habilitación de varios mecanismos participativos. Por ello puede ser un referente en cuanto a participación ciudadana para otros procesos de paz, y en particular la subcomisión de género un referente internacional en la inclusión de las mujeres y el enfoque de género en los procesos de paz. Sin embargo, fue excluyente con la oposición política y los sectores más críticos con el proceso de paz, lo que comportó algunas crisis durante las negociaciones, y puede provocar graves dificultades en el proceso de implementación de los acuerdos.





## VII. LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ: LA INCLUSIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL ACUERDO DE PAZ

### 1. Introducción

Este capítulo se dedica al análisis de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz de Colombia desde el punto de vista de sus aportaciones en una cuestión considerada un factor para la sostenibilidad de la paz, como es la satisfacción de los derechos de las víctimas. Concretamente se centra en la forma en que la incidencia ciudadana logró la incorporación del delito de violencia sexual al Acuerdo de Paz, permitiendo así que se previeran mecanismos específicos para la satisfacción de los derechos de las víctimas de estos hechos con un enfoque diferencial.

Las organizaciones de mujeres en Colombia, en tanto organizaciones de la sociedad civil, no son un actor homogéneo, sino que tienen diferentes visiones y defienden distintos intereses según sus prioridades. Algunas de las organizaciones de mujeres y de víctimas, como la Red Nacional de Mujeres, Sisma Mujer, la Corporación Humanas, o Mujer Sigue mis Pasos, entre otras, priorizaron la inclusión de la violencia sexual en las negociaciones de paz al ser un tema de confluencia entre la satisfacción de los derechos de las víctimas y de transformación feminista<sup>156</sup>. Con ello se buscó luchar contra la impunidad que caracteriza este hecho, y garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas. Desde su punto de vista, las medidas adoptadas respecto a la justicia transicional debían mantener una óptica diferencial que tuviera en cuenta la especial afectación de las mujeres y la necesidad de medidas específicas en la satisfacción de los derechos<sup>157</sup>.

Como se señalaba en el segundo capítulo, la violencia sexual ha sido un crimen recurrente en los conflictos armados. Irantzu Mendia señala las dificultades de conocer el alcance real de ese crimen debido al subregistro existente o a la recurrencia a datos

---

<sup>156</sup> En Colombia existe una enorme variedad de organizaciones de mujeres que trabajan para el logro de la paz. Igualmente, si bien existen algunas organizaciones de mujeres víctimas de violencia sexual, la mayoría de las víctimas de violencia sexual no están organizadas o forman parte de organizaciones que trabajan otras victimizaciones. Algunas organizaciones de mujeres, han integrado como parte de su plan de trabajo el trabajar conjuntamente con organizaciones de víctimas de violencia sexual y con víctimas no organizadas. En este trabajo utilizaremos organizaciones de mujeres para referirnos tanto a organizaciones de mujeres, no formadas específicamente para trabajar la violencia sexual pero que puede formar parte de su trabajo estratégico, y a organizaciones de mujeres víctimas de violencia sexual, en las que su trabajo principal es el acompañamiento y satisfacción de los derechos de las víctimas de este hecho.

<sup>157</sup> En este capítulo se habla de organizaciones de mujeres para facilitar la lectura, con ello nos referiremos a aquellas las organizaciones de mujeres que, junto a organizaciones de víctimas de violencia sexual, priorizaron este tema en las negociaciones de paz. Igualmente, como se ha señalado en el sexto capítulo, no todas las organizaciones de mujeres priorizaron la incidencia sobre la violencia sexual en las negociaciones de paz. En este capítulo también se toma en cuenta la recomendación de Carol Cohn (2014, 80) sobre no caer en enfoques paternalistas derivados de observar a las mujeres como víctimas pasivas, por lo que el análisis se enfoca en los retos y oportunidades de las mujeres, y las limitaciones que afrontan para darles respuesta.

estimativos (Mendia, 2012, 20). En los últimos años ha habido una mayor atención internacional a estos delitos, y se han incrementado los esfuerzos para darle respuesta. En ese sentido, Naciones Unidas cuenta desde 2010 con una Representante Especial sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, y ha adoptado medidas especiales para abordar las denuncias de violencia sexual cometida por personal militar y civil desplegado en sus misiones (Alerta, 2018, 121). A pesar de ello, todavía se cuenta con un corto recorrido en los procesos de justicia transicional en abordar los crímenes de violencia sexual, mientras que la CPI solamente ha dictaminado dos sentencias que incluyen violencia sexual<sup>158</sup>. La tónica habitual de los procesos de paz ha sido no tenerlo en cuenta a la hora de abordar la satisfacción de los derechos de las víctimas (Leatherman, 2013, 48; DeLargy, 2015, 140-146).

Como se ha mostrado en el quinto capítulo, el conflicto colombiano no ha sido una excepción en cuanto a la comisión de violencia sexual. La propia Corte Constitucional de Colombia determinó que la violencia sexual ha sido un crimen sistemático y generalizado cometido por todos los actores del conflicto armado (Auto 092 de 2008). El impacto de la violencia sexual ha sido extenso, aunque es difícil contar con datos fidedignos. El Registro Único de Víctimas tiene contabilizadas 29.133 víctimas<sup>159</sup>, aunque el subregistro que puede llegar al 78%, según denuncian organizaciones de mujeres como la Ruta Pacífica de las Mujeres, la Corporación Casa de la Mujer, y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo en la campaña “Saquen mi cuerpo de la guerra”<sup>160</sup>.

El proceso de paz de Colombia se caracteriza por la importante participación de organizaciones de mujeres y de víctimas en las negociaciones de paz (Humanas, 2017; Chamarro, 2016). Las organizaciones de mujeres relacionaron las agendas feministas con la satisfacción de los derechos de las víctimas, tomando relevancia el tratamiento diferencial en la satisfacción de los derechos de las víctimas. A partir de ahí, realizaron la incidencia sobre la violencia sexual vinculándola a la transformación feminista. Consideraron necesaria la inclusión de la violencia sexual como crimen de guerra y lesa humanidad, para evitar su amnistía, así como la implantación de medidas de rehabilitación de las víctimas. El Acuerdo de Paz de La Habana, en su capítulo sobre víctimas, atiende a la satisfacción de sus derechos con la creación del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición (SIVJRNR) dependiendo de él dos organismos clave: la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y la Comisión para el

---

<sup>158</sup> Se trata del caso Bemba y del caso contra Bosco Ntaganda, ver: [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int).

<sup>159</sup> En cifras de noviembre de 2019 (RUV, 2019).

<sup>160</sup> Las organizaciones de mujeres advierten que las cifras oficiales no representan el total de víctimas del conflicto, sino sólo aquellas que se registran al RUV de la Unidad de Víctimas del gobierno, por lo que se presume que las cifras reales de algunos delitos –especialmente violencia sexual por ser infradenunciadas– son mucho mayores que las recogidas en su base de datos. Ver: Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra", 2010; Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra", 2017; y <https://saquenmicuerpodelaguerra.wordpress.com> (consultado el 5/11/2019).

Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)<sup>161</sup>. De esta forma, el modelo de justicia transicional colombiano responde a esa mirada diferencial.

Aunque no se contemplaba en la mesa de negociaciones, las organizaciones de mujeres entendían que la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual era una cuestión fundamental para la transformación feminista, y en consecuencia para la sostenibilidad de la paz. En este capítulo se analizan las estrategias utilizadas por estas organizaciones para posicionar la violencia sexual en las negociaciones. Se detallan las prioridades que se marcaron, los mecanismos de participación utilizados y el proceso seguido para lograr la inclusión de la violencia sexual en el Acuerdo de Paz.

Francisco Barbosa afirma que el Acuerdo de Paz creó un sistema único en cuanto a justicia transicional, el cual logra integrar la normativa internacional en derechos humanos garantizando la no impunidad, a través de un sistema de justicia restaurativa (Barbosa, 2017, 144). De forma parecida se pronuncia Andrés Bermúdez quien remarca el hecho que el Acuerdo de Paz cumple con los estándares internacionales de derechos humanos a la vez que se legitima frente a la sociedad colombiana al garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, resultante de un Acuerdo que “ponderar la justicia y la paz, permitió crear una solución razonable tanto para las víctimas del conflicto como para los integrantes de las Farc” (Bermúdez Liévano, 2019, 206).

El presente capítulo analiza las demandas concretas de las víctimas de violencia sexual impulsadas desde las organizaciones de mujeres para la satisfacción de los derechos de las víctimas, y de qué forma se desarrolló su incidencia en la mesa de conversaciones. Luego se analiza hasta qué punto su participación tuvo una incidencia efectiva en la redacción del Acuerdo de Paz de La Habana. Ello servirá para mostrar hasta qué punto la sociedad civil, ante un proceso de negociación con participación consultiva, tiene margen para introducir cuestiones que entienda relevantes para la ciudadanía en la consolidación de la paz.

De esa forma, centrándonos en la incidencia sobre la satisfacción de las víctimas de violencia sexual, se analiza la efectividad de la participación tanto formal como informal en las negociaciones de paz, midiendo el impacto que ha tenido esta en la redacción de los Acuerdos de Paz en cuanto a la integración de las demandas de las organizaciones en la atención diferencial de las víctimas de violencia sexual y la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia la reparación y la no repetición.

---

<sup>161</sup> En el marco de la SIVJNRN también se creó la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD), pero debido a que no tiene una relación directa con los casos de violencia sexual no será objeto de análisis en este trabajo.

## **2. Los mecanismos participativos para la incidencia en la mesa de negociación: la inclusión de la violencia sexual en la agenda de negociación**

En este apartado se hace una aproximación a la incidencia en la mesa de negociaciones de La Habana de las organizaciones en materia de violencia sexual, centrándonos en los mecanismos participativos utilizados, así como en las formas de organización creadas para la incidencia en la mesa de negociación. Con el inicio de las negociaciones de paz, las organizaciones de víctimas de violencia sexual, así como varias organizaciones de mujeres<sup>162</sup>, se propusieron posicionar, en el punto quinto punto de la Agenda sobre víctimas, la violencia sexual como crimen reconocido en el marco de justicia transicional. Estas organizaciones consideraron prioritario que la violencia sexual fuera incluida de forma explícita en el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC. Reclamaron que fuera tratada como una violación grave de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario de acuerdo con los estándares internacionales, y entendida como una de las máximas expresiones de la discriminación de las mujeres, por lo que pidieron que se incluyeran medidas específicas para la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual (Cumbre Nacional de Mujeres, 2013; Entrevista 3).

### **2.1. El posicionamiento de la violencia sexual en las demandas de la sociedad civil**

En 2013, cuando todavía no se había abordado el tema sobre víctimas en la mesa de conversaciones, la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz incluyó entre sus demandas varias referencias a la violencia sexual, señalándola como uno de los principales delitos cometidos contra las mujeres. Debía ser reconocida como crimen de lesa humanidad, no quedar impune, y debían habilitarse los mecanismos necesarios para la satisfacción de los derechos de las víctimas (Cumbre Nacional de Mujeres, 2013, 28, 62-63, 78-80).

En junio de 2014 empezaron las discusiones sobre el punto de víctimas en la mesa de La Habana. Entre julio y agosto de 2014 se desarrollaron los foros regionales y nacional sobre este punto. En ellos se relacionó la violencia sexual con el enfoque de género, por el que se debería “tener en cuenta los enfoques diferenciales para el reconocimiento de víctimas diversas y el diseño de políticas y programas diferenciados, acordes a sus necesidades específicas” (Foro Regional Víctimas Barranquilla, 2014, 2). En ese sentido, se resaltó la importancia de reconocer y visibilizar las diferentes formas de violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado, especialmente los casos de violencia sexual (Foro Nacional Víctimas, 2014, 3).

Entre agosto y diciembre de 2014 se organizaron las visitas de delegaciones de víctimas a la mesa en La Habana. Incluyeron a cinco mujeres víctimas de violencia sexual, que

---

<sup>162</sup> Entre ellas fueron la Corporación Mujer Sigue Mis Pasos, Corporación Humanas, Sisma Mujer, Alianza IMP, Red Nacional de Mujeres y la campaña “No es hora de callar” (Bedoya et al., 2016b; entrevista 20; entrevista 22; entrevista 33).

expusieron sus testimonios y realizaron aportes para la construcción de la paz<sup>163</sup>. En sus intervenciones hicieron un llamado a considerar la violencia sexual como crimen de lesa humanidad, y a adoptar las medidas necesarias para garantizar la atención psicosocial, así como el acceso a la justicia de estas víctimas (Acevedo Arango, 2017, 266; Brett, 2017, 39-40). En sus ponencias mostraron hasta qué punto la violencia sexual ha supuesto un crimen extendido e impune en el conflicto armado colombiano. Con sus historias de vida relataron sus victimizaciones cometidas por todos los actores armados. Además expusieron las dificultades que tuvieron para denunciar, y, al lograr hacerlo, las trabas que se encontraron para que se aplicara justicia. En la mayoría de casos fueron silenciadas con amenazas, o no se las creía cuando accedían a los sistemas estatales de atención a las víctimas. Por todo ello, en su visita a La Habana, reclamaron la necesidad de que un acuerdo sobre víctimas contemplara un enfoque diferencial para los casos de violencia sexual (Acevedo Arango, 2017, 89-97; Brett, 2017, 39-41).

## **2.2. La incidencia para incorporación de la violencia sexual en las negociaciones de paz**

Las delegaciones de las partes combatientes no se mostraron interesadas inicialmente en incluir la violencia sexual en el Acuerdo de Paz. Tanto las FARC como las Fuerzas Armadas eran reacias a considerar los casos de violencia sexual, debido a que lo entendían como un instrumento propagandístico para desacreditarlas y desprestigiarlas. Las FARC-EP argumentaban que en su reglamento interno la violencia sexual estaba considerada delito, castigado hasta con pena de muerte, de modo que, de haberse cometido este delito ya se habría castigado, y en cualquier caso, no se podrían imponer dos penas por un mismo delito (Entrevistas 32).

Por su parte las Fuerzas Armadas eran reacias a aceptar haber cometido crímenes de violencia sexual pues, como institución, están regidas por unos principios éticos y una normativa estricta en ese sentido que lo impedía, y que, si se llegaron a producir, deberían considerarse como excesos en ejercicio, y en todo caso como hechos aislados en el contexto de guerra (Entrevista 50; entrevista 53).

De esa forma, ambas delegaciones, si bien admitían que la violencia sexual era un crimen grave, se negaban a introducirla explícitamente en el Acuerdo de Paz. Las organizaciones eran conscientes de las dificultades que afrontaban. La posibilidad de incluir la violencia sexual en el punto de víctimas fue debatida intensamente entre las organizaciones de mujeres, y, si bien todas lo consideraban un crimen atroz que era necesario abordar, temían que, debido a la estigmatización que comportaba a las partes combatientes, pudiera haber un rechazo explícito e incluso llevar a la ruptura de las negociaciones (Entrevista 5, entrevista 17).

Ante esta situación, tres organizaciones: la Red Nacional de Mujeres, Sisma Mujer, y la Corporación Humanas, junto a la campaña “No es hora de callar”, formaron en abril de

---

<sup>163</sup> Estas mujeres fueron María Choles, María Eugenia Cruz, Emilsen Hernández, Nora Elisa Vélez y Jinteh Bedoya (Acevedo Arango, 2017; Brett, 2017).

2015 la Plataforma Cinco Claves, centrada en la violencia sexual en el marco del conflicto armado. Trabajaron así para que el delito de violencia sexual fuera tenido en cuenta en las negociaciones. Temían que, si no se consideraba en el punto de víctimas, sería muy complicado que se tratara posteriormente, y por ello insistieron en su inclusión, con un tratamiento diferenciado que contemplara la satisfacción de los derechos de quienes la habían sufrido (Bedoya et al., 2016b).

La Plataforma abrió el debate con las propias víctimas para conocer sus experiencias, necesidades y expectativas, y partiendo de ello elaborar las propuestas sobre la cuestión de la violencia sexual en el punto de víctimas (Entrevista 5, entrevista 17, entrevista 24). La Plataforma Cinco Claves publicó varios documentos propositivos para el tratamiento diferencial de la violencia sexual en el proceso de paz. De ese modo pretendían que fuera considerado explícitamente como una grave violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y que se especificaran en los propios Acuerdos de Paz las medidas necesarias para la satisfacción de los derechos de las víctimas. Además, relacionaron su tratamiento con la necesaria consideración del enfoque de género en todo el Acuerdo de Paz (Bedoya et al., 2016b). En particular, propusieron la instauración de una justicia transicional que considerara la violencia sexual como grave violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, como delito de guerra y de lesa humanidad, que tuviera en cuenta la impunidad de la que normalmente gozan los perpetradores, las dificultades para el resarcimiento de la víctimas, y la necesidad que tienen de un tratamiento especial (Bedoya et al., 2016b).

### **2.3. La incorporación de la violencia sexual en la agenda de paz**

En julio de 2015 se constituyó el grupo de juristas para redactar una propuesta de acuerdo sobre justicia en el punto sobre víctimas. En agosto de 2015, organizaciones de mujeres y de víctimas de violencia sexual fueron invitadas por las FARC-EP a un encuentro en La Habana, invitación que posteriormente se extendió a la subcomisión de género y a la mesa de conversaciones. De ese modo diez representantes de organizaciones de mujeres, de víctimas y comunidad LGBTI visitaron la mesa de conversaciones<sup>164</sup>. En ese encuentro las organizaciones tuvieron la oportunidad de hablar directamente con las delegaciones de gobierno y FARC, lo que supuso un punto de inflexión para la inclusión definitiva de la violencia sexual en los acuerdos.

La visita de estas mujeres con perfiles distintos permitió aportar diferentes puntos de vista de un mismo problema, añadiendo las experiencias de las víctimas, el trabajo realizado en los territorios, la visión académica, y la visión jurídica. Esto aportó a los negociadores una visión amplia del problema de la violencia sexual, borrando la sensación de que su planteamiento fuera un ataque a ambas partes combatientes. A

---

<sup>164</sup> Las representantes que estuvieron fueron: Adriana Benjumea de la Corporación Humanas, Olga Amparo Sánchez de la Casa de la Mujer; Marina Gallego de la Ruta Pacífica de las Mujeres; Linda Carbera de Sisma Mujer; Diana Guzmán de DeJusticia; Dora Isabel Díaz de la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional; María Elena Unigarro de Taller Abierto; Ángela Ceron de la Alianza IMP; María Eugenia Cruz de la Corporación Mujer Sigue Mis Pasos, y víctima del conflicto armado; y Silvia Juliana Miranda de Profamilia.

partir de ahí los negociadores fueron conscientes del impacto que había supuesto para las víctimas, y consideraron la necesidad de tratarlo de forma específica en el proceso de paz (Entrevista 17; entrevista 24).

El trabajo de las organizaciones fue fundamental para la inclusión explícita de la violencia sexual en el Acuerdo de Paz. Hubo tres elementos clave. Primero, la visita a La Habana de las delegaciones de víctimas, que permitieron el encuentro cara a cara de combatientes y víctimas del conflicto, impulsando así los diálogos sobre la violencia sexual. En segundo lugar, la reivindicación explícita y prioritaria del tratamiento de la violencia sexual presionó a los negociadores a considerarla. Por último la visita de diez organizaciones de mujeres a La Habana en agosto de 2015 terminó de posicionar la cuestión en el Acuerdo. Para las organizaciones este encuentro fue definitivo para la incorporación explícita de la violencia sexual a los Acuerdos de Paz (Entrevista 17; entrevista 24; Corporación Humanas, 2017; Brett, 2017).

### **3. El enfoque de las organizaciones para el reconocimiento de la violencia sexual en los Acuerdos de Paz**

La incidencia de las organizaciones en cuanto a la cuestión de la violencia sexual se centró en el punto de víctimas de la Agenda de negociación. Se llevaron a la mesa un conjunto de propuestas y demandas para que se incluyera la violencia sexual de forma específica en el acuerdo sobre víctimas. Pero buscaron que el tema de la violencia sexual no se limitara a las víctimas, sino que tuviera una perspectiva más amplia, vinculándola con las causas de la violencia contra las mujeres, con un enfoque transformador de la cultura patriarcal y de empoderamiento de las mujeres como constructoras de paz (Entrevista 1; entrevista 17; entrevista 29).

Los procesos de justicia transicional responden a la necesidad de abordar las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas durante el conflicto armado. Para que la justicia transicional lleve a lo que se entiende por una paz con justicia debe abordarse con una dimensión amplia, que garantice los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Así, la justicia transicional no debe limitarse a su carácter jurídico, sino entendiéndolo como un proceso social y político con voluntad transformadora (Mendia, 2019, 265; Alija & Bonet, 2009, 125). Conscientes de ello, las organizaciones realizaron sus aportaciones para una justicia transicional que incorporara mecanismos jurídicos pero también extrajurídicos (Mujeres por la Paz, 2014, 4).

Las organizaciones de mujeres insistieron específicamente en la violencia sexual en el marco del conflicto colombiano, por considerarla como una de las máximas expresiones de discriminación contra las mujeres, y ser un crimen cometido de forma generalizada y por todos los actores armados, que produce un graves impactos físicos, psicológicos y sociales en las víctimas (Entrevista 20; entrevista 31).



Los estudios realizados demostraban que los mecanismos previos habilitados en Colombia para garantizar los derechos a las víctimas de violencia sexual, desarrollados a partir de los marcos que ofrecieron la Ley 975 de 2005 y la 1448 de 2011, no habían sido eficaces.

En cuanto a esclarecimiento de la verdad, el único estudio formal realizado<sup>165</sup> partía de datos oficiales, con unas cifras que las organizaciones consideran no representativas, por existir un subregistro que puede llegar al 78%<sup>166</sup>. Respecto a la justicia preocupaban especialmente los altos índices de impunidad, que se estiman en un 90%<sup>167</sup>. En cuanto a las medidas de reparación, las organizaciones reconocen la importancia del marco desarrollado con la ley 1448 de 2011, que ha permitido a varias víctimas de violencia sexual ser reconocidas y reparadas, pero su implementación fue difícil debido sobre todo a la falta de infraestructuras eficaces y de presupuestos adecuados (Entrevista 29; entrevista 33; entrevista 39;). Por último, respecto a la no repetición, las organizaciones ven fundamental poner fin al conflicto armado, aunque como medida insuficiente en relación a la violencia sexual si no se modifican también las estructuras patriarcales que en última instancia posibilitan la comisión del delito tanto en el marco de un conflicto armado, como fuera de él (Bedoya et al., 2016b; entrevista 20; entrevista 31, entrevista 46)

Por todo ello, las organizaciones creyeron especialmente relevante concretar propuestas para un sistema de justicia transicional que tuviera en cuenta la afectación de la violencia sexual y los grandes obstáculos que encuentran las víctimas en el acceso a la verdad, debido a la ocultación y el silencio; a la justicia, debido a la impunidad; a las reparaciones, debido a la insuficiencia de los mecanismos existentes; y a las garantías de no repetición, debido al continuum de las violencias.

Las organizaciones realizaron aportaciones específicas en lo que entendían que debía ser una justicia transicional que atendiera a la satisfacción de los derechos de las víctimas, en el sentido de que les permita reconducir sus vidas, esto es, culminar un proceso en el que se les hayan restablecido sus derechos, haya habido un reconocimiento de los daños cometidos y una reparación consecuente sin impunidad. Desde la sociedad civil priorizaron la satisfacción de los derechos de las víctimas como

---

<sup>165</sup> En 2013 se publicó por parte del Centro Nacional de Memoria Histórica el informe “¡Basta Ya!” que recogía algunos datos sobre el impacto de la violencia sexual en el conflicto armado. En 2017 el CNMH publicó el informe “La guerra inscrita en el cuerpo de la mujer” como ejercicio de memoria centrado específicamente en violencia sexual. Paralelamente algunas organizaciones publicaron sus respectivos informes, la Ruta Pacífica de las Mujeres publicó en 2013 el informe “La verdad de las Mujeres” que si bien no se centró específicamente en violencia sexual, si le dedicó un apartado a esa cuestión.

<sup>166</sup> Según las encuestas de prevalencia realizadas por la campaña “Saquen mi cuerpo de la guerra” el 78% de las mujeres víctimas de violencia sexual no denunciaron los hechos ante las autoridades (Campaña “Saquen mi cuerpo de la guerra”, 2017, 24).

<sup>167</sup> En el informe de la Contraloría General de la República publicado en febrero de 2017 sobre la evaluación de la implementación de la ley 975 de 2005 llamada de Justicia y Paz, destaca que luego de más de 10 años de aplicación en la que se desmovilizaron 58.000 personas, se postularon tan solo 5.000 de los desmovilizados, y tan solo ha habido 47 sentencias que contemplan condenas a 195 personas, de las cuales, tan solo dos incluyen hechos de violencia sexual, lo que deja una tasa de impunidad de más del 90%.

un pilar fundamental para el logro de una paz justa, sostenible y duradera (Cumbre Nacional de Mujeres, 2014, 1; Mujeres por la Paz, 2014, 10).

Las aportaciones de organizaciones y víctimas a la mesa de negociaciones se enfocaron considerando que debía contemplarse la violencia sexual como crimen de guerra y de lesa humanidad, de acuerdo a los estándares internacionales, y que figurara de forma específica en los acuerdos para evitar amnistías al respecto, siendo así una medida contra la impunidad. Para las organizaciones y las víctimas era necesario romper el silencio alrededor de ese crimen y situarlo al lado de las demás violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

La inclusión de la violencia sexual en el sistema de justicia transicional supone el compromiso de las partes a la satisfacción de derechos de las víctimas. Con todo, las organizaciones también señalaron la necesidad de una atención diferencial para las víctimas de violencia sexual en todo el proceso de verdad, justicia, reparación y no repetición. Por último, remarcaron su estrecho vínculo con el sistema patriarcal como base para la comisión de ese delito, tanto en contextos de conflicto armado, como fuera de ellos, por lo que ofrecieron, como se verá a continuación, un marco para la transformación feminista.

#### **4. El significado de la incorporación de la violencia sexual en el Acuerdo de Paz para las organizaciones de mujeres**

La satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual quedó recogida en el quinto punto de la agenda de negociación. En él se aborda desde una perspectiva diferencial de género. Los mecanismos para ello se desarrollaron a partir del derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y a la no repetición. Con ello también se buscó poner las bases para garantizar la rendición de cuentas por los crímenes cometidos durante el conflicto armado, avanzar en la reconciliación, y establecer las garantías jurídicas tanto para los excombatientes como para las víctimas (Bermúdez Liévano, 2019, 205; Cumbre Nacional de Mujeres, 2018, 45-53).

El Acuerdo de Paz asume la satisfacción de los derechos de las víctimas con la creación de un SIVJRNR articulando con ello los cuatro pilares fundamentales de la justicia transicional, el derecho a la verdad, con la creación de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, el derecho a la justicia a partir de la Jurisdicción Especial para la Paz, el derecho a la reparación, y las medidas para la no repetición (Acuerdo de Paz, 2016, 127).

##### **4.1. Satisfacción de derechos de las víctimas con enfoque diferencial**

Las organizaciones de mujeres presionaron para incluir un enfoque de género de forma transversal en los diferentes puntos del Acuerdo de Paz, que más allá de una revisión del lenguaje utilizado, contemplara medidas específicas para revertir las dinámicas patriarcales. En el tema de víctimas, se buscó el reconocimiento de las afectaciones

específicas a las mujeres así como a sus necesidades particulares. En esa línea y atendiendo a las interseccionalidades, se consideró necesaria la adopción de un enfoque diferencial, distinguiendo las afectaciones en función del género, la edad, la identidad sexual, la pertenecía social y étnica (Mujeres por la Paz, 2014, 8, 11).

Respecto a las víctimas de violencia sexual se justificó la necesidad de un enfoque diferencial, pues es una de las mayores expresiones de discriminación contra las mujeres por el hecho de ser mujeres, y es necesario el desarrollo de un sistema específico para ese delito que garantice la satisfacción de los derechos de las víctimas (Bedoya et al., 2016b, 35).

En las negociaciones de paz, las organizaciones enfocaron el debate de la satisfacción de derechos de las víctimas enmarcándolo en el sistema de justicia transicional, al ser ese el marco en el que se desarrollaron las negociaciones sobre el punto de víctimas. Para ello consideraron necesario atender a las necesidades específicas de las propias víctimas y a sus expectativas.

En Colombia se contaba con la experiencia previa de los procesos anteriores con la Ley 975 de 2005, y la Ley 1448 de 2011. Ello favoreció que se realizaran propuestas concretas buscando mejorar los mecanismos de justicia transicional y las medidas de reparación contempladas en esos procesos (Mujeres por la Paz, 2014, 10; entrevista 22; Salcedo López, 2013). Entre las principales carencias de los procesos desarrollados resaltaban la impunidad, la falta de esclarecimiento de lo ocurrido y de un relato colectivo de memoria histórica, así como las dificultades de las víctimas para acceder al sistema de justicia con garantías, y los múltiples obstáculos para obtener una reparación efectiva tanto en su dimensión material como psicosocial (Entrevista 37; entrevista 43; entrevista 47).

De esa forma las organizaciones de mujeres, conscientes de esas carencias y ante la oportunidad de revertir la situación de las víctimas de violencia sexual, hicieron un llamado a las partes para incorporar una serie de planteamientos que garantizaran los derechos de las víctimas. Se basaron en el reconocimiento a las mujeres víctimas y la responsabilidad de los victimarios frente a ellas; el aseguramiento de las condiciones que requieren las mujeres víctimas para participar en la discusión sobre la satisfacción de sus derechos; el esclarecimiento de las causas, orígenes y efectos del conflicto en las mujeres; el resarcimiento del daño específico sufrido por las mujeres; la protección de la vida y la integridad de las mujeres; la adopción de medidas para garantizar que no vuelva a haber víctimas de estos hechos; y la visibilización de las condiciones requeridas para la reconciliación de las mujeres víctimas con la sociedad (Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, 2014, 1-2). Con ello pretendían que las negociaciones en torno al tema de víctimas tuvieran un enfoque de género y se centrara en la satisfacción de los derechos de las víctimas, con una mirada no solamente restaurativa sino también transformadora.

Sobre la base de esos planteamientos, la sociedad civil realizó propuestas para la garantía del derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Las

discusiones en la mesa se desarrollaron bajo la premisa de la satisfacción de los derechos de las víctimas a partir de la implementación de un sistema de justicia transicional que los garantizara.

En cuanto a verdad, las organizaciones creían prioritario un mecanismo para el esclarecimiento de los hechos y la construcción de un relato colectivo de memoria. Esto, según las Cinco Claves, permitiría “comprender la cultura de discriminación que hace posible la violencia sexual, las estructuras sociales e institucionales en las que se fundamenta” (Bedoya et al., 2016b, 8). En ese sentido surgió la creación de una comisión específica para el esclarecimiento de casos de violencia sexual (Foro Regional Víctimas Barrancabermeja, 2014, 7; Bedoya et al., 2016b, 8; Casa de la Mujer, 2015, 5-6; Mujeres por la Paz, 2014, 8-9).

En cuanto a justicia, las organizaciones recordaron la obligatoriedad del Estado a investigar, juzgar y reparar las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las propuestas giraron en torno a la no impunidad y a la impartición de una justicia de carácter restaurativa basada en los estándares internacionales de derechos humanos, por lo que consideraron la violencia sexual como delito no amniable, crimen de guerra y de lesa humanidad (Mujeres por la Paz, 2014, 4; Cumbre Nacional de Mujeres, 2013, 28).

Se consideraron necesarias las reparaciones sustantivas, con mecanismos de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición, en cuyo control participaran las propias víctimas. Además debían atenderse sus necesidades emocionales (Bedoya et al., 2016b, 34; Cumbre Nacional de Mujeres, 2013, 62).

Desde las organizaciones se entendía la garantía de no repetición como el derecho a una vida libre de violencias (Casa de la Mujer, 2015, 10). Para Mujeres por la Paz se debería garantizar la ausencia de confrontación armada, y especialmente que no se repitieran las causas que desencadenaron el conflicto social, político y armado (Mujeres por la Paz, 2014, 2). Las medidas concretas deberían tener tres dimensiones: las reformas legales e institucionales que lleven a la no impunidad; las reformas políticas sociales, económicas y culturales que permitan el goce efectivo de los derechos de las víctimas; y la desmilitarización de la vida cotidiana (Mujeres por la Paz, 2014, 13).

En resumen, una justicia transicional que satisfaga los derechos de las víctimas debe asumir el esclarecimiento de los hechos, la atribución de responsabilidades, y la sanción como reconocimiento del delito cometido. La aplicación de la justicia, además de garantizar la no impunidad, debe ser un reconocimiento gubernamental y social a las víctimas de la violencia, dignificándolas, y contribuyendo de esa forma a su restablecimiento emocional (Sisma Mujer, 2014, 1; entrevista 27; entrevista 29; entrevista 43).

## **4.2. Romper el silencio**

El esclarecimiento de la verdad y reconocimiento de los hechos es una forma de romper el silencio que rodea este crimen, y aporta una concepción amplia de su alcance real. La construcción de la memoria permite disponer de un relato amplio y contextualizado sobre lo que ha supuesto la violencia sexual en el conflicto armado (Leatherman, 2013). Desde las organizaciones se planteó que la adopción de un relato oficial de memoria ante un crimen ocultado supone una forma de reparación, al verse las víctimas reconocidas ante la sociedad, el Estado, y los actores armados (Bedoya et al., 2016b, 9; Cumbre Nacional de Mujeres, 2013, 30).

Identificar las modalidades y los patrones de perpetración de la violencia sexual permite determinar que la violencia sexual fue una cuestión sistemática, no esporádica, y a la vez determinar las causas de su utilización como dominio, regulación de la vida cotidiana, imposición de silencio, obtención de información, castigo, desplazamiento, y de cohesión de grupo (Bedoya et al., 2016b, 15, 20; entrevista 17).

Las organizaciones usaron este ejercicio de memoria y esclarecimiento de la verdad para poner en perspectiva las causas de esta violencia más allá de la simple lógica del conflicto armado, mostrando el vínculo entre violencia sexual y cultura patriarcal. Así se puede avanzar en la sensibilización y la comprensión de los factores estructurales de desigualdad y discriminación en que se encuentran las mujeres, y que subyacen a la violencia sexual, ayudando así, como se verá más adelante, a la transformación feminista para la no repetición (Bedoya et al., 2016b, 20).

En discusiones sobre el esclarecimiento de la verdad en el proceso de paz, las organizaciones apoyaron la creación de una comisión para la verdad que tuviera en cuenta explícitamente los casos de violencia sexual, desde una óptica de construcción de la memoria de forma amplia, es decir, que no se limitara al recuento de hechos, sino a su contextualización y la explicación de las causas profundas más allá de las dinámicas del conflicto armado. También creyeron necesaria la creación de un mecanismo para el esclarecimiento de casos de violencia sexual, aunque finalmente no se materializó (Foro Nacional Víctimas, 2014, 6; Foro Regional Víctimas Barrancabermeja, 2014, 7; Cumbre Nacional de Mujeres, 2013, 55; Mujeres por la Paz, 2014, 8).

## **4.3. Lucha contra la impunidad**

La impunidad de los delitos de violencia sexual imperante en Colombia ha llevado, según las organizaciones, a su naturalización y tolerancia, de modo que los perpetradores no temen cometerlo al no haber sanciones, y a la revictimización de las víctimas, que ven doblemente violados sus derechos, en la comisión del delito y en su impunidad (Bedoya, 2016b, 27; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013, 51).

Las organizaciones alertan de que la impunidad, además de vulnerar los derechos de las víctimas, desincentiva las denuncias al no haber resultados positivos en los procesos judiciales. Más bien se entiende como un enorme desgaste de tiempo y esfuerzos, una

forma de revictimización al no contemplarse estos delitos como significativos (Entrevista 20).

Como medida de lucha contra la impunidad, las organizaciones insistieron en que la violencia sexual fuera específicamente contemplada en los acuerdos sobre víctimas, y concretamente reclamaron que fuera considerada un crimen equiparable a otras graves violaciones de derechos humanos, obligando así al Estado a tomar medidas para su prevención, a investigar los casos, y a la aplicación de sanciones (Entrevista 5). Prestaron especial atención en ello por el convencimiento de que situaciones o hechos que sufren las mujeres son considerados de distinta manera que los sufridos por hombres. En ese sentido, las organizaciones reclamaron que la violencia sexual fuera considerada un crimen de guerra y de lesa humanidad y de esa forma evitar la posibilidad de amnistías para este crimen (Cumbre Nacional de Mujeres, 2013, 28; Bedoya et al., 2016b, 11; entrevista 5, entrevista 22).

Las organizaciones también se posicionaron frente a posibles amnistías. Aseguraron que si bien era viable e incluso necesario conceder amnistías para garantizar la integración de las FARC a la vida civil, deberían ser acordes con los estándares internacionales, por lo que en ningún caso serían aceptables amnistías para delitos que pudieran considerarse crímenes de guerra, de genocidio o de lesa humanidad. En estos casos el Estado está obligado a investigar, juzgar y sancionar a los autores. Al ser la violencia sexual para el derecho internacional un crimen de guerra y de lesa humanidad, tal como se ha visto en el segundo capítulo, las organizaciones insistieron en que no se debían conceder amnistías en estos casos (Mujeres por la Paz, 2014, 6; Cumbre Nacional de Mujeres, 2014, 4; Bedoya et al., 2016b, 23, entrevista 3).

#### **4.4. El acceso a la justicia y su función restaurativa**

A partir de la experiencia de los procesos desarrollados por la Ley 975 de 2005, y por la ley 1448 de 2011, se detectaron diversas dificultades para el acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia sexual, así como en su cometido de prevenir, investigar y sancionar. Comenzando por la ocultación del delito, pues ni los perpetradores confiesan ni las mujeres acostumbran a denunciar, con lo que pocas veces llegan casos de violencia sexual a la justicia<sup>168</sup>. En segundo término, las víctimas se encuentran con procesos judiciales largos en el tiempo, costosos económicamente, y en muchos casos revictimizantes<sup>169</sup>. En tercer lugar la mayoría de los casos terminan con

---

<sup>168</sup> Un ejemplo de ello son las víctimas de violencia sexual en la ciudad de Cali, en el Valle del Cauca. Tan solo ha habido 60 víctimas que se hayan inscribió al Registro Único de Víctimas, mientras que las organizaciones de mujeres y de víctimas que trabajan ahí acompañan a más de 125 víctimas que todavía no lo han hecho, y calcula que habría unas quinientas víctimas que no quieren iniciar ningún proceso al respecto. Igualmente, de las víctimas que han declarado para ser registradas en la Unidad de Víctimas, una mínima parte decide iniciar un proceso de denuncia en instancias judiciales. El avance del proceso judicial acostumbra a ser muy largo, agotador, y con índices enormes de impunidad, además de la carga de tener que realizar una nueva explicación de los hechos ante los entes de justicia. Todo ello lleva a las víctimas a no querer iniciar un proceso judicial (Entrevista 43; entrevista 47).

<sup>169</sup> Las víctimas al denunciar se encuentran con situaciones de falta de seguridad, de amenazas, de rechazo y de estigmatización social y familiar. En los procesos de denuncia en ocasiones se las culpabiliza por los

condena o con satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas, quedando impunes los perpetradores (Bedoya et al., 2016b, 30; Acevedo Arango, 2017; 89-97; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013a, 197; entrevista 20; entrevista 22; entrevista 47).

Según las organizaciones, en los talleres realizados con víctimas de violencia sexual se demuestra que las víctimas están dispuestas a denunciar los hechos, pero los múltiples obstáculos que encuentran les hacen renunciar a ello. Básicamente lo que necesitan son garantías y condiciones adecuadas para ellas en los procesos judiciales (Entrevista 20, entrevista 47).

Para superar los obstáculos y conseguir el acceso a la justicia con las máximas garantías, se propuso que los acuerdos sobre víctimas establecieran un procedimiento especializado para el tratamiento de los delitos sexuales que contemplara “la dificultad que enfrentan las mujeres para denunciar, adopte mecanismos de protección para incentivar la denuncia y prevea un periodo de transición más amplio respecto a otros delitos para promover la denuncia de las mujeres y las niñas víctimas sobrevivientes” (Bedoya et al., 2016b, 30; entrevistas 17 y 20).

Otra medida para facilitar las denuncias fue simplificar los procesos y evitar las posibles revictimizaciones. Uno de los momentos más dolorosos para las víctimas se produce en las audiencias judiciales, por lo que reclamaron que deberían desarrollarse con criterios de privacidad, en un clima de confianza y atendiendo a los intereses de las víctimas, para que puedan declarar sin sentirse observadas, vigiladas ni juzgadas (Entrevista 22; Foreign & Commonwealth Office, 2014).

Las organizaciones que llevaron la cuestión de la violencia sexual a la mesa de conversaciones, realizaron un trabajo previo con las propias víctimas para poder llevar sus voces a La Habana. Detectaron que no pocas víctimas pedían justicia punitiva con altas penas de cárcel para los perpetradores, y creían necesario que se sancionaran estos delitos para evitar su repetición, sanciones que deberían ser equiparables a las de los demás crímenes de guerra y de lesa humanidad. Pero, sin embargo, reconocieron que la justicia no debería focalizarse estrictamente en el aspecto penal, pues no supone una medida de reparación para las víctimas. (Bedoya et al., 2016b, 23; entrevista 4; entrevista 5; entrevista, 7; entrevista 20).

El hecho de que se concluyan procesos judiciales supone una forma de reconocimiento y dignificación, y a la vez un mensaje a los posibles perpetradores de que esta práctica es una conducta condenable y castigada, ya sea en contexto de guerra o posbélico (Cumbre de Mujeres y Paz, 2014, 5).

Como modelo alternativo a la justicia punitiva surgió la propuesta de adelantar procesos de justicia restaurativa la cual “no pone el énfasis en elemento punitivo sino en una

---

hechos, en otros casos se les ha dado poca credibilidad a sus relatos, e incluso se ha llegado a situaciones en que se les ha solicitado la aportación de pruebas a las propias víctimas. Todo ello a pesar que la buena fe de las víctimas es un principio constitucional (Bedoya et al., 2016b, 30; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013a, 51; entrevista 20; entrevista 22; entrevista 47)

construcción más amplia y compleja de medidas jurídicas y extrajurídicas orientadas a buscar reconstruir la memoria histórica, reparar el daño, reconstruir el tejido social, lograr que las partes asuman sus responsabilidades frente a las víctimas y la sociedad y otorgar a las víctimas un rol protagónico y político que les corresponde en todo el proceso de justicia transicional” (Mujeres por la Paz, 2014, 4-5).

El componente de justicia fue uno de los más controvertidos de la mesa de negociación, pues se requería de un acuerdo aceptable por las partes negociantes, pero que se enmarcara dentro de los estándares internacionales. Ante las dificultades de encontrar una fórmula adecuada se optó por la creación de una comisión de Juristas para que establecieran un marco jurídico compatible con el marco internacional, que ofreciera suficientes garantías a las partes en una etapa posbélica y evitara la impunidad. Finalmente se estableció una fórmula que priorizaba una justicia restaurativa y reparadora frente a una justicia punitiva (Acuerdo de Paz, 2016, 144; Barbosa, 2017, 140; de la Calle, 2019, 93).

#### **4.5. Reparación transformadora**

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>170</sup>, la reparación integral en un contexto de conflicto armado debe mantener una vocación transformadora, la cual implica no solo un efecto restitutivo de las medidas, sino también correctivos, entendiendo que la restitución a la situación anterior a la vulneración de derechos no garantiza la reparación ni la no repetición si no se aborda la situación estructural que provocó la victimización.

Las primeras medidas de reparación para víctimas del conflicto armado se adoptaron con la ley 1448 de 2011, que desarrolló mecanismos específicos para la reparación de las víctimas de violencia sexual. En 2015 la Corte Constitucional estableció, a través del Auto 009, que los delitos contra la libertad y la integridad sexual pasaban a considerarse con el criterio de reparación administrativa. A partir de ese momento, las víctimas de violencia sexual adquirieron prioridad en la tramitación de las ayudas y reparaciones en la Unidad de Víctimas. Este fue un gran avance para las víctimas, aunque continuaron las carencias en el sistema de reparación especialmente debido a la falta de infraestructuras eficaces, de presupuestos suficientes, de un enfoque integral y transformador, y de la sensibilización en cuestiones de género y violencia sexual del funcionariado encargado de las reparaciones (Entrevista 43; entrevista 46; entrevista 47).

Las víctimas de violencia sexual priorizan que la reparación contenga un carácter transformador que les permita el acceso a proyectos productivos y el restablecimiento socioeconómico. En definitiva, piden poder superar las dificultades básicas como es el vivir en condiciones de dignidad, el reconocimiento de los hechos, y la no impunidad. Además, mujeres víctimas que también son madres valoran la posibilidad de que sus hijos e hijas puedan salir adelante estudiando y obteniendo un trabajo (Entrevista 25;

---

<sup>170</sup> Caso González y otras vs. México. Sentencia conocida como “Campo Algodonero”.



entrevista 37; entrevista 47). Una de las mayores críticas al sistema de reparación instaurado con la ley 1448 de 2011, es que se destinan gran cantidad de recursos a la capacitación de las víctimas, aunque ello no comporta necesariamente la posibilidad de llevar a cabo proyectos socioeconómicos para la subsistencia familiar. Las víctimas entienden que es necesaria una mayor atención en facilitar proyectos productivos para el resarcimiento de las víctimas (Entrevista 43, entrevista 46).

Teniendo esto en cuenta las organizaciones abogaban por un enfoque transformador que permitiera a las víctimas superar su situación de vulneración de derechos y rehacer sus planes de vida con una concepción socioeconómica. La violencia sexual no produce únicamente un daño físico y psicológico a las víctimas, sino que también afecta gravemente a sus condiciones de vida, tanto económicamente como en sus relaciones sociales y familiares (Entrevista 37; entrevista 43; DeLagry, 2015, 132-135).

El aspecto emocional y el aspecto socioeconómico se ven estrechamente vinculados, pues es necesaria la estabilidad emocional para llevar adelante los proyectos de vida, pero sin una estabilidad económica difícilmente se accederá a una estabilidad emocional (Entrevista 43). Por ello reclaman que la atención debería enfocarse de forma integral, contemplando la atención en salud y psicosocial, con la restauración socioeconómica para una rehabilitación transformadora (Bedoya et al., 2016b, 33-34; Mujeres por la Paz, 2014, 10; entrevista 43; entrevista 47).

#### **4.6. La satisfacción de derechos para la transformación feminista**

La finalización del conflicto armado supuso una gran oportunidad para la consolidación de una paz sostenible, y con ella, la generación de cambios en el país para la mejora de la calidad de vida de las mujeres<sup>171</sup>. Pero, lejos de conformarse con ello, las organizaciones de mujeres fueron conscientes de que esa oportunidad solamente es efectiva con una implementación real de los compromisos acordados, convirtiendo el acuerdo en una herramienta para la transformación feminista, y generando nuevas visiones para la igualdad de género en la sociedad colombiana (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 87; entrevista 1; entrevista 24; entrevista 29; entrevista 51).

Durante el conflicto armado las agendas feministas no lograron tener una relevante incidencia política (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 80). Con el proceso de paz de La Habana se abrió la posibilidad de influir en la mesa de negociaciones, y las organizaciones de mujeres aprovecharon la oportunidad para dar protagonismo a las cuestiones feministas, abrir el debate a la ciudadanía e iniciar el cambio para reestructurar las relaciones de género y el poder patriarcal. Las organizaciones de

---

<sup>171</sup> Aunque en este trabajo no se entra en detalle, es relevante señalar que también existe la consciencia en las organizaciones del hecho que el Acuerdo de Paz se firmó con las FARC, pero que siguen activas otras guerrillas como el ELN, el EPL, y disidencias de las FARC, así como el paramilitarismo. Con el objetivo de lograr lo que se ha denominado una paz completa, es decir, sin actores armados fuera de la ley, se pone la atención a la necesidad de avanzar diálogos de paz también con esas guerrillas, y tomar las medidas necesarias –contempladas en parte en el Acuerdo de Paz–, para poner fin al fenómeno del paramilitarismo (Corporación Nuevo Arco Iris, 2017).

mujeres definieron el Acuerdo de Paz como una ventana de oportunidad para transformar las causas estructurales y culturales de la violencia contra las mujeres, y de esa forma avanzar hacia una sociedad basada en la igualdad real entre mujeres y hombres (Entrevista 1; entrevista 17; entrevista 29).

En las discusiones sobre el tema de víctimas y la configuración de la justicia transicional, las organizaciones presentaron la violencia sexual desde una perspectiva política y social, y no como una cuestión exclusivamente jurídica. Lo vincularon de esta forma a su trabajo para la transformación feminista, para garantizar los derechos de las mujeres, la igualdad y la no discriminación. Si bien en un inicio no todas las organizaciones priorizaron la cuestión de la violencia sexual en las negociaciones de paz, finalmente sí coincidieron en señalar que su inclusión en los Acuerdos de Paz como positivo, y como cuestión fundamental para avanzar hacia la igualdad de género (Entrevista 5, entrevista 31; entrevista 14).

Tras la adopción del Acuerdo de Paz se planteó la necesidad de una transformación de carácter feminista que garantizara la igualdad efectiva y el fin de la discriminación para avanzar en la consolidación de una paz sostenible (Vargas & Díaz Pérez, 2018, 406). Por ello, conscientes de la necesidad de un proceso de construcción de la paz de carácter transformador, las organizaciones consideraron necesario el establecimiento de garantías para la finalización efectiva de la violencia contra las mujeres. Las organizaciones de mujeres y de víctimas alertaron de la prevalencia de la violencia sexual en etapas posbélicas, llegando en ocasiones a incrementarse los casos, y reclamaron que se priorizara desplegar herramientas y mecanismos para hacerle frente (Bedoya et al., 2016b, 35-36; entrevista 25). El continuum de las violencias se fundamenta en la cultura patriarcal, que invisibiliza, justifica y naturaliza la violencia sexual tanto en el marco de un conflicto armado como fuera de él. Para garantizar la no repetición, consideran imprescindible abordar las causas que la posibilitan. Señalan la vinculación entre la cultura patriarcal y la violencia sexual. La discriminación de las mujeres se identifica como una de las causas, por lo que la construcción de la paz y las medidas de no repetición deben relacionarse necesariamente con la transformación de la cultura patriarcal (Bedoya, 2016b, 36; entrevista 3; entrevista 5; entrevista 29; Mujeres por la Paz, 2014, 7).

Como señalan las organizaciones de mujeres y de víctimas, la comisión de violencia sexual además de ser una agresión a la sexualidad de las personas, supone una forma de ejercer el poder y manifestar las jerarquías de poder. Con ella se reafirman las relaciones de poder y dominación, y se establece un control territorial. Por ello, la transformación cultural hacia la igualdad pasa por la erradicación de la violencia sexual. La igualdad de género empieza por considerar iguales a mujeres y hombres, desvinculando el sexo de las personas de los roles de género otorgados, por lo que los esfuerzos se enfocan a una sociedad igualitaria en la que no quepa el uso de violencia sexual y la discriminación hacia las mujeres (Entrevista 20; entrevista 31).

La incidencia de organizaciones de mujeres y de víctimas en el quinto punto de la agenda estuvo enfocada a la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual, con perspectiva a sentar las bases para una transformación de carácter feminista. Esta incidencia logró integrar un enfoque de género transformador en el acuerdo sobre víctimas, así como la previsión de mecanismos concretos para la justicia, la verdad y la reparación que tuvieran en cuenta específicamente las víctimas de violencia sexual.

Las discusiones en la mesa de conversaciones sobre el tema de víctimas empezaron en junio de 2014 con la publicación del CC número 34, que daba a conocer los diez principios en los que se basarían las discusiones<sup>172</sup>. El 4 de junio de 2015 se difundía el primer acuerdo, que establecía el modelo de verdad a partir de la creación de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CC n°53, 4 junio 2015). En septiembre de 2015, después del trabajo de la subcomisión de juristas, se presentó el acuerdo sobre justicia en un acto público que reunió por primera vez al presidente Juan Manuel Santos y al Secretario General de las FARC alias “Timochenko”. Establecía la llamada Jurisdicción Especial para la Paz como propuesta innovadora que priorizaba la justicia reparadora y restaurativa frente a la punitiva. En octubre de 2015 se publicó el acuerdo sobre personas desaparecidas, en el que se preveía la creación de una Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (CC n°62, 17 octubre 2015).

Finalmente, en diciembre de 2015 se presentó el acuerdo global sobre víctimas, que recogía los diferentes acuerdos parciales (CC n°64, 15 diciembre 2015). Como se ha señalado, el SIVJNR engloba los diferentes componentes para garantizar el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. En el SIVJNR se integran cinco estructuras para la satisfacción de estos derechos, que son: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz, y las Garantías para la No Repetición (Acuerdo de Paz, 2016, 129). A continuación se detallan las medidas previstas en el Acuerdo de Paz para la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual.

## **5. La garantía del derecho a la verdad y la no repetición**

Para garantizar el derecho a la verdad, el Acuerdo de Paz adoptó la fórmula de una Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV en adelante), un órgano extrajudicial con el objetivo de “contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones y ofrecer una explicación amplia a toda la sociedad de la complejidad del conflicto; promover el reconocimiento de las víctimas y de las

---

<sup>172</sup> El comunicado informa de los principios en los que se desarrollarían las discusiones sobre el tema de víctimas y que serían: el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento de responsabilidad, la satisfacción de los derechos de las víctimas, la participación de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, la reparación de las víctimas, las garantías de protección y seguridad, la garantía de no repetición, el principio de reconciliación y el enfoque de derechos (CC n°34, 7 junio 2014).

responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición” (Acuerdo de Paz, 2016, 129).

El reglamento de la CEV contempla la articulación de mecanismos “amplios, pluralistas y equilibrados” para la participación efectiva de las víctimas que podrán hacer aportaciones y ofrecer sus relatos, para contribuir al esclarecimiento de la verdad. La participación para el esclarecimiento de la verdad, se considera un criterio orientador de la Comisión. De ese modo se pretende garantizar la participación ciudadana y especialmente de las víctimas. Contar con las víctimas para el esclarecimiento de la verdad supone a su vez un reconocimiento a las propias víctimas (Acuerdo de Paz, 2016, 132; Cumbre Nacional de Mujeres, 2013, 62; Mujeres por la Paz, 2014, 8-9). Las organizaciones sugirieron que la participación de víctimas de violencia sexual o personas defensoras de sus derechos en la CEV era una apuesta importante para facilitar la sensibilización sobre estos casos (Bedoya et al., 2016b, 20).

En las negociaciones de paz se dio especial relevancia al esclarecimiento de la verdad, por lo que se dotó de un amplio margen de actuación y capacidades a la CEV. Además se priorizó la labor de la Comisión en materia de promoción de la convivencia y la reconciliación, facilitando la interacción entre víctimas y victimarios, y abriendo espacios para el reconocimiento de responsabilidades (Acuerdo de Paz, 2016, 135-136).

Se acordó que la Comisión estuviera integrada por once comisionados<sup>173</sup>, y que su periodo de trabajo sería de 3 años. Se estableció que el ámbito temporal fuera el periodo del conflicto armado, aunque también podría explorar eventos anteriores que pudieran estar relacionados, con el propósito de esclarecer los orígenes y causas del conflicto. Debería elaborar un informe final de las investigaciones realizadas, conclusiones extraídas, y recomendaciones. Se previó la creación de un Comité de seguimiento y monitoreo para la evaluación de la implementación y desarrollo de las recomendaciones de la CEV (Acuerdo de Paz, 2016, apartado 5.1.1.1.).

**Tabla 11. Configuración de la Comisión de la Verdad**

| <b>Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición</b> |  |
|---|--|
| <b>Objetivos</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esclarecer lo ocurrido.</li> <li>- Reconocimiento:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• De las victimas</li> <li>• Responsabilidades</li> <li>• Rechazo</li> </ul> </li> <li>- Promover convivencia.</li> </ul> |

<sup>173</sup> Finalmente la CEV se constituyó con los siguientes comisionados: Carlos Beristain, Francisco De Roux Rengifo (quien será el presidente y vocero de la comisión), Saúl Franco Agudelo, Lucía González Duque, Alejandra Miller Restrepo, Alfredo Molano Bravo, Carlos Ospina Galvis, Alejandro Valencia Villa, Martha Ruiz Naranjo, María Ángela Salazar Murillo, María Patricia Tobón Yagarí. En octubre de 2019 murió Alfredo Molano, y a la fecha de la redacción de este trabajo todavía no se sabía quién le substituiría.

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Mandato</b>                      | <p>Esclarecer y promover el reconocimiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Graves violaciones de derechos humanos y del IDH</li> <li>- Responsabilidades colectivas de todos los actores</li> <li>- Impacto del conflicto a nivel: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Humanos y social</li> <li>• Ejercicio de la democracia</li> <li>• Participantes</li> </ul> </li> <li>- Contexto histórico.</li> </ul>  |
| <b>Criterios orientadores</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralidad de las víctimas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación</li> <li>• Satisfacción de derechos</li> </ul> </li> <li>- Imparcialidad</li> <li>- Independencia</li> <li>- Transitorio</li> <li>- Participación</li> <li>- Enfoque territorial</li> <li>- Enfoque diferencial y de género</li> <li>- Coordinación con otras iniciativas</li> <li>- Comisión decide reglas y metodología</li> <li>- Seguridad para comisionados y para participantes</li> </ul>   |
| <b>Funciones</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigar, recopilar y análisis.</li> <li>- Promover participación</li> <li>- Organización de audiencias públicas temáticas, territoriales, etc.</li> <li>- Reconocimiento de responsabilidad con ceremonias públicas y culturales, para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• pedir perdón</li> <li>• rendición de cuentas</li> <li>• contribuir a la reparación</li> <li>• compromisos de no repetición.</li> </ul> </li> <li>- Orientar a víctimas</li> <li>- Creación grupo de género para enfoque de género</li> <li>- Elaborar informe final</li> </ul> |
| <b>Configuración de la Comisión</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité 9 miembros, 6 elegidos de común acuerdo gobierno y FARC + 3 elegidos por sociedad civil.</li> <li>- Comité elige comisionados</li> <li>- 11 comisionados (máximo 3 extranjeros)</li> <li>- Presidente escogido por gobierno y FARC</li> </ul>   |
| <b>Financiación</b>                 | El Gobierno garantiza la financiación.  |
| <b>Duración</b>                     | 3 años  |

|  |  |
|--|--|
| <b>Ámbito temporal</b>                     | Periodo del conflicto, y eventos históricos anteriores.  |
| <b>Compromisos para el esclarecimiento</b> | Las partes se comprometen a colaborar con la Comisión, facilitando información requerida.                    |
| <b>Mecanismo <i>extra-judicial</i></b>     | Sus actividades no podrán implicar la imputación penal.  |
| <b>Post-Comisión</b>                       | Se creará un Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final. |

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo de Paz.

La Comisión se estableció finalmente por el decreto 588 del 5 de abril de 2017, especificando sus objetivos de esclarecer y promover el reconocimiento de las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de las responsabilidades individuales y colectivas de quienes participaron directa o indirectamente en el conflicto armado, y la promoción de la convivencia en los territorios (Decreto 588, 5 abril 2017, artículo 2).

Para garantizar el enfoque de género en la CEV, el decreto estableció la creación de un grupo de trabajo de género encargado de “asegurar la transversalidad del enfoque de género en todo el ámbito de trabajo de la CEV, con la creación de un grupo de trabajo que contribuya con tareas específicas de carácter técnico, de investigación, y preparación de audiencias de género, entre otras. Este grupo de trabajo no será el único en tratar el enfoque de género, pero sí debe responsabilizarse de la revisión de metodologías para que todos los instrumentos de la CEV tengan un enfoque de género, así como de la coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI” (Artículo 13, numeral 10, decreto 588 de 2017).

Según el Acuerdo, la Comisión ha de mantener de forma transversal un enfoque que refleje las afectaciones diferenciales a los distintos sectores de la población como las mujeres (Acuerdo de Paz, 2016, 131). El capítulo sobre verdad del Acuerdo de Paz no hace ninguna referencia explícita a los hechos de violencia sexual, por lo que la CEV no tiene un mandato específico al respecto. Finalmente no se accedió a la creación de ningún mecanismo para casos de violencia sexual, ni a la incorporación de mujeres víctimas en como comisionados de la CEV. Aun con ello, las organizaciones consideran que el grupo de trabajo de género puede favorecer la sensibilización, contribuyendo a un tratamiento diferenciado de esos hechos (Bedoya, et al., 2016b, 5-6).

El acuerdo busca integrar un entendimiento amplio de la memoria histórica, el cual no solamente conduzca a la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas, sino que también contribuya a la reconciliación y la no repetición (Acuerdo de Paz, 2016, 130). En cuanto a víctimas de violencia sexual, las medidas de no repetición recogidas en el Acuerdo de Paz no contemplan medidas específicas para casos de violencia sexual. En todo caso, se entienden como integradas en los diferentes apartados, y especialmente a partir del enfoque de género que impregna todo el Acuerdo de Paz.

En este sentido, la reconciliación y las garantías de no repetición deben ser fruto del derecho a la verdad, así como del conjunto de la implementación del Acuerdo final y de la finalización del conflicto armado. La primera medida para la no repetición es la finalización de confrontación armada con el despliegue del tercer punto de la Agenda “Fin del Conflicto” (Acuerdo de Paz, 2016, 187). La desaparición de la guerrilla como tal y su conversión en partido político debe garantizar su desarticulación como grupo armado, logrando así la finalización de la confrontación armada.

En segundo lugar, la reconciliación y la no repetición también se logran a partir de transformar las principales causas del conflicto, la cuestión agraria, y la participación política, así como una de sus principales consecuencias de perpetuación, las drogas ilícitas. La transformación de estos elementos evita la posibilidad de reanudación del conflicto armado, al transformar las causas que lo desencadenaron y perpetuaron (Acuerdo de Paz, 2016, 188).

Por último, el Acuerdo de Paz afirma que el reconocimiento a las víctimas, el reconocimiento de lo ocurrido junto con la asunción de responsabilidades, la lucha contra la impunidad con la debida rendición de cuentas, y la promoción de la convivencia son medidas que, junto al despliegue del SIVJNR, contribuyen a la prevención y la garantía de no repetición tanto del propio conflicto como de las victimizaciones que se produjeron (Acuerdo de Paz, 2016, 186-188). Esto reafirma la visión conjunta del Acuerdo de Paz como una serie de compromisos y mecanismos interrelacionados, de forma que el desarrollo de una de las partes sin coherencia o concordancia con el resto impide el logro de una paz sostenible.

## **6. El derecho a la justicia y la reparación**

El sistema de justicia se estableció a partir de la llamada Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), junto con una ley de amnistía. El sistema de justicia tuvo los siguientes objetivos: “satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos” (Acuerdo de Paz, 2016, 143).

El marco internacional permite la concesión de amnistías excepto en los crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidas durante el conflicto armado, para los cuales obliga a la investigación de los hechos y al procesamiento de los principales responsables, su juzgamiento y la aplicación de sanciones (Barbosa, 2017)<sup>174</sup>. Por su

---

<sup>174</sup> Los documentos que suponen una referencia a nivel jurídico para los procesos de justicia transicional son: “Principios de justicia de lucha contra la impunidad” de 2005 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas” de 2005 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Mientras que en lo que se refiere

parte la Constitución colombiana en su artículo transitorio 30 permite la aplicación de amnistías en delitos políticos y conexos.

El Acuerdo incluyó una amnistía para los delitos menos graves, y para ello el Congreso aprobó la ley de amnistía e indulto en diciembre de 2016<sup>175</sup>, contemplando la amnistía o indulto para delitos políticos –como la rebelión- o conexos –como el porte ilegal de armas y las conductas no prohibidas por el DIH-, así como un tratamiento penal diferenciado pero equivalente para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (Acuerdo de Paz, 2016, 147-152).

En cuanto a los delitos de violencia sexual, la ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, que regula las amnistías e indultos de los crímenes cometidos en contexto del conflicto armado, y que es consecuencia del Acuerdo de Paz de 2016, especifica que no serán en ningún caso objeto de amnistía o indulto (art.23), ni pueden beneficiarse de la libertad transitoria (art.52) aplicable a los agentes del Estado. La ley excluye de la amnistía los delitos de “lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, [...] el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual” (Ley 1820, 30 diciembre 2016, artículo 23). Con ello se recogía explícitamente que en ningún caso serían objeto de amnistía o indulto los casos de violencia sexual, tal como habían solicitado las organizaciones de mujeres.

En el SIVJNR la justicia es impartida por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP en adelante). La JEP se creó para satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia desde un componente restaurador del daño cometido, y a la vez ofrecer verdad, y garantizar la seguridad jurídica de los excombatientes (Acuerdos de Paz, 143; Kroc Institute, 2017, 27). Sus funciones son autónomas y preferentes en asuntos de su competencia, y aplicables a las conductas cometidas con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo de Paz (Acuerdo de Paz, 2016, 145).

Los órganos que conforman la JEP son los siguientes:

- Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, que determina si los crímenes cometidos en cada caso deben ser conocidos por las Salas de Justicia o por el Tribunal para la Paz.
- Sala de Amnistía e Indulto, que se encarga de otorgar las amnistías e indultos en caso que se cumplan los requisitos según la ley de amnistía.
- Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, que define la situación jurídica de quienes no hayan tenido una participación determinante en la comisión de delitos considerados graves.
- Unidad de Investigación y Acusación, que puede acusar ante el Tribunal para la Paz actuando como Fiscalía cuando no haya reconocimiento de responsabilidad.

---

a las amnistías en el derecho internacional el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra en su artículo 6.5 permite el establecimiento de amnistías lo más amplias posibles, aunque se excluyen para las graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

<sup>175</sup> Ley 1820 aprobada por el Congreso el 30 de diciembre de 2016



- Tribunal para la Paz, encargado de juzgar a los perpetradores de graves crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado.

El Acuerdo de Paz establece que la JEP puede imponer sanciones con penas privativas de libertad sin cárcel en caso de que los perpetradores reconozcan la verdad sobre los hechos, con sanciones de carácter restaurador que contemplan la realización de trabajos de reparación del daño causado. En caso de que no se reconozca verdad y sean declarados culpables, sí que se establecen penas de cárcel (Acuerdo de Paz, 2016, apartado 5.1.3).

Con esta base el Acuerdo de Paz establece las guías para la aplicación de sanciones, que deberán establecerse sobre el paradigma orientador de buscar “la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto [...] [atendiendo] prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas [...] con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad, y la no repetición de lo ocurrido” (Acuerdo de Paz, 2016, 144). Finalmente los detalles de las sanciones deberán ser determinados en las sentencias por los propios magistrados que conformen la JEP.

La Unidad de Investigación y Acusación es el órgano creado para realizar las investigaciones cuando los presuntos autores no reconozcan verdad plena o su responsabilidad en los hechos. Sus funciones son: “a. Investigar, y de existir mérito para ello, acusar ante el Tribunal para la Paz a las personas cuyos casos le hayan sido remitidos por la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad, por la Sala de definición de situaciones jurídicas o por la sección de revisión del Tribunal para la Paz. b. Decidir las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes. c. Solicitar a la Sección de primera instancia del Tribunal para la Paz para casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad, la adopción de medidas de aseguramiento y cautelares para garantizar el buen fin del proceso. d. Organizar sus tareas, integrar comisiones de trabajo, fijar prioridades, acumular casos semejantes y definir la secuencia en que los abordará, así como adoptar criterios de selección y descongestión. Al ejercer estas facultades tendrá en cuenta la necesidad de evitar que las conductas graves y representativas queden impunes así como prevenir la congestión del Tribunal. e. Cuando en virtud de las decisiones que haya adoptado, considere que no es necesario investigar o acusar, podrá remitir el caso a la Sala de definición de situaciones jurídicas o a la Sala de amnistía e indulto” (Acuerdos de paz, 159).

Esta Unidad cuenta con un grupo de enfoque diferencial y de género, y con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual, en los que “se atenderá a las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas en la materia incluidas en el Estatuto de Roma” (Acuerdo de Paz, 2016, 169; Resolución n.140, 8 junio 2018, 12).

El equipo de investigación en violencia sexual tiene el mandato de “garantizar el acceso a la justicia y la efectiva atención y asistencia de las víctimas en especial y de manera prioritaria a las mujeres, niñas, niños y adolescentes que haya sido víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado colombiano [...] y realizar la investigación

especial de casos de violencia sexual, que sean competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz”<sup>176</sup>.

**Tabla 12. Jurisdicción Especial para la Paz**

| <b>Jurisdicción Especial para la Paz</b>                  |   |
|---|---|
| <b>Mandato</b>  | Satisfacer derechos de las víctimas, consolidar la paz.   |
| <b>Enfoque</b>  | Función restaurativa y reparadora de la justicia.   |
| <b>Composición</b>  | 20 magistrados colombianos, 4 juristas extranjeros <i>amicus curiae</i> .   |
| <b>Competencias</b>                                       | Hacia todos los que hayan participado de forma directa en el conflicto armado.  |
| <b>No amnistía</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lesa humanidad</li> <li>- Genocidio</li> <li>- Graves crímenes de guerra               <ul style="list-style-type: none"> <li>• toma de rehenes</li> <li>• tortura</li> <li>• desplazamiento forzado</li> <li>• desaparición forzada</li> <li>• ejecuciones extrajudiciales</li> <li>• violencia sexual.</li> </ul> </li> </ul>                                |
| <b>Funciones</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acabar con la impunidad juzgando y sancionando a responsables de graves violaciones de derechos humanos</li> <li>- Obtener verdad</li> <li>- Contribuir a la reparación de las víctimas.</li> </ul>  |
| <b>Amnistía</b>   | Para delitos políticos y conexos a partir de la ley de amnistía prevista en el Anexo I del Acuerdo y que se aprobó en el Congreso el 30 de diciembre de 2016.   |
| <b>Duración</b>   | 15 años desde la puesta en funcionamiento de todo el sistema  |
| <b>Órganos que la componen</b>                            |   |
| <b>Tribunal para la Paz</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para quienes reconozcan delitos muy graves</li> <li>- Quienes reconozcan tardíamente delitos muy graves</li> <li>- Quienes no reconozcan delitos muy graves</li> <li>- Penas de 5 a 8 años de restricción efectiva de la libertad con función restaurativa.</li> <li>- Prisión ordinaria de 5 a 8 años.</li> <li>- Prisión ordinaria hasta 20 años.</li> </ul> |
| <b>Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad</b> | En esta sala se determinará si el crimen debe ir a las Salas de Justicia o al Tribunal para la Paz.   |

<sup>176</sup> Ver [www.jep.gov.co](http://www.jep.gov.co)

|  |  |
|--|--|
| <b>Sala de Amnistía e Indulto</b>                  | Sala encargada de otorgar amnistías e indultos.  |
| <b>Sala de Definición de Situaciones Jurídicas</b> | Definirá la situación jurídica de quienes no hayan tenido una participación determinante en los delitos graves.      |
| <b>Unidad de Investigación y Acusación</b>         | Podrá acusar ante el Tribunal para la Paz, actuando como Fiscalía, cuando no haya reconocimiento de responsabilidad. |

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo de Paz.

La JEP es el mecanismo para impartir justicia en los casos de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. A través de las salas de amnistía e indulto y de definición de situaciones jurídicas de la JEP, supone una garantía jurídica para aquellos actores involucrados en situaciones consideradas menos graves o que no tuvieron una participación significativa en los hechos conocidos. La JEP también contribuye al esclarecimiento de la verdad en tanto que se ofrecen beneficios jurídicos para aquellos actores que reconozcan los hechos que hayan podido cometer. Finalmente supone un mecanismo de reparación en tanto que el Tribunal para la Paz puede imponer penas para la reparación de las víctimas, tanto a nivel individual como colectivo.

Es especialmente relevante que la Jurisdicción Especial para la Paz reconozca explícitamente la violencia sexual como constitutiva de crimen de guerra y de lesa humanidad, y que por ello sea un delito no sujeto a amnistías, garantizando la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar. Eso en definitiva debe permitir que exista impunidad para este tipo de hechos. Por su parte, la creación de un equipo de investigación especial supone una garantía añadida para su cumplimiento. Para el Instituto Kroc la JEP “representa una oportunidad sin precedentes en Colombia e internacionalmente, para procesar judicialmente los crímenes cometidos durante el conflicto armado, proteger de forma eficaz los derechos de las víctimas y atender los impactos diferenciados que tuvo la violencia en las mujeres” (Kroc Institute, 2019a, 12).

En el marco del SIVJNR se han adoptado medidas específicas para la reparación a las víctimas del conflicto armado, las cuales, se vinculan también a los mecanismos de justicia gracias al enfoque de justicia restaurativa que adopta el Acuerdo de Paz (Acuerdo de Paz, 2016, 144).

Según el Acuerdo de Paz, las medidas para la reparación a las víctimas del conflicto armado se desarrollaran con la implementación de los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET), los planes de reparación colectiva con enfoque territorial, y los planes nacionales de reparación colectiva, todos ellos cuentan además con un enfoque de género para el reconocimiento del daño diferencial sufrido por las mujeres (Chaparro G. & Martínez O., 2016, 117). Concretamente, el Acuerdo de Paz establece

la reparación de las víctimas de forma simbólica con actos de reconocimiento de responsabilidades y de compromiso con la paz y con las víctimas del conflicto armado, así como actos de petición colectiva e individual de perdón. También se contempla el compromiso de una reparación material para las víctimas (Acuerdo de Paz, 2016, 184-186). En ese sentido, las reparaciones han de mantener un enfoque integral para la construcción de la paz, buscando garantizar la reparación incluyendo los derechos a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición. Todo ello a partir del fortalecimiento de los mecanismos ya existentes de reparación, previstos en la ley 1448 de 2011, más la adopción de nuevas medidas complementarias (Acuerdo de Paz, 2016, 129-130).

En el sub-punto de reparación del Acuerdo de Paz se prevé el fomento de la participación de las víctimas, por lo que las medidas de reparación se establecen a partir de las preferencias de las víctimas y las particularidades de cada territorio, adecuando las políticas públicas y las reformas normativas para enfocarlas a una reparación efectiva, integral y transformadora (Acuerdo de Paz, 2016, 180). Para ello el Estado se compromete a abrir espacios participativos con víctimas, personas expertas como defensores de derechos humanos, académico y organizaciones especializadas. Las conclusiones de estos espacios deben ser tenidas en cuenta para poner en marcha los ajustes y reformas normativas para las medidas de reparación (Acuerdo de Paz, 2016, 185). Por último el acuerdo también contempla la veeduría de la política de atención y reparación integral a las víctimas, la cual estará formada, entre otras, por víctimas a nivel local y nacional (Acuerdo de Paz, 2016, 185).

En cuanto a las reparaciones para víctimas de violencia sexual, el acuerdo prevé explícitamente el refuerzo de la atención psicosocial a partir de la ampliación de “la cobertura pública y despliegue territorial, y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo al daño específico que hayan padecido, entre ellas las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual. Para ello se multiplicarán los centros locales de atención a las víctimas y se impulsarán estrategias móviles para llegar a los lugares más apartados” (Acuerdo de Paz, 2016, 181).

## **7. La satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el Acuerdo de Paz, retos de futuro para una paz sostenible**

La organización de las mujeres y de las víctimas, así como el hecho de que se tejieran redes de confianza y de acción conjunta entre ellas, consiguió que se mantuviera una gran capacidad de agencia e incidencia en las negociaciones de paz. Fue posible una participación efectiva con aportaciones sustantivas a la mesa de negociación, para la adopción de un Acuerdo con enfoque de género y perspectiva diferencial en la atención a las víctimas (Corporación Humanas, 2017, 51; entrevista 20; entrevista 30; Fernández-Matos & González-Martínez, 2019, 128).

En este apartado se plantean los principales logros en la consideración de la violencia sexual en el Acuerdo de Paz, gracias al impacto de la labor realizada por las organizaciones de mujeres. Posteriormente se muestran los principales retos que, según las organizaciones, se plantean para una implementación efectiva del Acuerdo, a partir del traslado legislativo del Acuerdo, y del acompañamiento y empoderamiento de las víctimas para una participación efectiva y la satisfacción de derechos.

Como se ha visto en este capítulo, en el transcurso de las negociaciones de paz se consiguieron varios logros en la inclusión de un enfoque de género y en la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual. Logros que no hubieran existido de no ser por la incidencia de las organizaciones de mujeres y víctimas en las negociaciones (Sánchez Gómez, 2018, 71). Esto ha sido merecedor del reconocimiento de gran parte de la comunidad internacional, valorando muy positivamente lo acordado como una oportunidad para la garantía de los derechos de las víctimas y la reconciliación, aunque también se identifican varios retos en el escenario posacuerdo.

La Sub-Secretaria General de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, afirmó que “las mujeres han sido importantes para poner fin a la violencia basada en el género, la violencia sexual y la delincuencia, la impunidad y poner de relieve la importancia del acceso a la justicia para resolver estas acciones criminales. En Colombia ha sido fundamental que las mujeres y hombres de ambos grupos hayan sido capaces de unirse y decir que no van a aceptar la impunidad. Estos crímenes deben ser abordados”<sup>177</sup>.

Por su parte, la Relatora de Naciones Unidas sobre la violencia sexual en conflictos armados reconoció la importancia de los acuerdos y el esfuerzo de las partes al “haber hecho de la justicia de género un elemento central del proceso de paz” y afirma que su “nivel de justicia reparadora por delitos de violencia sexual perpetrados en tiempo de guerra no tiene precedentes a nivel mundial” (S/2018/250, 12-13). En su informe de 2018 también advierte de los retos que se plantean para su implementación, advirtiendo que “la administración de reparaciones colectivas sigue siendo difícil debido al gran número de víctimas afectada”, por lo que instó a las partes negociantes a “que se aseguren de que siga ocupando el centro de la atención durante la aplicación, en particular mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional y el fomento de un amplio sentido de asunción como propias de las disposiciones del acuerdo relativas al género” (S/2018/205, 12-13).

Las organizaciones de mujeres coinciden en considerar que el Acuerdo de Paz aporta un marco de trabajo ambicioso, bien planeado y positivo para la garantía de los derechos de las víctimas con perspectiva de género. En este sentido, se valora positivamente el Acuerdo por significar la finalización del conflicto armado con las FARC, y ofrecer un nuevo escenario para una paz con justicia (Cumbre Nacional de Mujeres, 2016, 1; entrevista 1; entrevista 5, entrevista 7; entrevista 17; entrevista 24). Desde la Cumbre de

---

<sup>177</sup> Ver artículo "Este es el momento para Colombia" de Phumzille Mlambo-Ngcuka del 24 de julio de 2016 en: <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2016/07/ed-habana>

Mujeres y Paz, se apoyó de forma unánime el proceso de paz al representar el inicio de una nueva etapa de oportunidad para la satisfacción de los derechos de las víctimas (Comunicado público 21 octubre 2016, II Cumbre Nacional de Mujeres y Paz).

Destaca el reconocimiento explícito que hicieron las partes sobre la comisión de violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado, como la violencia sexual, que afectaron particularmente a las mujeres, y en consecuencia, reconocieron que se requieren medidas especiales, recogidas en el Acuerdo de Paz (Bermúdez Liévano, 2019, 293; entrevista 17; entrevista 51).

En cuanto a la satisfacción de los derechos de las víctimas, las organizaciones remarcan el hecho de haber posicionado la violencia sexual como un crimen de guerra y lesa humanidad, y en consecuencia no sujeto a amnistías ni indultos, cambiando así la dinámica de impunidad generalizada para estos casos (Entrevista 20; entrevista 43). En este sentido, valoran positivamente la creación de una Unidad de Investigación y Acusación, y un equipo de investigación especial para los casos de violencia sexual que se incorpora a la JEP. Se considera una apuesta contra la impunidad, y una herramienta para la garantía del acceso de las víctimas de violencia sexual a la justicia. También la consideran una gran oportunidad para el esclarecimiento de los hechos de violencia sexual, y con ello, la posibilidad de visibilizar el alcance real de ese crimen en las mujeres (Bedoya et al., 2016b, 5, 13; Cumbre Nacional de Mujeres, 2018, 48-50; entrevista 17; Sánchez Gómez, 2018, 72).

Según las organizaciones, el Acuerdo de Paz es una oportunidad para reestructurar el sistema de atención a las víctimas, permitiendo modificar las medidas y programas previstos en la ley 1448 de 2011. También permite ampliar los recursos destinados y mejorar su gestión. Y en definitiva fortalecer las vías de atención a las víctimas a partir de rutas más efectivas y que respondan a las necesidades reales con perspectiva diferencial (Cumbre Nacional de Mujeres, 2018, 20-23; entrevista 17; entrevista 29; entrevista 40).

En resumen, el SIVJRNR, al mantener a las víctimas en el centro, busca el equilibrio entre los distintos ámbitos para la satisfacción de sus derechos y para la reconciliación. El enfoque integral permite la interrelación entre los distintos mecanismos para aportar verdad, justicia, reparación y no repetición, adoptando el compromiso de prevenir, investigar, sancionar y reparar a las víctimas de violencia sexual (Bedoya et al., 2016a, 7).

La firma del Acuerdo de Paz puso fin a un período de cuatro años de negociación, y dio inicio a la fase de implementación de los compromisos adoptados. En esta nueva etapa, las organizaciones identificaron los principales retos que deberían afrontar para la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas de violencia sexual.

Las organizaciones son conscientes de que el Acuerdo ofrece un marco para la poner en marcha mecanismos, programas y políticas, y que es en su implementación donde radica la clave para la satisfacción efectiva de las víctimas. Por eso, adoptaron el compromiso

de participar en su despliegue y desarrollo normativo, contribuyendo así a garantizar el cumplimiento de lo acordado, sabedoras que existen grandes retos para ello (Cumbre Nacional de Mujeres, 2016, 1; entrevista 1; entrevista 5, entrevista 7; entrevista 17; entrevista 24).

Una vez firmado el Acuerdo de Paz, las organizaciones de mujeres siguieron movilizadas para ejercer de veeduría en su implementación, aportando ideas y recomendaciones sobre cómo trasladar los acuerdos en herramientas concretas y efectivas (Entrevista 1; entrevista 29). Desde la Cumbre Nacional de Mujeres así como de organizaciones como Sisma Mujer, la Corporación Humanas y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, especializadas en cuestiones técnico-jurídicas, trabajaron en un seguimiento legislativo de la implementación, presionando para el cumplimiento de los compromisos adoptados por las partes en el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz, que se garantizara el enfoque de género, y que se mantuvieran las medidas referentes a violencia sexual (Entrevista 5; entrevista 17).

En los tres años de posacuerdo se han logrado importantes avances y un desarrollo legislativo para la implementación del Acuerdo de Paz, A finales de 2019, tres años después de la firma del Acuerdos de Paz, estaban en marcha los principales órganos previstos en el SIVJRNR, la JEP, la CEV, y la UBDP<sup>178</sup> (Cumbre Nacional de Mujeres, 2018, 45-53; Kroc Institute, 2019a, 132-133). Además la CEV cuenta con un 50% de mujeres comisionadas<sup>179</sup>, mientras que en la JEP el 53% de magistrados son mujeres. Este órgano, a finales de 2019 contaba con siete casos abiertos que se habían priorizado para “evidenciar la dinámica del conflicto en un territorio, para visibilizar crímenes como la violencia sexual o el desplazamiento forzado, y por su relevancia para el análisis de los impactos diferenciados del conflicto en comunidades vulnerables” (Kroc Institute, 2019a, 138).

Las entrevistas realizadas para este trabajo coinciden en remarcar la importancia que tuvieron las organizaciones y las plataformas y redes creadas a partir de las negociaciones de paz, las cuales permitieron una incidencia coordinada, con contenido sustantivo, y con un impacto evidente en la mesa de negociación y en el Acuerdo de Paz (Entrevista 5, entrevista 7, entrevista 14, entrevista 24). De cara al posacuerdo, se remarca la necesidad de dar continuidad y seguir trabajando de forma organizada y en red para el proceso de implementación. En este sentido, respecto a las víctimas de violencia sexual, se ve necesario incentivar y promocionar la organización de las víctimas, la creación de redes de confianza a nivel local, y el mantenimiento de un contacto fluido entre víctimas, organizaciones de mujeres y funcionarios de la administración, espacios que se han demostrado útiles en los procesos de reparación y restitución de derechos (Entrevista 31, entrevista 43; entrevista 47).

---

<sup>178</sup> Ver páginas web de la JEP: [www.jep.gov.co](http://www.jep.gov.co); la CEV: <https://comisiondelaverdad.co>; y la [www.ubpdusquedadesaparecidos.co](http://www.ubpdusquedadesaparecidos.co).

<sup>179</sup> Como se ha visto en el punto VII.5, la CEV se compone de once comisionados, cinco de las cuales son mujeres, y a la muerte de Alfredo Molano, todavía no se ha escogido quien le substituirá, por eso actualmente las mujeres representan el 50%.

El acompañamiento de otras mujeres así como de las organizaciones resulta un apoyo inestimable. De esta forma, aunque el camino que deben recorrer las víctimas sea largo y complejo, el asesoramiento sirve para conocer los derechos que tienen como víctimas, las rutas existentes para su atención, y los caminos de acceso. Pero es igualmente relevante el acompañamiento, que permite compartir y aliviar los sentimientos de desesperación, soledad, y frustración habitual en esos procesos (Entrevista 20; entrevista 31; entrevista 33; entrevista 43; entrevista 47; entrevista 51).

Las organizaciones hacen también de puente entre las víctimas y la institucionalidad a través de redes de confianza o de vínculos afectivos, como los llaman, pues pueden recomendar acudir a una u otra funcionaria en función de sus capacidades de atención a víctimas de violencia sexual haciéndola más efectiva. A su vez, las víctimas se sienten con más confianza para hablar con las funcionarias del gobierno si tienen referencias de estas personas (Entrevista 31, entrevista 41; entrevista 43).

Otro de los retos que plantea el posacuerdo es hacer efectiva la participación de las víctimas en el diseño e implementación de los acuerdos, para poder construir la paz también desde abajo, y desde los territorios (Entrevista 22). Esta participación se entiende que es fundamental para lograr el desarrollo de los programas adecuados, con un enfoque diferencial para la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas de violencia sexual. Para ello se busca el empoderamiento de las víctimas, pero también su acompañamiento, pues conciben la fuerza de la organización como un elemento de importante valor (Entrevista 29; entrevista 31; entrevista 47).

En lo que respecta al seguimiento de la implementación de lo acordado, se cuenta con un órgano especial, la Comisión de Seguimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz (CSIVI). Esta Comisión se puso en marcha en 2017 como órgano bipartito (FARC-Gobierno) para monitorear la implementación del Acuerdo de Paz. La CSIVI incorpora una instancia especial para la garantía del enfoque de género en la implementación de los acuerdos. Esta instancia especial está integrada por siete mujeres representantes de organizaciones de mujeres, de víctimas y de colectivos LGTBI.

Varias entidades reclamaron que en los mecanismos de verificación de la finalización de la violencia, se incluyera como indicador de monitoreo el cese a la violencia contra las mujeres, con especial énfasis en el cese de la violencia sexual, entendiéndola como una hostilidad de las partes (Entrevista 24; Bedoya, Benjumea, Mejía, & Quintero, 2016a, 17). Al respecto, en el marco del proceso de cese de hostilidades y dejación de armas se creó el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV), se incorpora un código de conducta que incluye aspectos relacionados con la explotación y abusos sexuales (Párrafo 12, informe Consejo de Seguridad S/2016/729), si bien finalmente no incluyó ningún indicador de comisión de casos de violencia sexual como incumplimiento del cese de hostilidades.



## 8. Conclusiones

Desde el inicio de las negociaciones de paz de La Habana, en los diferentes encuentros de mujeres se empezó a posicionar la violencia sexual como un hecho que debería ser considerado un crimen de guerra y de lesa humanidad. Para ello, desde organizaciones de mujeres y de víctimas se crearon varias iniciativas y campañas de incidencia en esta línea, utilizando tanto los mecanismos formales de participación como mecanismos informales. Esta incidencia llevó a varios hitos en la mesa de negociaciones de La Habana, como fueron las visitas de expertas internacionales en violencia sexual, y los encuentros entre organizaciones de mujeres y de víctimas con el grupo de juristas, logrando de esta forma posicionar la cuestión en las negociaciones. Finalmente se consiguió la incorporación de la violencia sexual con enfoque diferencial en el acuerdo sobre víctimas, en el que se acordaron medidas y mecanismos específicos para la satisfacción de los derechos de las víctimas de estos hechos.

La persistencia de algunas organizaciones fue fundamental para cambiar las mentalidades de los actores armados y que fueran conscientes del verdadero alcance de la violencia sexual, que entendieran las demandas de las víctimas, y las repercusiones que tenía atenderlas desde una óptica feminista, tanto para ellas como para el país.

Los logros de esta incidencia se concretaron en un sistema de justicia integral que reconocía explícitamente la violencia sexual como crimen de guerra y de lesa humanidad. Los mecanismos del SIVJNRN integraron medidas específicas para un tratamiento diferencial de las víctimas de violencia sexual. Entre las más relevantes destaca la exclusión de ese crimen de las amnistías e indultos que se conceden a partir de la ley de amnistía, la creación de un equipo de investigación en violencia sexual que hará parte de la unidad especial de investigación de la JEP, y la previsión de reparaciones diferenciales con un especial enfoque psicosocial para las víctimas de violencia sexual. El SIVJNRN también incorpora una mirada diferencial e integral en la forma en que enfoca la implementación de los mecanismos previstos en el acuerdo. Ello debe representar una oportunidad para que las víctimas de violencia sexual puedan acceder a ellos sin que se las revictimice, con un trato especial y diferencial.

Sin la incidencia de las organizaciones de mujeres y de víctimas, la violencia sexual no se hubiera incluido en el Acuerdo de Paz específicamente como crimen de guerra y de lesa humanidad. Lo demuestran las reticencias iniciales de las partes en la mesa, y los esfuerzos que tuvieron que realizar las organizaciones para que finalmente quedara recogido en el Acuerdo de Paz. Las organizaciones lograron realizar una incidencia efectiva a partir de posicionar la cuestión en los diferentes mecanismos formales de participación, como los foros, el envío de propuestas, y las visitas de víctimas; pero también se movilizaron paralelamente, tejiendo redes y alianzas para la incidencia en la mesa de negociaciones.

Para las organizaciones de mujeres, el hecho de que se incluyera la violencia sexual de forma explícita en el acuerdo sobre víctimas, supone una garantía para la lucha contra la

impunidad; ofrecer la oportunidad de dar conocer la verdad sobre el alcance y las motivaciones y causas de este crimen; y permite establecer los mecanismos para la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual, habitualmente olvidadas en los procesos de justicia transicional.

El proceso que llevaron a cabo las organizaciones les llevó a la creación de redes de confianza, de apoyo y de acompañamiento para las víctimas. El proceso de paz se aprovechó de esa forma para promocionar y reforzar la organización de las víctimas, creando a su vez un círculo reparador y empoderador para ellas. Asimismo las organizaciones de mujeres fueron y son un espacio de encuentro y referencia para el empoderamiento y capacitación de las víctimas, que en última instancia facilita a las víctimas seguir las vías oficiales para la satisfacción de sus derechos.

Con unos acuerdos referentes en enfoque de género y atención para las víctimas de violencia sexual, las organizaciones miran al futuro para que lo acordado pueda tener una implementación efectiva y se traslade en unas políticas, programas y mecanismos efectivos para la satisfacción de los derechos de las víctimas. En este sentido, la satisfacción de los derechos de todas las víctimas que ha dejado el conflicto armado, supone un paso fundamental para el logro de una paz sostenible. Para que se desarrollen los compromisos adoptados en el acuerdo de paz, las organizaciones entienden que la participación de las víctimas deberá incentivarse, facilitarse y valorarse como fundamental para la construcción de la paz en Colombia. Finalmente, la implementación del Acuerdo de Paz se lee como una oportunidad para llevar a cabo transformaciones sociales y culturales destinadas a cambiar las dinámicas y relaciones de género patriarcales, avanzando hacia la erradicación de la violencia contra las mujeres, aunque las organizaciones son conscientes que el enfoque transformador que puedan tomar las medidas de satisfacción de derechos dependerá del cómo se implemente el acuerdo, por lo que deberán seguir implicadas en la construcción de la paz posbélica.

El proceso de negociaciones de paz de La Habana deja importantes e interesantes lecciones en lo que respecta a la participación ciudadana en unas negociaciones de paz. A través de una negociación de carácter consultivo, las mujeres supieron aprovechar los mecanismos tanto formales como informales para una incidencia efectiva en la mesa de conversaciones. La organización de mujeres y de víctimas fueron un factor clave para una participación efectiva en las negociaciones, aportando temas de interés ciudadano y logrando su incorporación en el Acuerdo.

La experiencia colombiana ha demostrado la importancia de la participación de las organizaciones de mujeres y de víctimas, en la mesa de negociación para influir en el contenido de los acuerdos. En este sentido, es posible afirmar que, sin la incidencia de las organizaciones, el Acuerdo de Paz no hubieran integrado un enfoque de género, ni un tratamiento diferencial para las víctimas de violencia sexual. El análisis del proceso de La Habana ha permitido mostrar hasta qué punto los espacios de participación son una herramienta útil para la defensa de los intereses de la ciudadanía, incorporándolos en la mesa de negociación y finalmente en el Acuerdo de Paz.



## **VIII. CONCLUSIONES: RETOS Y POSIBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ**

El objetivo principal del presente trabajo ha sido responder a la pregunta sobre en qué medida la participación de las mujeres y las víctimas en las negociaciones de paz influyen en la inclusión de nuevos enfoques y temas fundamentales para el alcance de una paz sostenible. A lo largo del trabajo se ha podido mostrar la importancia de la participación ciudadana, y en especial de las mujeres y de las víctimas, en unas negociaciones de paz como elemento fundamental para sentar las bases de una paz sostenible.

A partir de nuevos enfoques teóricos basados en la literatura crítica, el trabajo muestra las posibilidades de participación, y los beneficios que comporta la implicación de la sociedad civil en las negociaciones de paz. El análisis del proceso colombiano ha mostrado cómo, durante las negociaciones de paz de La Habana, las organizaciones de mujeres y de víctimas lograron ampliar la mirada de los diálogos de paz, e incluir nuevos elementos en el Acuerdo de Paz. La investigación ha permitido validar la hipótesis inicial planteada, y afirmar que la participación de las mujeres y de las víctimas en las negociaciones de paz permite la inclusión de nuevas perspectivas, como el enfoque de género en las negociaciones, y tratar temas hasta ahora excluidos, como la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual. De esta forma, el trabajo ha demostrado que la participación de la sociedad civil y en especial de las mujeres y las víctimas en las negociaciones, permite sentar las bases de una paz sostenible.

Desde la finalización de la guerra fría, los procesos de paz se han caracterizado por haber sido desarrollados por las élites combatientes, de arriba abajo, y sin contar con la ciudadanía. En consecuencia, las hojas de ruta establecidas se han basado en los propios intereses de dichas élites. Además de una exclusión ciudadana, ha habido una exclusión de las mujeres en las mesas de negociación. Esta exclusión ha comportado que los procesos de paz hayan reproducido los roles y estructuras patriarcales de discriminación hacia las mujeres. Esto ha llevado a que la paz construida no haya sido positiva ni sostenible. La mitad de los conflictos finalizados han experimentado el retorno de los grupos armados, y en otros casos se han perpetuado unos altos índices de violencia. Asimismo, han derivado en la impunidad de los crímenes cometidos, y en la falta de satisfacción de los derechos de las víctimas.

Las nuevas miradas sobre la construcción de la paz señalan tres factores que contribuyen a la sostenibilidad de la paz: la relevancia de las negociaciones de paz, la participación de la sociedad civil y específicamente de las mujeres y de las víctimas en

estas, y la satisfacción de los derechos de las víctimas con enfoque diferencial y de género.

Las negociaciones son un momento de gran relevancia para la construcción de la paz, pues determinan el alcance y el enfoque de los procesos. Para que los procesos lleven a la sostenibilidad de la paz es necesaria una apuesta decidida por la participación ciudadana en las negociaciones, con especial atención a las mujeres y a las víctimas. Esta participación es la mejor garantía para la inclusión de los intereses de la población en un acuerdo de paz, y para la satisfacción de los derechos de las víctimas. La sociedad civil es un actor clave en las negociaciones de paz, y sin su participación en las negociaciones difícilmente se puede lograr un proceso para una paz sostenible. Su importancia radica en que pueden introducir nuevas sensibilidades, enfoques y temas desde diferentes ámbitos de la sociedad, que son de interés para la ciudadanía en conjunto. Permite una ampliación de la mirada de los procesos de construcción de la paz, aportando propuestas que respondan a los fundamentos de una paz sostenible, y que atienden a las necesidades e intereses de la población.

Por un lado, ello contribuye a aumentar el apoyo ciudadano a la construcción de la paz, al ver sus intereses y necesidades reflejados en los procesos. Por otro lado, favorece que los procesos puedan abordar y transformar las causas de inicio y perpetuación de los conflictos, así como las consecuencias de la violencia. Los conflictos armados internos impactan de forma desproporcionada sobre la población civil, y, al enfrentar partes de una misma sociedad, dejan una importante polarización. Para el logro de la consolidación de una paz sostenible es necesario considerar las consecuencias de la violencia en los procesos de paz, con mecanismos de justicia transicional para la satisfacción de los derechos de las víctimas y la reconciliación social.

En este marco, el presente trabajo muestra que existen diferentes modelos de negociación que posibilitan la participación ciudadana, así como diferentes mecanismos e iniciativas tanto de carácter formal como informal para facilitar la participación. Los modelos de negociación que facilitan y promueven una participación efectiva de la sociedad civil, tienen mejores garantías para que las negociaciones logren sentar las bases de una paz sostenible. Las experiencias de negociación en las que ha habido modelos participativos y con aportes sustantivos de la sociedad civil, muestran que se llega a unos acuerdos más amplios que aquellos en los que se limita la incidencia ciudadana.

Los modelos que facilitan la participación tienen mayores posibilidades de sentar las bases de la paz sostenible, en este sentido, a mayor participación, mayor incidencia ciudadana, y mayores garantías para la sostenibilidad de la paz.

En este sentido, los modelos más adecuados para facilitar la participación de la sociedad civil en unas negociaciones de paz son: el modelo consultivo, el modelo inclusivo y el modelo integral. Estos cuentan con mecanismos formales para la participación. Asimismo, si bien el modelo consultivo puede ser adecuado en determinados contextos y siempre que cuente con mecanismos efectivos de incidencia, los modelos inclusivo e

integral son los que permiten una participación directa en las mesas de negociación, por lo que sería preferible contar con estos modelos.

El análisis de los diferentes modelos muestra que el integral, junto al inclusivo, permite la participación más directa de la sociedad civil en las mesas de negociación, es decir, incorpora a la sociedad civil en los espacios de discusión y toma de decisiones, lo que facilita la integración de los intereses y necesidades de la ciudadanía a los acuerdos de paz. Asimismo, el modelo integral también incluye la participación directa de partidos políticos, incluso de la oposición política, lo que supone una garantía añadida a la adopción de compromisos para la implementación de los acuerdos y, en consecuencia, para sostenibilidad de la paz. Por ello, el modelo integral sería el modelo ideal para unas negociaciones de paz.

Las organizaciones feministas han puesto de relieve los efectos diferenciados de la violencia sobre las mujeres, mostrando la necesidad de incorporar de un enfoque de género en la justicia transicional, que permita el reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres para superar su estatus de víctima de forma diferencial. El análisis feminista destaca el impacto de la violencia sexual en las mujeres, hecho recurrente en los conflictos armados y cometido por la mayoría de los actores armados. A pesar de ello ha sido ocultado y silenciado, y no se ha atendido en los procesos de paz, quedando totalmente impune. El análisis de la violencia sexual muestra que tiene sus raíces en la cultura patriarcal, que lo posibilita, justifica y silencia. Abordarla en los procesos de paz para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas permite finalizar con la ocultación y dar a conocer el alcance real de este hecho, así como terminar con la impunidad y adoptar medidas para la reparación. Además, para las organizaciones feministas, supone una oportunidad para avanzar en la transformación feminista dirigida a la no repetición de los hechos de violencia sexual, y a poner fin a la discriminación hacia las mujeres.

La participación de las mujeres en los procesos de paz, debido a la exclusión que han sufrido, se ha realizado habitualmente a través de espacios informales de participación. Los espacios informales son iniciativas no oficiales de la mesa de negociación, pero su influencia puede suponer cambios significativos en el contenido de los diálogos.

La incidencia de las mujeres se ha orientado generalmente en dos sentidos. Por un lado en la inclusión de mujeres en las mesas de negociación. Por otro lado, en la incorporación de un enfoque de género en la construcción de la paz. Eso permite introducir nuevas miradas y elementos en las agendas de paz que los hombres habitualmente no tienen en cuenta. La incorporación del enfoque de género implica el desarrollo de procesos que den respuesta a los intereses y necesidades específicas de las mujeres, corregir las discriminaciones históricas que sufren, y la integración de un enfoque diferencial para las víctimas en los mecanismos de justicia transicional. Esto contribuye a que la paz implementada contemple las necesidades de los diferentes sectores de la población, avanzar en la reconciliación, y en definitiva, sentar las bases para que los procesos lleven a una paz sostenible.

El proceso de paz de La Habana supone un punto de inflexión en los procesos de negociación. Desde el punto de vista de la participación, ha sido especialmente relevante por desarrollarse con una metodología innovadora y eficaz que abrió la mesa de negociación a la participación ciudadana. Se habilitaron diversos mecanismos formales para la participación ciudadana como la organización de foros temáticos, la recepción de propuestas, y las consultas a expertos; posteriormente la subcomisión de género facilitó una interacción más directa de las organizaciones de mujeres con la mesa, mientras que las visitas de víctimas en la mesa de negociación favorecieron que la satisfacción de los derechos de las víctimas fuera una cuestión central del Acuerdo. Asimismo, la sociedad civil desarrolló su incidencia también a través mecanismos informales, los cuales se mostraron especialmente relevantes para ampliar las miradas de las negociaciones, como fueron la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, y las campañas para la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el Acuerdo. El modelo consultivo se mostró adecuado para el contexto colombiano en cuanto a que facilitó y promovió una amplia participación de la sociedad civil.

La implicación de las organizaciones de mujeres permitió realizar una incidencia efectiva en las mesa de negociación, logrando que el Acuerdo de Paz incorporara temas de interés para la ciudadanía que se consideran claves para la sostenibilidad de la paz, como la inclusión de un enfoque de género, y la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual con enfoque diferencial. Las organizaciones de mujeres concibieron que la paz no podría ser sostenible si no se incluía una mirada de género que tuviera en cuenta las afectaciones diferenciales de la guerra, y que contemplara los intereses y necesidades de las mujeres en la paz. A su vez, entendían que la inclusión de forma explícita de la violencia sexual garantiza que los mecanismos de justicia transicional tengan como mandato la satisfacción de los derechos de las víctimas de estos hechos, habitualmente excluidas en los procesos de paz. El enfoque de género contribuyó asimismo a aumentar el apoyo ciudadano al Acuerdo, como se demostró en las movilizaciones posteriores al plebiscito y que reclamaron la permanencia del enfoque de género en ellos.

La investigación a partir del caso colombiano ha demostrado el potencial transformador de la sociedad civil en las negociaciones de paz, y su capacidad para integrar elementos fundamentales para la sostenibilidad de la paz. Además, ha evidenciado hasta qué punto es viable, beneficiosa y necesaria la participación ciudadana. En definitiva, se puede afirmar que el proceso de La Habana ha pasado a ser un referente internacional en cuanto a la participación de las mujeres, a la inclusión del enfoque de género, y a la centralidad de las víctimas, siendo un modelo de ejemplo para otros procesos que puedan llevarse a cabo.

La implicación de la sociedad civil resultó fundamental en el proceso de negociación, cambió la dinámica del propio proceso, facilitando una participación más directa de la sociedad civil; la metodología de negociación, con la ampliación de los mecanismos participativos y la creación de una subcomisión de género; y el enfoque de los acuerdos, introduciendo una mirada de género que permea todo el Acuerdo de Paz. Sin la

implicación ciudadana en las negociaciones de paz, el proceso de negociación y el Acuerdo de Paz hubieran sido muy distintos.

El proceso ha dejado importantes e interesantes lecciones sobre la participación ciudadana en unas negociaciones de paz. Ha mostrado cómo, desde la implementación de un modelo consultivo, existe la posibilidad de articular diferentes mecanismos participativos. Asimismo, la movilización e implicación de la sociedad civil en el proceso de La Habana fue clave para ampliar los espacios participativos, tanto formales como informales.

Los espacios formales de participación, habilitados desde la mesa de negociación, fueron ampliándose paulatinamente. El proceso de La Habana se mostró dinámico y flexible en este aspecto, lo que permitió modificar la metodología de negociación para adaptarla a las necesidades de cada momento, y ampliar los mecanismos de participación una interlocución más directa con la sociedad civil.

La creación de una subcomisión de género, mecanismo inédito hasta la fecha, fue una propuesta imaginativa fruto de la presión de las organizaciones. Facilitó la canalización de las demandas feministas a la mesa de negociación, con encuentros en La Habana entre organizaciones, expertas y delegaciones. Sirvió para que el Acuerdo de Paz incluyera un enfoque de género, no solamente en el lenguaje utilizado, sino con la incorporación de medidas específicas para superar la discriminación histórica de las mujeres. Sin duda fue uno de los mecanismos más destacables y singulares de la negociación, facilitando la interacción con las organizaciones de mujeres, y aportando una visión de género al proceso.

Las intervenciones de víctimas del conflicto en la mesa de conversaciones fue otra de las novedades más destacadas del proceso de La Habana al ser un hecho sin precedentes. Esta iniciativa contribuyó a la adopción de un acuerdo amplio y garantista con la satisfacción de los derechos de las víctimas, ofreciendo relatos de vida desde las propias experiencias personales, contribuyendo al entendimiento del grave impacto que tuvo la guerra en la sociedad colombiana. Algunas de las organizaciones de mujeres y de víctimas realizaron una incidencia enfocada especialmente a la integración de la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual, logrando la consideración de este hecho como no amniable, la adopción de un enfoque de género en la comisión para el esclarecimiento de la verdad, la creación de un equipo de investigación especial para los casos de violencia sexual en el Tribunal Especial para la Paz, y la adopción de medidas diferenciales para una reparación efectiva, integral y transformadora.

Los mecanismos formales de participación se mostraron insuficientes para canalizar las diferentes demandas de la sociedad civil, que en ocasiones trascendían los puntos específicos de la agenda de negociación. Ante esta situación, las organizaciones de mujeres crearon sus propios espacios participativos de forma paralela a los mecanismos habilitados desde la mesa, con la apertura de espacios de debate ciudadano, y la creación de redes y plataformas. Estos, sirvieron para discutir sobre aspectos que



consideraban relevantes para la construcción de la paz más allá de los temas de la agenda. Los mecanismos informales se mostraron especialmente útiles por su autonomía respecto a los espacios formales, lo que permitió ampliar los debates y organizarse a partir de las propias agendas ciudadanas. Las organizaciones combinaron el uso de espacios formales e informales, logrando así un impacto directo en el contenido de los acuerdos. Las organizaciones de mujeres lograron posicionar su agenda feminista centrada en dos aspectos clave, la incorporación de mujeres de forma paritaria en los espacios de toma de decisión, incluidas las propias negociaciones, y la inclusión de un enfoque de género en los acuerdos de paz.

A pesar de que el proceso de La Habana no contó en un principio con ninguna mujer en la mesa de negociación, la presión de las organizaciones de mujeres, a través de campañas de incidencia y la organización de la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, hizo que se incluyeran a dos mujeres como plenipotenciarias, y que el Acuerdo de Paz determinara que los órganos creados para la construcción de la paz posbélica, debían contar con paridad entre hombres y mujeres.

En cuanto a aportaciones sustantivas, hubo diversas propuestas para que los acuerdos integraran un enfoque de género. Su incorporación en el Acuerdo de Paz supone la adopción de medidas específicas para revertir la discriminación histórica de las mujeres, agudizada en el conflicto armado, y dar respuesta a la afectación diferencial que ha tenido el conflicto armado en las mujeres. La adopción de un enfoque de género en el Acuerdo de Paz permite tener en cuenta las consecuencias para las mujeres en la implementación de los diferentes puntos del acuerdo, y adaptar los proyectos específicos de construcción de la paz a sus intereses y necesidades, ya sea en el desarrollo rural, en la sustitución de cultivos, o en la implementación de los mecanismos de justicia transicional. Todo ello, supone una oportunidad para avanzar en la transformación de las relaciones de poder y el cuestionamiento de los roles de género, y dar nuevos pasos hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

Las organizaciones de mujeres pusieron el foco en la violencia sexual al tratarse de un hecho que afecta mayoritariamente a las mujeres y que habitualmente queda excluido de los procesos de paz. Buscaron trabajar conjuntamente con las víctimas y organizaciones de víctimas de violencia sexual, contribuir a su empoderamiento, e incentivar su participación e implicación en las negociaciones de paz. Con ello lograron visibilizar la problemática de la violencia sexual, y señalar las causas de la discriminación hacia las mujeres.

La incidencia en este sentido permitió incluir una visión diferencial en los mecanismos de justicia transicional, y la adopción de medidas específicas para la atención y satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual desde una óptica diferencial y de género. La inclusión de la violencia sexual en el acuerdo sobre víctimas fue una de las novedades más destacadas del proceso de paz colombiano, y lo sitúa como único en el mundo en este aspecto.

El plebiscito de 2016 puso en evidencia las carencias de un proceso de paz innovador, participativo, y bien planteado metodológicamente, pero que no logró llegar a toda la sociedad, y que no integró a la fuerte oposición política que tenía el proceso. La victoria del “No” hizo que se modificaran algunos aspectos del Acuerdo de Paz, aunque no se modificaron los aspectos fundamentales que regían el Acuerdo, por ello, finalmente el acuerdo se aprobó en las cámaras de representantes donde el Gobierno gozaba de mayoría. Entre las grandes lecciones que deja el “No” en el plebiscito destaca por un lado la necesidad de entender la participación en una negociación como un proceso continuado, en el que al debatir y realizar propuestas para la paz supone también una forma de apropiarse del proceso y sumar implicaciones. Además de la inclusión, la pedagogía y la transparencia en este sentido es un aspecto importante y que no se priorizó. Por otro lado, el plebiscito también evidenció la necesidad de incluir a la oposición política como garantía para la implementación de los acuerdos. La victoria del “No” en el plebiscito fue consecuencia de la falta de inclusión de la oposición en las negociaciones. Optar por un sistema más inclusivo con la oposición, hubiera facilitado el proceso de implementación al sumar más apoyos al Acuerdo de Paz. En este sentido, un modelo integral de participación facilita una participación directa de la sociedad civil, así como la participación de partidos políticos, incluso de la oposición.

El proceso de La Habana facilitó la participación de las mujeres y las víctimas, y con ello se logró la integración de elementos fundamentales para la sostenibilidad de la paz, como el enfoque de género y la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual. La participación es un elemento indispensable para sentar las bases de la sostenibilidad de la paz, pero que no garantiza en sí mismo la consolidación de una paz sostenible, pues las negociaciones son solo una parte de un proceso de construcción de la paz, que pone los fundamentos para la transformación cultural, social, política y económica.

Actualmente el proceso colombiano se enfrenta a los retos que comporta la implementación de lo acordado, con una significativa oposición política, y la continuidad de la violencia por parte de otros grupos armados. A pesar de ello, los temas que las organizaciones de mujeres y víctimas lograron incluir en el Acuerdo de Paz, como el enfoque de género y los mecanismos de justicia transicional incluidos en el SIVJRNR, siguen en marcha y mantienen su gran potencial para la transformación feminista y la satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia sexual. Así que es posible afirmar que, aún con las dificultades y los retos que presenta la implementación de los acuerdos, el Acuerdo de Paz de La Habana ha puesto las bases para la sostenibilidad de la paz en Colombia.



## ANEXO I. Cuadro de relación de entrevistas

| NOMBRE        | SEXO   | RELACIÓN                                   |
|---------------|--------|--|
| Entrevista 1  | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 2  | Mujer  | Centro Nacional de Memoria Histórica       |
| Entrevista 3  | Mujer  | Organización Internacional                 |
| Entrevista 4  | Mujer  | Organización Internacional                 |
| Entrevista 5  | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 6  | Mujer  | Organización de Derechos Humanos           |
| Entrevista 7  | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 8  | Hombre | Universidad                                |
| Entrevista 9  | Hombre | Universidad                                |
| Entrevista 10 | Hombre | Organización de Derechos Humanos           |
| Entrevista 11 | Mujer  | Organización de Derechos Humanos           |
| Entrevista 12 | Mujer  | Organización de Víctimas – víctima         |
| Entrevista 13 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 14 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 15 | Hombre | Universidad                                |
| Entrevista 16 | Mujer  | Funcionaria                                |
| Entrevista 17 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 18 | Mujer  | Organización de Víctimas - Víctima         |
| Entrevista 19 | Hombre | Universidad                                |
| Entrevista 20 | Mujer  | Organización de Víctimas - Víctima         |
| Entrevista 21 | Mujer  | Centro Nacional de Memoria Histórica       |
| Entrevista 22 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 23 | Mujer  | Organización de Derechos Humanos           |
| Entrevista 24 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 25 | Mujer  | Centro Nacional de Memoria Histórica       |
| Entrevista 26 | Hombre | Universidad                                |
| Entrevista 27 | Mujer  | Organización de Víctimas                   |
| Entrevista 28 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 29 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 30 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 31 | Mujer  | Organización de Mujeres – Territorial      |
| Entrevista 32 | Mujer  | FARC-EP                                    |
| Entrevista 33 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 34 | Mujer  | Universidad                                |
| Entrevista 35 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 36 | Mujer  | Organización de Mujeres                    |
| Entrevista 37 | Mujer  | Víctima no organizada                      |
| Entrevista 38 | Mujer  | Víctima no organizada                      |
| Entrevista 39 | Hombre | Funcionario                                |
| Entrevista 40 | Mujer  | Organización de Derechos Humanos – víctima |

|               |        |                                    |
|---------------|--------|------------------------------------|
| Entrevista 41 | Mujer  | Funcionaria                        |
| Entrevista 42 | Hombre | Funcionario                        |
| Entrevista 43 | Mujer  | Organización de Víctimas - víctima |
| Entrevista 44 | Hombre | Funcionario                        |
| Entrevista 45 | Mujer  | Organización de Mujeres            |
| Entrevista 46 | Mujer  | Funcionaria – Víctima              |
| Entrevista 47 | Mujer  | Organización de Víctimas - Víctima |
| Entrevista 48 | Mujer  | Funcionaria – Víctima              |
| Entrevista 49 | Mujer  | Funcionaria – Víctima              |
| Entrevista 50 | Mujer  | FFAA                               |
| Entrevista 51 | Mujer  | Universidad                        |
| Entrevista 52 | Mujer  | FARC-EP                            |
| Entrevista 53 | Hombre | FFAA                               |

## BIBLIOGRAFIA

- Abbott, C., Rogers, P., & Sloboda, J. (2007). *Més enllà del terror*. Barcelona: Icaria; ICIP.
- ABColumbia, Sisma Mujer, & USOC. (2013). *Colombia: Mujeres, violencia sexual en el conflicto y el proceso de paz*. London: ABColumbia.
- Accra Peace Agreement. (2003). *Peace agreement between the government of liberia, the liberians united for reconciliation and democracy, the movement for democracy in liberia and the political parties*. Accra.
- Acevedo Arango, Ó. F. (2017). *El corazón de las víctimas. Aportes a la verdad y la reconciliación para colombia*. Bogotá: Comisión de Conciliación Nacional.
- Acosta Oidor, C. (2012). Anatomía del conflicto armado en el valle del cauca durante la primera década del siglo XXI. *Revista Científica Guillermo De Ockham*, 10 (1), 83-93.
- Acosta, H. (2016). *El hombre clave*. Bogotá: Aguilar.
- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Bogotá.
- Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2012). La Habana.
- Alcaide Fernández, J. (1995). *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Alianza IMP. (2014). *Clínica de la escucha. Litigio estratégico No. 8*. Bogotá: Alianza IMP.
- Alija, R. A., & Bonet, J. (2009). *Impunidad, derechos humanos y justicia transicional No. 53*. Bilbao: Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.
- Alzate Mora, R. D. (2012). La definición de la victoria en las guerras simétricas y asimétricas. *Military Review, Hispanoamericana*, LXVI (1), 51.
- Amnistía Internacional. (2018). *Informe 2017/18 amnistía internacional. la situación de los derechos humanos en el mundo*. Amnistía Internacional.
- Ardila, D. (2010). *Justicia transicional: Principios básicos* Escola Cultura de Pau.

- Arias, G. I. (2008). *Una mirada atrás: Procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano* No. 4. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Asamblea de la Sociedad Civil. (1995). *Asamblea de la sociedad civil: Propuestas para la paz*. Guatemala: FLACSO.
- B. Hayner, P. (2014). In ICIP (Ed.), *Verdades silenciadas*. Barcelona:
- Banda, A. (1991). *Educació per la pau*. Barcelona: Barcanova.
- Barbero Domeño, A. (2006). *Construyendo paz en medio de la guerra: Colombia*. Barcelona: Escola Cultura de Pau.
- Barbosa, F. (2017). *¿Justicia transicional o impunidad? la encrucijada de la paz en colombia*. Bogotá: Editora Géminis.
- Barnes, C. (2002). Democratizing peacemaking processes: Strategies and dilemmas for public participation. *Accord*, (13), 6-12.
- \_\_\_\_\_ (2009). Civil society and peacebuilding: Mapping functions in working for peace. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 44:1, 131-147.
- Barreto Henriques, M. (Ed.). (2016). *Experiencias internacionales de paz. Lecciones aprendidas para colombia*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Bedoya, J., Benjumea, A., Mejía, C., & Quintero, B. (2016a). *5 claves para la revisión e implementación diferenciada de un acuerdo que garantice los derechos a las mujeres y las niñas víctimas de violencia sexual*. Bogotá: Corporación Humanas; Sisma Mujer; Red Nacional de Mujeres.
- \_\_\_\_\_ (2016b). *5 claves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos sobre los derechos de las víctimas en el proceso de paz*. Bogotá: Corporación Humanas; Sisma Mujer; Red Nacional de Mujeres.
- Bejarano, J. A. (1999). Ensanchando el centro: El papel de la sociedad civil en el proceso de paz. En A. Monsalve, & E. Domínguez (Eds.), *Colombia: Democracia y paz*. Medellín: Universidad de Aantioquia, Universidad Pontificia Bolivariana, CSIC.
- Bell, C. (2013). *Women and peace processes, negotiations, and agreements: Operational opportunities and challenges* GuardarNOREF.

- Bellamy, A. J., Williams, P., & Griffin, S. (2010). *Understanding peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Bellamy, A. J. (2009). *Guerras justas: De cicerón a iraq*. Madrid: Tezontle.
- Benjumea, A. (2013). Construyendo un enfoque de Justicia Transicional respetuoso de los derechos de las víctimas. En VV.AA. (Ed.), *Aportes para el debate sobre la paz* (51-63). Bogotá: Fokus.
- Bermúdez Liévano, A. (Ed.). (2019). *Los debates de la habana: Una mirada desde adentro*. Barcelona: Institute For Integrated Transitions.
- Bondía, D., Daza, F., & Sanchez, A. (Eds.). (2015). *Defender a quien defiende*. Barcelona: Icaria.
- Bondía, D., & Ramiro Muñoz, M. (Eds.). (2011). *Seguridad humana y construcción de paz en colombia*. Barcelona: Huygens.
- Bothun, J. (2017). Civil society organizations and peace negotiations. University of Oslo.
- Brett, R. (2017). *La voz de las víctimas en la negociación: Sistematización de una experiencia UNDP*.
- Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra" (2010). *Primera encuesta de prevalencia. violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano 2001-2009*. Bogotá: Intermon Oxfam; Casa de la Mujer.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Segunda encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano 2010-2015*. Bogotá: Campaña "Saquen mi cuerpo de la guerra".
- Casa de la Mujer. (2016). *Una experiencia de apropiación y construcción colectiva de conocimiento*. Bogotá: Casa de la Mujer.
- Cascón Soriano, P. (2001). *Educación en y para el conflicto*. Bellaterra: UAB.
- Castrellón Pérez, M., & Romero Cristancho, C. (2016). Enfoque de género en la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras: Una propuesta para la caracterización de las mujeres y niñas víctimas del conflicto armado en Colombia. *Revista CS*, 19, 69-113.
- Castro Castillo, M. A. (2006). Guerra contra el terrorismo: Problemas conceptuales. *Noticias Jurídicas*,



- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017a). *De los grupos precursores al bloque tolima (AUC) No. 1*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- \_\_\_\_\_ (2017b). *La guerra inscrita en el cuerpo*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Chaparro G., N., & Martínez O., M. (2016). *Negociando desde los márgenes No. 29*. Bogotá: Dejusticia.
- Chaparro Moreno, L. R. (2016). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. sexto informe de seguimiento al auto 092 de 2008 y primer informe de seguimiento al auto 009 de 2015*. Bogotá: Mesa de seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional.
- Chounet-Cambas, L. (2011). *La negociación del alto el fuego. Problemas y opciones para los mediadores*. Barcelona. Escola Cultura de Pau.
- Churruca Muguruza, C. (2013). La seguridad humana como vínculo entre la acción humanitaria y la construcción de la paz. En K. Pérez de Armiño, & I. Mendia (Eds.), *Seguridad humana. aportes críticos al debate teórico y político*. (249-268). Madrid: Tecnos.
- \_\_\_\_\_ (Ed.). (2015). *Colombia: ¿Cómo construir la paz?* Madrid. Catarata.
- \_\_\_\_\_ (2017). Desafíos y límites de la contribución de la unión europea a una sociedad internacional más pacífica y humana. En J. Alcaide, & E. W. Petit (Eds.), *España y la unión europea en el orden internacional*. (941-970). Valencia. Tirant lo Blanch.
- CIDOB. (2018). *Biografías de líderes políticos*. Retrieved dicember, 2018, from [www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos)
- CINEP, Programa para la paz. (2013). Panorama de derechos humanos y violencia política en colombia. No.47, 6-55.
- \_\_\_\_\_ (2016a). *Movilización por la paz en colombia: Una infraestructura social clave para el posacuerdo*. Bogotá: CINEP, Programa para la paz.
- \_\_\_\_\_ (2016b). *El paramilitarismo Sí existe*. Bogotá: CINEP.
- Cohen, D. K., Green, A. H., & Wood, E. J. (2013). *Wartime sexual violence*. Washington: United States Institute of Peace.
- Cohen, D. K., & Ragnhild, N. (2014). Sexual violence in armed conflict: Introducing the SVAC dataset, 1989-2009. *Journal of Peace Research*, 51(3), (418-428).

- Cohn, C. (Ed.). (2015). *Las mujeres y las guerras*. Barcelona: ICIP.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. (2019). *Sexto informe de seguimiento al congreso de la república 2018 - 2019*. Bogotá: Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1999). *Guatemala, memoria del silencio*. Guatemala: UNOPS.
- Contraloría General de la República. (2017). *Análisis sobre los resultados y costos de la ley de justicia y paz*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Coronel Ferrer, M. (2002). Comisión de unificación nacional de filipinas. Consulta nacional y los seis caminos hacia la paz. *Accord*, (13), (96-100).
- Corporación Humanas. (2015). *Educación para la paz con justicia de género: Un reto político, cultural y pedagógico*. Bogotá: Corporación Humanas.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Vivencias, aportes y reconocimiento: Las mujeres en el proceso de paz en la Habana*. Bogotá: Corporación Humanas.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2017). La persistencia del paramilitarismo, principal amenaza para la paz y los derechos humanos en Colombia. *Revista Arcanos*, 21
- Crisis Group. (2013). *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*. No. 49. Brussels: International Crisis Group.
- \_\_\_\_\_ (2014a). *¿Abandonado a su suerte? el ELN y los diálogos de paz en Colombia*. No. 51. Brussels: International Crisis Group.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *El día después de mañana: Las FARC y el fin del conflicto en Colombia* No. 53. Brussels: International Crisis Group.
- \_\_\_\_\_ (2015). *En la cuerda floja: La fase final de las conversaciones de paz en Colombia* No. 32. Bogotá: International Crisis Group.
- Cumbre Nacional de Mujeres. (2013). *Cumbre nacional de mujeres. Sistematización*. Bogotá: ONU Mujeres Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Balance a la implementación del acuerdo final de paz en derechos de las mujeres*. Bogotá: Cumbre Nacional de Mujeres.

- Darío Restrepo, J. (2016). Colombia: Nota sobre los borradores de la habana hasta ahora. En S. Alvarado, E. Rueda & P. Gentili (Eds.), *Paz en colombia: Perspectivas, desafíos, opciones* (83-87). Buenos Aires: CLACSO.
- David, C. (2008). *La guerra y la paz*. Barcelona: Icaria.
- de Alwis, M., Mertus, J., & Sajjad, T. (2015). Las mujeres y los procesos de paz. In C. Cohn (Ed.), *Las mujeres y las guerras* (293-330). Bellaterra: ICIP.
- de Castro, P. (2014). *El proceso de paz en colombia: Una oportunidad* No. 94. Barcelona: CIDOB.
- de la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra*. Bogotá: Penguin.
- de las Heras, S. (2009). Una aproximación a las teorías feministas. *Revista De Filosofía, Derecho y Política*, 9, 45-82.
- Declaración de Beijing. (1995). Declaración y plataforma de acción de beijing.
- DeLargy, P. (2015). La violencia sexual y la salud de las mujeres en la guerra. En C. Cohn (Ed.), *Las mujeres y las guerras* (115-155). Bellaterra: ICIP.
- Delegación de Paz FARC-EP. (2015, 4 junio 2015). *Una constituyente para revalidar los acuerdos y descongelar las salvedades*. [www.Pazfarc-ep.org](http://www.Pazfarc-ep.org).
- Department of Peace and Conflict Research Uppsala. (2014). *Definitions*. Retrieved 03/07, 2014, from [www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/)
- El Colombiano. (19 noviembre 2014). *Gobierno incumple su compromiso al suspender diálogos: Fisas*.
- \_\_\_\_\_ (5 noviembre 2013). *Refrendo para la paz pasó a revisión en corte constitucional*.
- Escola Cultura de Pau. (2017a). *Informe alerta 2017*. Barcelona: Escola Cultura de Pau.
- \_\_\_\_\_ (2017b). *Anuario de procesos de paz 2016*. Bellaterra: Escola Cultura de Pau.
- \_\_\_\_\_ (2019a). *Informe alerta 2019*. Barcelona: Escola Cultura de Pau.
- \_\_\_\_\_ (2019b). *Negociaciones de paz 2019. Análisis de tendencias y escenarios*. Bellaterra: Escola Cultura de Pau.
- Estrada, J. (2015). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado. In E.

- Pizarro Leongómez, & V. M. Moncayo Cruz (Eds.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (290-351). Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- FARC-EP. (2005). *Esbozo histórico de las FARC-EP*. Colombia: FARC-EP.
- \_\_\_\_\_ (4 noviembre 2014). *Crónicas de tiempos duros VII - de camino a la traición*.
- Fernández-Matos, D. C., & González-Martínez, M. N. (2019). La paz sin las mujeres ¡No va! el proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 121, 113-133.
- Fisas, V. (2010). *¡Alto el fuego! : Manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Diseño y arquitectura de procesos de paz: Lecciones aprendidas tras las crisis*. NOREF.
- \_\_\_\_\_ (2017a). *La conspiración catalana para la paz en Colombia*. Barcelona: Icaria.
- \_\_\_\_\_ (2017b). *Negociar la paz con las FARC*. Barcelona: Icaria.
- Foreign & Commonwealth Office. (2014). *Protocolo internacional de documentación e investigación de violencia sexual en situaciones de conflicto armado*. London: Foreign & Commonwealth Office.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R : Reconstrucción, reconciliación, resolución; afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika: Gernika Gogoratz.
- \_\_\_\_\_ (2001). Peace studies and conflict resolution: The need for transdisciplinarity. *Transcultural Psychiatry*, 47(1), 20-32.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Paz por medios pacíficos: Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika: Gernika Gogoratz.
- García Sánchez, M., Daniel Montalvo, J., & A. Selingson, M. (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2015*. Bogotá: Observatorio de la democracia, Universidad de los Andes.
- García V., M., Torres E., N., Revelo R., J., Espinosa R., J. R., & Duarte M., N. (2016). *Los territorios de la paz*. No. 28). Bogotá: Dejusticia.

- García-Durán, M. (2006). *Movimiento por la paz en Colombia: 1978-2003*. Bogotá: CINEP.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Participación de la sociedad civil en los procesos de paz: Comparación entre filipinas y colombia*. Proyecto de intercambio - Filipinas y Colombia: Conciliation Resources.
- Geneve Peacebuilding Platform. (2015). *White paper on peacebuilding*. Geneve: Geneve Peacebuilding Platform.
- Gómez Isa, F. (2008). *Colombia en su laberinto: Una mirada al conflicto*. Madrid: Catarata.
- Gómez Isa, F., & Zambrano, L. (2013). *Participation of civil society in the colombian peace process* NOREF.
- Gonyalons, E. (2017). *Colombia: El largo camino hacia la paz. Perspectiva histórica (1978-2017)*. Madrid: Iecah.
- González Grisales, A. L. (2012). Crónica de una vergüenza: El papel de las autoridades civiles y militares durante la llegada de los paramilitares de las AUC al valle del cauca (julio-agosto de 1999). *Sociedad y Economía*, 23, 125-140.
- González, C., Herbolzheimer, K., & Montaña, T. (Eds.). (2010). *La vía ciudadana para construir la paz. ¿Cómo terminar la guerra? más allá de la derrota o la negociación*. Bogotá: Indepaz.
- Grabe Loewenherz, V. (2015). *La paz es más revolucionaria que la guerra*. Granada: Universidad de Granada.
- Grasa, R. (2010). *Cinquanta anys d'evolució de la investigació per la pau*. Barcelona: Oficina de promoció de la pau i els drets humans.
- Grasa, R., & Mateos, O. (2014). *Guía para trabajar en la construcción de la paz*. Bogotá: ICIP.
- Grisham, K. E. (2014). *Transforming violent political movements. rebels today, what tomorrow?.* New York: Routledge.
- Guéhenno, J. (2015). 10 wars to watch in 2015. *Foreign Policy*, enero 2015.
- Hamber, B. (2011). *Transformar las sociedades después de la violencia política. Verdad, reconciliación y salud mental*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.

- Harris, P., Reilly, B., & Zovatto G., D. (1998). En International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Ed.), *Democracy and deep-rooted conflict : Options for negotiators*. Stockholm: Stockholm: International IDEA.
- Harto de Vera. (2013). La mediación y la investigación para la paz: La búsqueda de alternativas pacíficas a los conflictos en la arena internacional. *Política y Sociedad*, 50(1), 53-70.
- Hemmer, B., Garb, P., Phillips, M., & Graham, J. L. (2006). Putting the “Up” in bottom-up peacebuilding: Broadening the concept of peace negotiations. *International Negotiation*, 11, 129-162.
- Herbolzheimer, K. (2010a). Colombia y filipinas: Tan lejos y tan cerca. En C. González, K. Herbolzheimer & T. Montaña (Eds.), *La vía ciudadana para construir la paz. ¿Cómo terminar la guerra? más allá de la derrota o la negociación* (177-200). Bogotá: Indepaz.
- \_\_\_\_\_ (2010b). Conflictos prolongados: Similitudes y retos. In C. González, K. Herbolzheimer & T. Montaña (Eds.), *La vía ciudadana para construir la paz. ¿Cómo terminar la guerra? más allá de la derrota o la negociación* (143-172). Bogotá: Indepaz.
- \_\_\_\_\_ (2015). Multiple paths to peace: Public participation for transformative and sustainable peace processes. *Kultur*, 2(3), 139-156.
- Högbladh, S. (2012). Peace agreements 1975-2011. Updating the UCDP peace agreement dataset. En P. Therése, & L. Themnér (Eds.), *States in armed conflict 2012* (39-56). Uppsala: Uppsala University.
- Hoyos, C., & Medina, M. (2013). *Represión de la violencia sexual en Colombia y justicia internacional. Informe de observación de juicio de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano*. Bogotá: Corporación Humanas.
- Human Rights Watch. (2001). *La sexta división*. Bogotá: Human Rights Watch.
- \_\_\_\_\_ (2018). *World report 2018*. Human Rights Watch.
- ICIP. (2014). *Escenarios posconflicto en Colombia*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- Informe Conjunto. (23 septiembre 2015). *Acuerdo de creación de una jurisdicción especial para la paz*. La Habana: Gobierno de Colombia; FARC-EP.

- \_\_\_\_\_ (4 junio 2015). *Avances de la discusión del punto 5: Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición*. La Habana: Gobierno de Colombia; FARC-EP.
- Informe del Secretario General. (2004). *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedad que sufren o han sufrido conflictos* No. S/2004/616)
- International Center for Transitional Justice. (2015). *www.ictj.org*, 2015, from *www.ictj.org*
- International Committe of the Red Cross. (2011). *El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos* No. 31IC/11/5.1.2. Ginebra: CICR.
- Jacobson, R. (2015). Las mujeres "despues" de las guerras. In C. Cohn (Ed.), *Las mujeres y las guerras* (363-402). Bellaterra: ICIP.
- Jarstad, A., Olivius, E., & Akebo, M. (2015). Peace agreements in the 1990s. What are the outcomes 20 years later? *Umea Working Papers in Peace and Conflict Studies*, 8.
- Krause, J., Krause, W., & Bränfors, P. (2018). Women's participation in peace negotiations and the durability of peace. *International Interactions*, 44(6), 985-1016.
- Kroc Institute. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en colombia*. Bogotá: Universidad de Notre Dame.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Peace accords matrix*. Retrieved dicember, 2018, from <https://peaceaccords.nd.edu/>
- \_\_\_\_\_ (2019a). *Estado efectivo de implementación del acuerdo de paz de colombia 2 años de implementación* No. 3. Bogotá: Kroc Institute.
- \_\_\_\_\_ (2019b). *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del acuerdo de paz en colombia*. Bogotá: Kroc Institute.
- Leatherman, J. L. (2013). In ICIP (Ed.), *Violencia sexual y conflictos armados*. Barcelona:
- Lederach, J. P. (2003). *The little book of conflict transformation*. Pensilvania: Good Books.

- \_\_\_\_\_ (2007). *La imaginación moral: El arte y el alma de la construcción de la paz*. Lumo: Gernika Gogoratuz.
- Lederach, J. P., & Lederach, A. (2014). *Cuando la sangre y los huesos claman*. Gernika: Gernika Gogoratuz.
- Leib, J. (2016). Shaping peace: An investigation of the mechanisms underlying post-conflict peacebuilding. *Peace, Conflict & Development*, (22), 25-76.
- Lekha Sriram, C., Martin-Ortega, O., & Herman London, J. (2010). *War, conflict and human rights. Theory and practice*. London: Routledge.
- Lord, D. (2000). *Accord: Paying the price. the sierra leona peace process*. London: Conciliation Resources.
- Lozano Guillén, C. A. (Ed.). (2012). *La paz sí es posible*. Bogotá: Ediciones izquierda viva.
- Lund, M. S. (2001). *Preventing violent conflicts : A strategy for preventive diplomacy*. Washington, D.C. United States Institute of Peace Press.
- Mac Ginty, R., Richomnd, O. P. (2013). The local turn in peace building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783.
- Marín Carvajal, I., & Santos, I. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en el sur del valle y norte del cauca y su impacto humanitario* No. 72. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Martínez Guzmán, V. (2001). *Filosofía para hacer las paces* Barcelona: Icaria.
- Mateos, O. (2012). *La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de sierra leona*. Unpublished Universitat Autònoma de Barcelona, Retrieved from [www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/96422/omm1de1.pdf?sequence=1](http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/96422/omm1de1.pdf?sequence=1)
- Mathers, J. G. (2015). Las mujeres y las fuerzas militares del estado. En C. Cohn (Ed.), *Las mujeres y las guerras* (224-255). Bellaterra: ICIP.
- McCartney, C. (Ed.). (2001). *Haciendo balance. el proceso de paz de irlanda del norte*. Gernika: Gernika Gogoratuz.
- McKeon, C. (2005). Civil society: Participating in peace processes. En P. van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema & J. Verhoeven (Eds.), *People building peace* (). London: Lynne Rienner.



- Melamed, J. D. (2016). La justicia transicional: La llave hacia una salida negociada al conflicto armado en Colombia. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), 185-206.
- Mendia, I. (2012). *Justicia transicional: Dilemas y crítica feminista* No. 59). Bilbao: Hegoa.
- \_\_\_\_\_ (2014). *La división sexual del trabajo por la paz*. Madrid: Tecnos.
- \_\_\_\_\_ (2019). Justicia transicional en perspectiva feminista: Riesgos y contradicciones en el contexto neoliberal. En K. Pérez de Armiño, & I. Zirion (Eds.), *Pax crítica. aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal* (265-295). Madrid: Tecnos. Hegoa.
- Mendia, I., Guzmán, G., & Zirion, I. (Eds.). (2017). *Género y justicia transicional. movimientos de mujeres contra la impunidad*. Bilbao: Hegoa.
- Mesa, M. (2016). Por un futuro de paz en Colombia: incorporando las propuestas de las mujeres. En *Anuario 2014-2015* (219-244) CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Miall, H., Ramsbotham, O., & Woodhouse, T. (2006). *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Cambridge: Cambridge: Polity.
- Mitchell, C. (2016). *La naturaleza de los conflictos intratables*. Barcelona: ICIP.
- Molina Rueda, B., & A. Muñoz, F. (Eds.). (2004). *Manual de paz y conflictos*. Granada: Eirene.
- Montaña, T. (2010). Procesos de paz en el siglo XXI. En C. González, K. Herbolzheimer & T. Montaña (Eds.), *La vía ciudadana para construir la paz. ¿Cómo terminar la guerra? más allá de la derrota o la negociación* (201-214). Bogotá: Indepaz.
- Mujeres por la Paz. (2012). *Acta de conformación mujeres por la paz*. Mujeres por la Paz.
- Mujeres por la Paz. (2014). *Las mujeres juntamos nuestras voces y memorias para aportar a la paz desde el reconocimiento a las víctimas. documento entregado en el "Foro nacional de víctimas"*. Cali: Mujeres por la Paz.
- Murguialday, C. (2013). *Reflexiones feministas sobre el empoderamiento de las mujeres*. Barcelona: Cooperacció.

Naciones Unidas. (1992). *An agenda for peace preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Doc. A/47/277 - S/24111. Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (1995). Declaración y plataforma de acción de Beijing. Beijing:

\_\_\_\_\_ (2000). *Resolución 1325*. Doc. S/RES/1325 (2000). Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2004). *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Doc. S/2004/616. Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2015). *Informe del secretario general sobre las mujeres y la paz y la seguridad*. Doc. S/2015/716. Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2016). *Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz*. Doc. A/RES/70/262). Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2016b). *Resolución 2282*. Doc. S/RES/2282 (2016). Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2018a). *Consolidación de la paz y sostenimiento de la paz. informe del secretario general*. Doc. A/72/707 - S/2018/43. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2018b). *Informe del secretario general sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos*. Doc. S/2018/250. Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2019). *Violencia sexual relacionada con los conflictos. Informe del Secretario General*. Doc. S/2019/280. Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas Colombia, & Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. (2012). *Informe y balance general. Foro de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)*. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2013a). *Informe y balance general. Foro participación política*. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2013b). *Informe y balance general. Foros nacional y regional sobre la solución al problema de las drogas ilícitas*. Bogotá.

- \_\_\_\_\_ (2014). *Informe y balance general. Foros nacional y regionales sobre víctimas*. Bogotá.
- Narváez, G. E. (Ed.). (2012). *La guerra revolucionaria del M-19 (1974-1989)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Nasi, C. (2010). El rol de la sociedad civil en el inicio de las negociaciones de paz. En C. González, K. Herbolzheimer & T. Montaña (Eds.), *La vía ciudadana para construir la paz. ¿Cómo terminar la guerra? más allá de la derrota o la negociación* (115-132). Bogotá. Indepaz.
- NEPAD. (2005). *African post-conflict reconstruction policy framework*. NEPAD secretariat.
- Nilsson, D. (2012). Anchoring the peace: Civil society actors in peace accords and durable peace. *International Interactions*, 38, 243-266.
- O'Reilly, M., Súilleabhain, A., & Paffenholz, T. (2015). *Reimagining peacemaking: Women's roles in peace processes*. New York: International Peace Institute.
- Ortiz Jiménez, W. (2006). Sobre la paz y los diálogos. Consideraciones sobre el papel de la sociedad civil. *Opinión Jurídica*, 5(10), 51-62.
- Paffenholz, T. (2009). *Civil society and peacebuilding* (Working Paper No. 4). Geneva, Centre on Conflict, Development and Peacebuilding.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Civil society & peacebuilding: A critical assessment* Lynne Rienner.
- \_\_\_\_\_ (2014). Civil society and peace negotiations: Beyond the inclusion-exclusion dichotomy. *Negotiation Journal*, 30(1), 69-91.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Haciendo que las mujeres cuenten – no solo contando mujeres: Evaluación de la inclusión y la influencia de las mujeres en las negociaciones de paz*. New York: ONU Mujeres.
- París, S. (2005). *La transformación de los conflictos desde la filosofía para la paz*. Universitat Jaume I.
- Paris, R. (2010). *At war's end: Building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paris, R., Newman, E., & Richmond, O. P. (2009). *New perspectives on liberal peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press.

- Patomaki, H. (2001). The challenge of critical theories: Peace research at the start of the new century. *Journal of Peace Research*, 38, 723.
- Paula Saffon, M. (2016). Colombia: La sofisticación del acuerdo sobre víctimas en el proceso de paz. En S. Alvarado, E. Rueda & P. Gentili (Eds.), *Paz en Colombia: Perspectivas, desafíos, opciones* (89-90). Buenos Aires: CLACSO.
- Peacebuilding Commission. (2009). *Report of the secretary-general on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*. No. A/63/881-S/2009/304. United Nations.
- Pérez de Armiño, K., & Mendia, I. (Eds.). (2013). *Seguridad humana. aportes críticos al debate teórico y político*. Bilbao: Hegoa.
- Pérez de Armiño, K., & Zirion, I. (Eds.). (2019). *Pax crítica. aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*. Madrid: Tecnos. Hegoa.
- Pettersson, T., Högladh, S., & Öberg, M. (2019). Organized violence, 1989–2018 and peace agreements. *Journal of Peace Research*, 56(4), 589-603.
- Pettersson, T., & Wallensteen, P. (2015). Armed conflicts: 1946 - 2014. *Journal of Peace Research*, 52(4), 536-550.
- Pizarro Leongómez, E., & Moncayo Cruz, V. M. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro*. Bogotá: Penguin Random House.
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pons, X., & Calvet, E. (2012). *La responsabilidad penal del personal de Naciones Unidas. Supuestos de explotación y abusos sexuales*. No. 6. Barcelona: ICIP.
- Porter, E. (2007). *Construir la paz. La experiencia y el papel de las mujeres en perspectiva internacional*. Barcelona: ICIP.
- Ramos Muslera, Esteban A. (2019). *Praxis participativa de la paz transformadora: teoría y método*. En K. Pérez de Armiño, & I. Zirion (Eds.), *Pax crítica. aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal* (423-463). Madrid: Tecnos. Hegoa.
- Rebollo, E., & Izagirre, A. (2016). *Víctimas pero no por siempre*. Bogotá: Ícono.
- Registro Único de Víctimas (2019). <https://cifras.unidadvictimas.gov.co>

- Richmond, O. P. (2004). Debating peace: New or old? *Peace and Conflict*, 10(2), 185-188.
- \_\_\_\_\_ (2008). Reclaiming peace in international relations. *Millenium Journal of International Studies*, 36, 439.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Palgrave advances in peacebuilding. critical developments and approaches*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Hybrid forms of peace: From everyday agency to post-liberalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2012). *La paz en las relaciones internacionales*. Barcelona: ICIP.
- Richmond, O. P., & Pogodda, S. (Eds.). (2016). *Post-liberal peace transitions*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Rojas Rodríguez, J. (2017). *Timochenko. el último guerrillero*. Bogotá: Editorial Geminis.
- Román Marigán, P. (2013). La mediación política: Concepto, procesos y problemáticas. *Política y Sociedad*, 50(1), 39-52.
- Romeva, R. (Ed.). (2003). *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o posacuerdo*. Barcelona: Icaria.
- Royo, J. M. (2007). *Las sucesivas crisis de somalia*. Madrid. Fride.
- Ruta Pacífica de las Mujeres. (2013a). *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en colombia* No. I. Bogotá: Ruta Pacífica de las Mujeres.
- \_\_\_\_\_ (2013b). *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en colombia* No. II. Bogotá: Ruta Pacífica de las Mujeres.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Agenda de paz de las mujeres del valle del cauca*. Buenaventura: Ruta Pacífica de las Mujeres.
- Salamanca, M. E. (Ed.). (2008). *Las prácticas de la resolución de conflictos en américa latina*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Salcedo López, D. M. (2013). Género, derechos de las víctimas y justicia transicional: Retos en colombia. *Revista De Paz y Conflictos*, 6, 124-151.
- Sánchez Gómez, O. A. (2018). *Mapas, rutas y pistas. Sistematización de la experiencia de incidencia de la cumbre nacional de mujeres y paz 2013-2018*. Bogotá: Cumbre Nacional de Mujeres y Paz.

- Sánchez, G. (Ed.) (2013). *¡Basta ya! colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Historica.
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Barcelona: Edicions 62.
- Sculier, C. (2008). *Negociaciones de paz en burundi. una justicia ardua pero necesaria*. Barcelona: Escola Cultura de Pau.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en colombia para los verificadores internacionales felipe gonzález y josé mujica (A.F. 6.3.2) No. 6*. Bogotá: CINEP, Programa por la Paz; CERAC.
- Selby, J. (2008). *Peace processes: A genealogy and critique*. Brighton: Department of International Relations, University of Sussex.
- Slim, H. (2007). *Una guía hacia la mediación. haciendo posible la paz en conflictos violentos*. Génova: Centro para el Diálogo Humanitario.
- Tamup, C., Martínez de Bringas, A., Urrutia Asua, G., & Berraondo López, M. (2006). In Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, & Universidad de Deusto.(Eds.), *Guatemala: 10 años de la firma de los acuerdos de paz*. Bilbao:
- True, J., & Riveros-Morales, Y. (2019). Towards inclusive peace: Analysing gender-sensitive peace agreements 2000–2016. *International Political Science Review*, 40, 23-40.
- Ugarriza, J. E., Cortina, A., & Sequera, N. (2013). ¿Qué se negocia en los procesos de paz? agendas y factores de éxito 1989-2012. *Analisis Político*, 77, 153-173.
- UNDP. (2018). *Human development data (1990-2017)*. Retrieved dicember, 2018, from <http://hdr.undp.org/en/data>
- UN Women. (2012). *Women's participation in peace negotiations: Connections between presence and influence*. UN WOMEN.
- Uprimny Yepes, R. (2014). La refrendación o ratificación democrática de la paz: Dilemas y posibilidades. En A. Vargas (Ed.), *Diálogos desde la habana. miradas múltiples desde la universidad* (). Bogotá: Universidad Nacional.
- Uprimny Yepes, R., Sánchez Duque, L. M., & Sánchez León, N. (2013). *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. Bogotá: DeJusticia.

- Valencia Agudelo, G. D., Gutierrez Loaiza, A., & Johansson, S. (2012). Negociar la paz: Una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos. *Estudios Políticos*, 40, 149-174.
- Valencia, L., & Ávila, A. (2016). *Los retos del postconflicto*. Bogotá: Ediciones B.
- Valenzuela, P. (2018). The end of the armed conflict in Colombia: a multiple causal factor explanation. *Peace & Change*, 43(2), 205-215.
- \_\_\_\_\_ (2019). The values of peace in the Colombian Peace Agreement: discursive progress and empirical hurdles. *Peacebuilding* 7(3), 297-313.
- Vargas, J., & Díaz Pérez, Á. (2018). Enfoque de género en el acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP: Transiciones necesarias para su implementación. *Araucaria. Revista Iberoamericana De Filosofía, Política y Humanidades*, 39, 389-414.
- Verdad Abierta. (2011). La antesala de la llegada de los paramilitares al valle del cauca. *Verdad Abierta*, 4 agosto 2017.
- \_\_\_\_\_ (2016). Así operan las más temidas ‘bacrim’ del país. *Verdad Abierta*, , 4 agosto 2017.
- Verri, P. (2008). In CICR (Ed.), *Diccionario de derecho internacional de los conflictos armados*. Buenos Aires: CICR.
- Villamizar, D. (2017). *Las guerrillas en colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Villellas Ariño, M. (2010a). *La participación de las mujeres en los procesos de paz. las otras mesas*. Barcelona: ICIP.
- \_\_\_\_\_ (2010b). *La violencia sexual como arma de guerra*. No. 15. Barcelona: Escola Cultura de Pau.
- \_\_\_\_\_ (2015). *15 anys de la resolució 1325. Una avaluació de l'agenda sobre dones, pau i seguretat*. Barcelona: ICIP.
- \_\_\_\_\_ (2016a). *Processos de pau amb perspectiva de gènere. Inclusivitat i participació*. No. 26). Barcelona: Escola Cultura de Pau.
- \_\_\_\_\_ (2016b). *La violència sexual en conflictes armats*. No. 27. Barcelona: Escola Cultura de Pau.
- Wains-St.John, A., & Kew, D. (2008). Civil society and peace negotiations: Confronting exclusion. *International Negotiation*, 13, 11-36.

- Waldmann, P. (1992). Terrorismo y guerrilla. la violencia organizada contra el estado en europa y américa latina. un análisis comparativo. *Estudios Internacionales*, 25, 275-313.
- Wallensteen, P., & Svensson, I. (2014). Talking peace: International mediation in armed conflicts. *Journal of Peace Research*, 51(2), 315-327.
- Wenger, A., & Mason, S. J. A. (2008). The civilianization of armed conflict: Trends and implications. *International Review of the Red Cross*, 90
- World Banc. (1998). *La reconstrucción de los países en etapa de posguerra: El salvador* No. 172. Departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial.
- Zambrano, L. (2015). Retos y oportunidades del proceso de paz en colombia para la población víctima del desplazamiento. *Colombia: ¿Cómo construir la paz?* (227-252). Madrid: Catarata.
- Zanker, F. (2014). Legitimate representation: Civil society actors in peace negotiations revisited. *International Negotiation*, 19, 62-88.
- Zorrilla, M. (2005). *La corte penal internacional ante el crimen de violencia sexual*. Bilbao: Cuadernos Deusto, num 34.