

Procesos de paz: balance y perspectivas tras 25 años de la agenda mujeres, paz y seguridad

êcp̄ escola de cultura de pau

Ana Villellas, Pamela Urrutia y María Villellas

Investigadoras de la Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº31 / Octubre de 2025

Apunts ECP de Conflictes i Pau

Resumen

En 2025 se cumplen 25 años de la aprobación de la resolución 1325 por parte del Consejo de Seguridad de la ONU y del inicio de la agenda mujeres, paz y seguridad, construida a lo largo de más de dos décadas mediante un ingente esfuerzo colectivo por parte de una multiplicidad de actores feministas del norte y sur global. En la actualidad la agenda se enfrenta a retos sin precedentes en un escenario internacional de creciente conflictividad armada y disposición al uso de la fuerza para abordar conflictos, militarismo, y liderazgos y agendas patriarcales. Las negociaciones de paz, una de las herramientas que en las últimas décadas parecía consolidarse como estrategia frecuente para el abordaje de conflictos armados se encuentra también en una encrucijada. Esta publicación analiza algunos de los avances y también de los retos que persisten en el ámbito de las negociaciones y los procesos de paz, atendiendo a la capacidad de influencia que la agenda mujeres, paz y seguridad ha tenido para moldear este ámbito de la construcción de la paz. Se abordan cuestiones como la infrarrepresentación crónica de las mujeres en las negociaciones; la participación efectiva y los mecanismos para el cambio; la naturaleza jerárquica de los procesos y las barreras a la participación; las iniciativas de las organizaciones de mujeres en la promoción de la paz con derechos; el papel de los actores mediadores; y la inclusión de la dimensión de género y la perspectiva feminista en el texto de los acuerdos de paz resultantes de las negociaciones.

1. Introducción

En octubre de 2025 se cumplen 25 años de la aprobación de la resolución 1325 por parte del Consejo de Seguridad de la ONU y del inicio de la agenda mujeres, paz y seguridad, construida a lo largo de más de dos décadas mediante un ingente esfuerzo colectivo por parte de feministas activistas de países del norte y sur global, académicas, personal de Naciones Unidas, representantes de gobiernos y diplomáticas con el objetivo de impregnar los esfuerzos, iniciativas y herramientas de construcción de paz de un enfoque feminista y de igualdad de género. Nacida en un contexto de expansión de la conocida como “paz liberal”,¹ y tras años de expansión, en paralelo a una creciente fortaleza de los feminismos como movimiento



Mujeres de Filipinas promoviendo el acuerdo de paz en Mindanao.
Fuente: UCA News

1. La paz liberal se consolidó como el enfoque predominante en los procesos de construcción de paz desde el fin de la Guerra Fría. Este modelo se concibe como una paz institucional, que promueve la gobernanza y ofrece garantías internacionales; una paz constitucional, que respalda tanto la democracia liberal como el libre comercio; y una paz civil, orientada a la protección de derechos y libertades (Richmond, O., *Peace in International Relations*. Routledge, 2008, p. 7). La consolidación de este paradigma ha coincidido con el fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas como actor clave en el ámbito internacional de la construcción de paz (Mateos Martín, O., La “paz liberal”, el día después. Un análisis de la segunda generación de críticas a la agenda internacional de construcción de paz, en Pérez de Armiño, K. y Zirion Landaluze, I. (Eds.) *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*, Tecnos, 2019, p. 47). El modelo de paz liberal ha sido objeto de fuertes contestaciones desde posiciones críticas en tanto que proyecto ineficaz, neocolonial que ha tratado de imponer un modelo estándar obviando las particulares características de cada contexto local.

internacional heterogéneo impulsor de innumerables cambios políticos, sociales y culturales, la propia agenda abarca visiones diferentes, reflexiones críticas, procesos de incidencia internacional y desarrollos y procesos regionales y locales específicos a cada contexto. Como han señalado Shepherd y Kirby,² la agenda mujeres, paz y seguridad es múltiple y heterogénea, con visiones diferentes y tensiones, y más que un “proyecto político único” puede ser entendida como “un objeto plural de conocimiento y práctica”, un “ecosistema de políticas” con el que involucrarse para construir paz feminista.

En la actualidad la agenda se enfrenta a retos sin precedentes en un escenario internacional de ascenso y consolidación de liderazgos y agendas patriarcales contrarias al reconocimiento de derechos humanos básicos y de creciente violencia y conflictividad armada, incluyendo un genocidio en curso contra la población palestina por parte de Israel. El horizonte de paz feminista anhelado por las pioneras que impulsaron la agenda en el año 2000 y por múltiples actores y movimientos que promueven paz con justicia está en serio riesgo en un contexto de creciente militarismo, de incremento de presupuestos de defensa sin precedentes y de auge de ideologías misóginas y patriarcales y discursos de odio, que han permeado Gobiernos, partidos políticos y sociedad civil.

El contexto internacional en materia de conflictividad armada es de importante deterioro. En 2024 tuvieron lugar 37 conflictos armados, lo que no solo representa un incremento con respecto al año anterior en el que se registraron 36 casos, sino que se trata de la cifra más alta en los últimos 12 años. Además del aumento de los conflictos, también se constataron otras tendencias preocupantes, como el hecho de que más de la mitad de los conflictos armados en 2024 eran de alta intensidad,³ lo que derivó en graves consecuencias en términos de letalidad e impactos en seguridad humana. A esto se añade el hecho de que el 60% de estos conflictos incrementaron sus niveles de violencia en 2024, una tendencia que también se agravó con respecto a años anteriores.⁴ La proporción de muertes de mujeres civiles en los conflictos armados se dobló durante el año 2023 en comparación con el año anterior, según ha señalado Naciones Unidas.⁵

Las negociaciones de paz, una de las herramientas que en las últimas décadas parecía consolidarse como una de

las más aceptadas y frecuentes para la consecución de la paz en los conflictos armados, también se encuentran en una encrucijada, con procesos de paz prolongados en el tiempo y que afrontan numerosos obstáculos, en paralelo a una mayor disposición por los Estados al uso o amenaza del uso de la fuerza para abordar conflictos.

A lo largo de las dos décadas y media de existencia e implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad se han logrado algunos avances en materia de participación e inclusividad de los procesos de paz, y la investigación ha demostrado exhaustivamente los impactos positivos de la participación de las mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos. No obstante, estos avances son claramente insuficientes y no permiten hacer un balance exitoso de la agenda en lo que respecta a la evolución de las negociaciones de paz hacia procesos transformadores en materia de justicia de género.

Esta publicación analiza algunos de los avances y también de los retos que persisten en el ámbito de las negociaciones y procesos de paz, atendiendo a la capacidad de influencia que la agenda mujeres, paz y seguridad ha tenido para moldear este ámbito de la construcción de la paz. Se abordan cuestiones como la infrarrepresentación crónica de las mujeres en las negociaciones; la participación efectiva y los mecanismos para el cambio; la naturaleza jerárquica de los procesos y las barreras a la participación; las iniciativas de las organizaciones de mujeres en la promoción de la paz con derechos; el papel de los actores mediadores; y la inclusión de la dimensión de género y la perspectiva feminista en el texto de los acuerdos de paz resultantes de las negociaciones. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones. Teniendo en cuenta el contexto internacional plagado de retos, el 25º aniversario de la agenda representa un momento oportuno para hacer un balance y repensar cómo afrontar los desafíos para seguir impulsando las transformaciones que la agenda ha perseguido a lo largo de sus décadas de existencia.

2. Participación inclusiva en los procesos de paz, un reto pendiente

En los 25 años transcurridos desde la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Seguridad de la ONU, organizaciones y activistas feministas y de defensa de los derechos de las mujeres, académicas

2. Kirby, P. y Shepherd, L.J., *Governing the Feminist Peace. The vitality and failure of the women, peace and security agenda*, Nueva York: Columbia University Press, 2024.

3. De acuerdo con las definiciones de la Escola de Cultura de Pau, los conflictos armados de alta intensidad involucran niveles de violencia que causan más de mil víctimas mortales anuales. En muchos contextos la letalidad está muy por sobre de esta cifra.

4. Los datos sobre tendencias en conflictividad armada se pueden consultar en Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2025! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2025.

5. Secretario General de la ONU, *Protección de los civiles en los conflictos armados. Informe del Secretario General*, S/2024/385, 14 de mayo de 2024.



Reunión entre representantes de los partidos AKP y DEM en el marco del proceso de paz en Türkiye. Fuente: Hürriyet

y actores involucrados en la práctica política o diplomática han apoyado, ejercido y reflexionado sobre la participación de las mujeres en procesos de paz y, más ampliamente, en la construcción de paz. Aunque sigue siendo un campo infraestudiado en comparación con otros relacionados con la paz y seguridad, se cuenta con conocimiento significativo construido colectivamente y con prácticas colaborativas que buscan fortalecer las iniciativas y movimientos de mujeres y seguir ampliando aprendizajes. Recapitulamos algunas ideas clave sobre participación de mujeres en procesos de paz.

Infrarrepresentación crónica de las mujeres: la lógica excluyente de los procesos

El panorama de procesos de paz continúa caracterizado por una mayoritaria exclusión de las mujeres en los procesos de negociación formales. Negociaciones recientes como las de Israel-Palestina con el trasfondo del genocidio de Israel en Gaza, Israel-Líbano (Hezbolah), Rusia-Ucrania, India-Pakistán, Sudán, Yemen, entre muchas otras, ponen de manifiesto el carácter excluyente de las negociaciones de paz.

Naciones Unidas subrayaba en 2024 que en los últimos diez años ha habido escasos avances.⁶ A partir de la

sistematización de datos de la herramienta de ONU Mujeres “Women in Peace Processes Monitor”, el secretario general de la ONU concluía en 2024 que hay “una falta general de avances en la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en los procesos de paz”.⁷ De un conjunto de más de 50 procesos de paz en 2023, las mujeres constituyan el 9,6% de los negociadores, el 13,7% de los mediadores y el 26,6% de los firmantes, y los porcentajes serían aun más bajos de no ser por los procesos de Colombia, donde se observa una participación más significativa de mujeres. Así, excluyendo los acuerdos de Colombia, el porcentaje de firmantes bajaba hasta el 1,5%.⁸ En los dos años anteriores, 2022 y 2021 la ONU había identificado un retroceso anual en términos de participación en negociaciones formales. Estudios interanuales evidencian también esta infrarrepresentación. Entre 1992 y 2019, el 13% de negociadores, el 6% de mediadores y el 6% de firmantes eran mujeres, según datos del Council of Foreign Relations.⁹ Algunos análisis señalan que esas cifras reales podrían ser incluso más bajas, dado que estos últimos porcentajes reflejan solo los procesos de paz de más envergadura y aquellos que llegan a acuerdos.¹⁰

Más atrás en el tiempo, el estudio referente de 2012 de ONU Mujeres sobre participación de mujeres en procesos de paz, que analizaba 31 procesos de paz entre 1992 y

6. Secretario General de la ONU, *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*, S/2024/671, 24 de septiembre de 2024, parr. 22.

7. Ibid.

8. Ibid.

9. Council of Foreign Relations, “Women’s Participation in Peace Processes”, CFR, 2022.

10. Corredor, Elizabeth S. y Anderson, Miriam J., *Secrecy, Uncertainty, and Trust: The Gendered Nature of Back-Channel Peace Negotiations*, *International Studies Review*, Vol. 26, Núm. 2, Junio, 2024, viae023, p. 8.

2011, concluía que solo el 9% de los negociadores, el 2% de los mediadores principales y el 4% de los testigos y signatarios eran mujeres.¹¹ Citando esta y otras fuentes, el Estudio Global que se realizó en 2015 con motivo del aniversario y balance de los 15 años de la Resolución 1325 había concluido que había una tendencia ascendente en cuanto a participación global de las mujeres, pero que era excesivamente lenta, y en la que sobresalían los casos de Filipinas y Colombia por unos niveles de participación significativamente mayores que otros procesos.¹² En ese balance de 15 años, y atendiendo a participación y a otros elementos (ej. referencias a las mujeres o el género en los acuerdos de paz, inclusión de personas expertas en género en los equipos de apoyo a la mediación), se concluía que había señales de avances en relación a la inclusión en los procesos de paz, pero lentos y con mucho camino por hacer.

Diez años después de esa revisión global, el panorama venidero relativo a participación en las negociaciones formales es incierto. Por una parte, convergen algunos elementos de avances, como el incremento de mujeres en puestos de mediación, la institucionalización del apoyo experto sobre igualdad de género en algunos procesos de paz, la expansión de foros y herramientas como las redes de mujeres mediadoras, los intercambios de aprendizajes entre grupos de mujeres de la sociedad civil de diferentes contextos en conflicto y procesos de paz, o los espacios de formación y capacitación para mujeres participantes en negociaciones, entre otros. Continúa habiendo cierto grado de participación de mujeres en procesos de paz actuales. Entre otros, en Filipinas el panel negociador del NDF seguía presidido por una mujer, Julie De Lima. La mayoría de los procesos de diálogo en América contaron con presencia y liderazgo de mujeres. En Colombia cabe destacar la continuidad de Vera Grabe como jefa de la delegación gubernamental en las negociaciones con el ELN tras su nombramiento en 2023 y que las delegaciones gubernamentales en todas las negociaciones contaron con mujeres, aunque la única paritaria fue la conformada para el diálogo con el ELN. En la nueva iniciativa de paz en Türkiye, la delegación del partido prokurdo DEM que interlocuta con el líder del PKK en prisión y con los partidos políticos del país está encabezada por la parlamentaria y defensora de los derechos humanos de las mujeres Pervin Buldan, y mujeres de diferentes partidos políticos mantienen reuniones entre ellas en torno al nuevo proceso. No obstante, confluyen también elementos de estancamiento o de potencial regresión,



Vera Grabe, jefa de la delegación del Gobierno en las negociaciones con el ELN. Fuente: Misión de Verificación de la ONU en Colombia

El panorama de procesos de paz continúa caracterizado por una mayoritaria exclusión de las mujeres en los procesos de negociación formales

como la falta de avances en participación en el último decenio identificada por Naciones Unidas, y que se enmarca en el estancamiento y regresiones en los últimos años en relación a la agenda mujeres, paz y seguridad más ampliamente.¹³ Convergen además factores de contexto global y regionales que pueden llevar a retrocesos tanto en el conjunto de la agenda como en participación: reducciones en ayuda bilateral a objetivos de igualdad de género y en financiación a organizaciones de mujeres de la sociedad civil; un panorama de creciente militarización global, divisiones geopolíticas, liderazgos patriarcales y retrocesos democráticos; conflictos armados más violentos y con mayor fragmentación del mapa de actores, entre otros.

Más allá de las cifras: participación efectiva y mecanismos para el cambio

El cúmulo de experiencias prácticas y los estudios llevados a cabo en torno a participación han subrayado que más allá de los números, se requiere de un foco en la participación substantiva y efectiva de las mujeres, con capacidad de influir en los procesos de paz y de promover los derechos de las mujeres. Este foco ya estaba en el Estudio Global de los 15 años de la Resolución 1325 y ha seguido adquiriendo más centralidad.

Las visiones uniformizadoras sobre las mujeres en procesos de paz chocan con una realidad heterogénea, en que las mujeres participan en los procesos de paz con diferentes posiciones, intereses y lealtades. Además, las mujeres siguen afrontando múltiples barreras para

11. UN Women, *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*, 2012.

12. Coomaraswamy, R., *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz. Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, ONU Mujeres, 2015, p.45.

13. Secretario General de la ONU, *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*, S/2024/671, 24 de septiembre de 2024, párr 3.

la participación y para una participación que no sea meramente simbólica.

Ya en torno al 15º aniversario de la Resolución 1325 se hacía énfasis en la importancia de la capacidad de influencia, frente al foco en los números. Diversas autoras señalaron la correlación positiva entre casos en que los grupos de mujeres han podido influir de forma efectiva en los procesos y la probabilidad de alcanzar un acuerdo, que este sea implementado y que tenga una mayor duración.¹⁴ El foco en la capacidad de influir se extendió de forma significativa.¹⁵ En literatura más reciente, Good (2024) confirma la existencia de una correlación significativa entre involucramiento de mujeres en negociaciones de paz e inclusión de referencias sobre las mujeres en los acuerdos globales de paz, si bien esa correlación es dependiente de que haya mujeres desempeñando posiciones de poder en los procesos¹⁶ y no significa que por sí sola la inclusión de mujeres en posiciones de poder en las negociaciones vaya a resultar en su defensa de la igualdad de género en las negociaciones y los acuerdos resultantes. Es decir, estadísticamente las mujeres partícipes en negociaciones defienden más que sus homólogos hombres las disposiciones sobre mujeres en los acuerdos en negociación, pero resulta clave poner el foco en las condiciones y mecanismos de influencia, como la capacidad y la voluntad de quienes inciden en defensa de los derechos de las mujeres.¹⁷ Otras autoras han reiterado esa necesidad de profundizar más en los mecanismos de influencia.¹⁸

A modo de ejemplo de desarrollos recientes, en el longevo proceso de paz de Chipre, el único en el continente europeo que cuenta con un mecanismo de género en el nivel de negociaciones formales, se ha subrayado que el comité de género del proceso necesita más apoyo político para que se implemente el plan de acción de género que

Más allá de la participación numérica de mujeres, se requiere un foco en los mecanismos de influencia que inciden en defensa de los derechos de las mujeres en los procesos de paz

el propio comité impulsó en el año 2022 y que estaba orientado a promover la integración de la perspectiva de género en el proceso negociador y la participación sustantiva de mujeres.¹⁹ En el caso de Chad, aunque han participado organizaciones de mujeres en el proceso de diálogo nacional, sus propuestas no han sido recogidas en las conclusiones del proceso.²⁰ En Etiopía (Tigray), pese al papel destacado y heterogéneo de las mujeres durante

la guerra –tanto en campañas para poner fin a la guerra y buscar justicia por las atrocidades sufridas, como en participación en la lucha armada–, las mujeres fueron excluidas del proceso negociador y también han sido relegadas en la etapa de implementación del acuerdo. Únicamente una mujer formó parte de la delegación negociadora gubernamental y ninguna representó al Tigray People's Liberation Front. Aun así, desde los actores mediadores y, particularmente la representante de la UA y ex Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, impulsaron una agenda de género en las negociaciones.²¹ La administración interina (IRA) ha incluido ocho mujeres de los 27 miembros del gabinete, pero relegadas a funciones con poco poder sustantivo.²²



Firma del acuerdo de paz entre Etiopía y el Tigray People's Liberation Front. Fuente: Jacoline Schoonees

14. O'Reilly, M., Ó Súilleabháin, A. y Paffenholz T., *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*, IPI, 2015; Paffenholz, T., Ross, N., Dixon, S., Schluchter, A. y True, J., *Making Women Count—Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations*. Inclusive Peace and Transition Initiative (The Graduate Institute of International and Development Studies), UN Women, 2016; Paffenholz, T., *Women in Peace Negotiations*, en: Aggestam, K., Towns, A. (Eds) *Gendering Diplomacy and International Negotiation. Studies in Diplomacy and International Relations*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018.
15. Véase, por ejemplo, Ellerby, K., *A seat at the table is not enough: understanding women's substantive representation in peace processes*, *Peacebuilding*, 2016; Aanstoos, K., *A Voice at the Table: How Women in Peace Processes Shape Political Representation*. *Politics & Gender*, 2025, 1–31; Fal-Dutra Santos, A. *Towards gender-equal peace: From "counting women" to meaningful participation*, The Centre for Humanitarian Dialogue, 2021.
16. Good, E., *Power Over Presence: Women's Representation in Comprehensive Peace Negotiations and Gender Provision Outcomes*, *American Political Science Review*, 2025, 119(3):1099–1114, p.1109.
17. Ibid.
18. Aggestam, K., Svensson, I., *Where Are the Women in Peace Mediation?*, en: Aggestam, K., Towns, A. (Eds) *Gendering Diplomacy and International Negotiation. Studies in Diplomacy and International Relations*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018, p.150.
19. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2024. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2025.
20. Ibid.
21. UN Women, *A Review of Women's Engagement in Peace Processes in Ethiopia, South Sudan, Sudan & Uganda: Good Practices and Lessons Learned*, UN Women, 2024.
22. Ibid.

Procesos de paz jerárquicos y barreras a la participación

Aproximaciones críticas han puesto énfasis en la problematización de los procesos de paz y en los límites de la inclusión como vía única para abordar desigualdades de género y para desplegar acuerdos de paz más holísticos.²³ Estas críticas subrayan las jerarquías de género de los procesos de paz, que excluyen a las mujeres (a diferentes grupos de mujeres y a poblaciones marginalizadas) y que dan centralidad a visiones militarizadas y masculinizadas del conflicto y de la violencia y a visiones de seguridad Estado-céntricas.²⁴ Desde este enfoque crítico, se defiende igualmente la participación de las mujeres en las negociaciones de paz, pero se enfatiza la importancia del cuestionamiento a las instituciones de establecimiento de la paz y de una mayor atención a las estructuras desiguales que influyen en el acceso, influencia, legitimidad y ascendencia en los procesos de negociación securitizados y masculinizados.²⁵

Las mujeres continúan afrontando múltiples barreras a la participación efectiva: resistencias a su inclusión; exclusión de las mujeres de fases y dimensiones claves como son las pre-negociaciones, las negociaciones extraoficiales o los espacios informales;²⁶ exclusión de la toma de decisiones; ataques contra activistas y deterioro de la situación de seguridad para las mujeres; barreras logísticas, entre otras. En el decenio transcurrido desde el 15º aniversario no se constata una reducción de las barreras; y los procesos de paz en la actualidad continúan siendo espacios mayoritariamente excluyentes en términos de participación. Además, persiste la tendencia jerarquizadora sobre los temas

Las mujeres continúan afrontando múltiples barreras a la participación efectiva, como resistencias, exclusión de pre-negociaciones y diálogos extraoficiales y ataques a activistas

y enfoques de las negociaciones, de forma que se obvian las experiencias y necesidades de seguridad de las poblaciones civiles afectadas por los conflictos, incluyendo específicamente los derechos de las mujeres.

Numerosos casos recientes ilustran estas tendencias. En Malí se ha agravado la situación de inseguridad en el país, con importantes impactos en la seguridad física de las mujeres, incluyendo ataques por parte de grupos yihadistas como JNIM contra mujeres que desobedecen las normas de género que impone el grupo, a lo que se suma la declaración en 2024 por parte de la Junta Militar de “terminación inmediata” del Acuerdo de Paz de Argel de 2015, que quedó suspendido definitivamente y supuso la interrupción el proceso de paz.²⁷ En relación al proceso de paz en Libia, mujeres libias han denunciado obstáculos a su participación sustativa, incluyendo limitaciones de movimiento, persecución a activistas y defensoras de derechos humanos, incluyendo en espacios virtuales. En el proceso de diálogo nacional en Etiopía, sectores de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres, criticaron los requisitos y procedimiento para el nombramiento de comisionados, que excluía a muchas mujeres, jóvenes, líderes locales y religiosos, y reclamaron su modificación para avanzar hacia un proceso inclusivo.²⁸ El proceso de diálogo entre Serbia y Kosovo, de larga duración y facilitado por la UE, ha seguido caracterizado por la infrarepresentación de mujeres y por formatos excluyentes y estudios han señalado obstáculos como actitudes sociales y expectativas en torno a los roles de género, actitudes en las instituciones e indiferencia por parte de actores estatales y políticos respecto a la participación de mujeres en el proceso.²⁹

Cuadro 1. Siria: límites de las arquitecturas consultivas en negociaciones de paz

Las mujeres sirias han tenido una participación y capacidad de incidencia limitadas en los espacios de negociación formales para intentar abordar el conflicto armado que se activó en el país tras el inicio de la revuelta contra el régimen de Bashar al-Assad en 2011. Ante la presencia reducida de mujeres en las delegaciones

negociadoras, diversas iniciativas promovidas por mujeres sirias abogaron por una mayor participación en los espacios de negociación mediados por Naciones Unidas (proceso de Ginebra). Entre sus propuestas sugirieron la creación de una delegación específica de mujeres y que las delegaciones negociadoras de la oposición y

23. McAuliff, A. K., Peace Negotiations as Sites of Gendered Power Hierarchies. *International Negotiation*, 2022, p.1-25.

24. Ibid.

25. Ibid, p. 20.

26. Corredor, Elizabeth S. y Anderson, Miriam J., 2024, op.cit.

27. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2024. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2025.

28. Ibid.

29. Ibid.

el gobierno incorporaran un mínimo de 30% entre sus representantes. En este contexto, en 2016 se puso en marcha un mecanismo alternativo: un consejo consultivo conformado exclusivamente por mujeres para asesorar al enviado especial de la ONU para Siria, entonces Staffan de Mistura. El Women's Advisory Board –conocido por sus siglas en inglés, WAB– se estableció con el propósito de favorecer que las diversas perspectivas y prioridades de las mujeres sirias fueran consideradas en el proceso político y en las conversaciones celebradas en el marco del proceso de Ginebra. Este mecanismo –el primero de este tipo promovido por Naciones Unidas– se estableció con el apoyo de ONU Mujeres y el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU y tuvo como marcos normativos de referencia tanto la agenda internacional Mujeres, Paz y Seguridad como la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU (2015) sobre Siria que, entre otras cosas, alentaba a una participación significativa de las mujeres sirias en el proceso político facilitado por la ONU.

La creación del WAB fue valorada en su momento como una iniciativa innovadora, como un intento por establecer una arquitectura de género específica que permitiera sortear la exclusión de las mujeres y formalizar e institucionalizar los contactos que diferentes actores diplomáticos tenían con mujeres de la sociedad civil siria.³⁰ El WAB fue un espacio para trasladar algunos temas relevantes que intentaban visibilizar organizaciones de base de la sociedad civil –como el de las personas detenidas y desaparecidas– y contribuyó al establecimiento de una cuota de 30% para las mujeres en el comité conformado para discutir sobre la nueva Constitución siria en el marco de las negociaciones.³¹ No obstante, desde su génesis este mecanismo también fue objeto de diversos cuestionamientos y con el tiempo se han multiplicado los análisis que señalan sus limitaciones y debilidades.

Un primer foco de críticas ha sido su nivel de representatividad y la falta de transparencia en la selección de sus integrantes. El WAB ha estado integrado por una quincena de mujeres sirias³² seleccionadas por sus perfiles y trayectorias individuales, buscando una variedad de representación política, geográfica y religiosa. Sin embargo, analistas y grupos feministas sirios han advertido que se aplicó una visión estereotipada de la diversidad que afectó su capacidad de ser una instancia inclusiva y de representar a las mujeres sirias en su

complejidad y multiplicidad.³³ Otro elemento de crítica ha sido el efecto “despolitizador” del mecanismo y los límites para la creación de consensos solo a partir del género compartido. Diversas voces –incluyendo mujeres que formaron parte del WAB– advirtieron sobre las consecuencias de poner el foco en las mujeres solo como constructoras de paz, de no reconocer el importante papel desempeñado por las mujeres en la revuelta contra al-Assad, de las limitaciones en el lenguaje y en los temas abordados por la instancia por las dificultades de alcanzar posiciones comunes dada la presencia tanto de mujeres partidarias como opositoras al régimen y también por las posiciones dispares en temas de género. Un tercer foco de cuestionamiento se ha dirigido al carácter meramente asesor del WAB, sin una relación formal y vinculante con las negociaciones, sin garantías de que sus recomendaciones fueran a ser consideradas/implementadas y que ha repercutido en su capacidad de incidencia y en la obtención de resultados concretos. Una reflexión que ha llevado a alertar sobre los riesgos de una participación cosmética y a llamamientos a no confundir la presencia en las negociaciones con ocupar un lugar en la mesa de negociación.³⁴ Los problemas para influir en el proceso se vieron condicionados, además, por la falta de avances y el bloqueo general de las negociaciones, que no ofrecieron una vía de abordaje efectivo para el conflicto sirio.

Tras la caída del régimen de Bashar al-Assad a finales de 2024, se ha abierto un nuevo capítulo en la historia de Siria. Diversas organizaciones de mujeres y activistas se han movilizado para exponer su visión y prioridades para el futuro del país. Entre ellas, el WAB, que –con nuevas integrantes tras un proceso de renovación– celebró su primera reunión en territorio sirio a principios de 2025 y solicitó garantías para la participación política de las mujeres a las nuevas autoridades. Su capacidad de incidencia en esta nueva fase estará condicionada por la evolución de la transición política y su nivel de inclusividad –y por el propio rol de la ONU, que ante el nuevo escenario está reevaluando su papel en el país. Los cambios en Siria han despertado expectativas, pero también preocupación e incertidumbres, entre otros en sectores feministas que observan con inquietud algunas políticas y posicionamientos del nuevo gobierno y recelan de la trayectoria de algunos de sus representantes, como el propio presidente interino, Ahmed al Sharaa, vinculado en el pasado a al-Qaeda.

30. María Villegas, *¿Construyendo una paz feminista? Aportaciones y limitaciones de la Agenda, Mujeres, Paz y Seguridad* (Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona), 2024.

31. ONU Mujeres, *Women's participation in local mediation: Lessons from Iraq, Libya, Syria and Yemen*, 2022.

32. Inicialmente el WAB estuvo compuesto por 12 integrantes. El grupo ha sido renovado progresivamente y se ha ampliado para intentar representar a más voces de la sociedad civil. En la actualidad está conformado por 17 mujeres.

33. Heinrich Böll Stiftung, *The Syrian Women's Advisory Board – lessons to be learned*, 25 de enero de 2022.

34. Mouna Ghanem (ex integrante del WAB), “[If governments want to achieve peace in Syria, they need to stop excluding women from their negotiations](#)”, The Independent, 22 de febrero de 2019.

La persistencia de las organizaciones de mujeres promoviendo paz con derechos

Pese a las barreras, organizaciones de mujeres defensoras de los derechos humanos de las mujeres y movimientos y activistas feministas se han movilizado y continúan movilizadas en multiplicidad de contextos escenario de conflicto armado/tensión con y sin procesos de paz y también en países involucrados directa o indirectamente en los ciclos de violencia (países exportadores de armas, países con vínculos comerciales con Estados perpetradores de violencia, etc.) en defensa de vías pacíficas de abordaje de conflictos y en defensa de agendas que pongan foco en los derechos de las mujeres al tiempo que defienden demandas más amplias para otros sectores y para el conjunto de la población.

De un análisis cualitativo en profundidad de 40 procesos y con un foco principalmente en la participación de grupos de mujeres que no representan a las partes en conflicto, diversas autoras identificaron hace ya un decenio siete modelos de inclusión en procesos de paz, y cuyo uso combinado hacía más probable lograr influir en los resultados: participación directa en las mesas de negociación, estatus de observador, consultas, comisiones inclusivas, espacios de resolución de problemas, procesos públicos de toma de decisión y acción colectiva de masas.³⁵ Además, identificaron cuatro áreas defendidas frecuentemente por organizaciones de mujeres: altos el fuego e inicio de negociaciones; firma de acuerdos de paz; aumento de participación de mujeres en los propios procesos y en las estructuras políticas postbéticas; reformas políticas y judiciales con perspectiva de género.³⁶

El panorama internacional actual continúa caracterizado por la articulación de organizaciones de mujeres y mujeres activistas en países con procesos de diálogo y negociación y que promueven altos el fuego y fin de la violencia, procesos de paz inclusivos (en términos de participación y temas) y mecanismos

El panorama internacional actual continúa caracterizado por la articulación de organizaciones de mujeres y mujeres activistas que promueven el fin de la violencia



Manifestación de mujeres en Colombia. Fuente: OIDHACO

de implementación, así como mecanismos de justicia transicional y de fin de la impunidad. Entre muchos otros, en Camerún el tejido civil de mujeres realizó en 2024 nuevas muestras de apoyo a los llamamientos al alto el fuego.³⁷ En Sudán, mujeres de organizaciones de paz, de grupos políticos, de organizaciones religiosas y de otros sectores de la sociedad civil han seguido articulándose para presionar por una salida pacífica al conflicto, con alianzas con la UA como actor mediador. En 2024 avanzaron en agendas comunes, en generar acuerdos sobre criterios para seleccionar a mujeres representantes en el diálogo político y en elaborar estrategias para construir un movimiento de mujeres de base amplia en apoyo de la paz en Sudán.³⁸ La Coalición de Mujeres de Sudán del Sur por la Paz (SSWCP, por sus siglas en inglés) ha seguido reclamando más participación de mujeres en todos los procesos de paz en el país y alcanzar al menos el 35% de representación, en contraste con un proceso de paz con participación residual de mujeres. En Yemen las mujeres continuaron participando en procesos de consultas “desde abajo”, reivindicando un proceso de paz genuinamente inclusivo en el país y denunciando los obstáculos para una participación sustantiva de las mujeres en el ámbito político. En Siria, las mujeres vienen reclamando desde hace años un mayor papel en la definición del futuro del país.

Cuadro 2. Siria: mecanismos alternativos de incidencia de la sociedad civil

Uno de los temas prioritarios planteados por grupos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil siria liderados por mujeres ha sido el de las personas desaparecidas en

el marco del conflicto armado. Representantes de estas entidades se han movilizado activamente para denunciar esta situación, que afectaría a más de 180.000 personas,

35. Paffenholz, T., Ross, N., Dixon, S., Schluchter, A. y True, J., 2016, op.cit.

36. Ibid.

37. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2024. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2025.

38. Ibid.

la inmensa mayoría –más de 160.000– desaparecidas en las cárceles del régimen de Bashar al-Assad. En sus reuniones con actores políticos y con el enviado especial de la ONU para Siria, mujeres sirias insistieron en la necesidad de que este tema ocupara una posición destacada en la agenda de negociaciones.³⁹ Sin embargo, el proceso de negociación auspiciado por la ONU en Ginebra acabó centrándose en las discusiones para una nueva Constitución, que no llegaron a prosperar y que se bloquearon definitivamente a mediados de 2022.

Sin mayores perspectivas de que el tema de las desapariciones tuviera respuesta a través del marco negociador, la sociedad civil continuó explorando otras vías y haciendo incidencia a nivel internacional. Así, con el aval de la Asamblea General de Naciones Unidas (resolución 77/301), en 2023 se consiguió la creación de un mecanismo internacional con el mandato específico de contribuir a clarificar la verdad sobre el destino y paradero de las personas desaparecidas en el país. La Institución Independiente para las Personas Desaparecidas en Siria (IIMP, por sus siglas en inglés)⁴⁰ se estableció formalmente en Ginebra en abril de 2024 e inició un trabajo de consultas desde una aproximación participativa, centrada

en las víctimas y supervivientes y sensible al género. A la cabeza de la IIMP se nombró a Karla Quintana, abogada mexicana experta en derechos humanos y justicia transicional y ex comisionada para la búsqueda de las más de 100.000 personas desaparecidas en México.

En este contexto se produjo la caída de Bashar al-Assad, en diciembre de 2024. El hallazgo de numerosas fosas comunes y la apertura de las cárceles del régimen expuso la grave situación de las personas detenidas y los enormes retos para conocer el destino de las que continúan desaparecidas. El tema ha seguido siendo uno de los asuntos clave en el nuevo escenario de transición. Ante la decisión de las nuevas autoridades de crear mecanismos propios de investigación y rendición de cuentas –la Comisión Nacional para la Justicia Transicional y la Comisión Nacional para los Desaparecidos en Siria fueron establecidas en mayo de 2025–, desde la sociedad civil se ha insistido en la necesidad de un enfoque inclusivo que tenga como protagonistas a las personas supervivientes y a las familias de las que continúan desaparecidas⁴¹ y que se investiguen las desapariciones y vulneraciones a los derechos humanos cometidas por todos los actores del conflicto, sin discriminación.⁴²

Mediación y agenda mujeres, paz y seguridad: avances, limitaciones e incertezas

Ha habido una tendencia de incremento de mujeres mediadoras en procesos de paz desde la aprobación de la resolución 1325. Así lo señalaban investigaciones lanzadas pocos años después del 15º aniversario de la resolución.⁴³ Entre 1992 y 20219 el 6% de los mediadores eran mujeres, según datos del Council of Foreign Relations. De los 50 procesos de 2023 analizados en la nueva herramienta de ONU Mujeres, las mujeres constituyían el 13,7% de los mediadores. No obstante, en línea con las discusiones más amplias sobre participación, las cifras y porcentajes sobre participación de mujeres en mediación no dan claves por sí solas sobre si los actores mediadores integran enfoques que tengan en cuenta las desigualdades de género, si promueven su superación, y claves sobre sus resultados.

Aggestam y Svensson han identificado cinco tipologías en relación a la posición, organización y rango de mujeres

mediadoras: 1) altas representantes de organizaciones internacionales, aunque no sean todas mediadoras jefe, 2) mediadoras de menor rango de países pequeños, 3) altas ministras de países pequeños o intermedios, 4) mediadoras “de poder”, con ejemplos como mediadoras de EEUU, y 5) mediadoras internas, categoría con la que a aluden, por ejemplo, a mujeres apoyadas por grupos de mujeres incluidos en las negociaciones.⁴⁴

Se necesita más atención a la dimensión cualitativa de la práctica mediadora respecto a la dimensión de género y a los factores y mecanismos de influencia. Por ejemplo, el caso del proceso de paz en Moldova apunta a las limitaciones de los mandatos de mediación. En ese proceso, las negociaciones entre las delegaciones de Moldova y de Transnistria, lideradas respectivamente por Oleg Serebrian y Vitaly Ignatiev, eran facilitadas en 2024 por un equipo de la OSCE compuesto por la jefa de misión (Kelly Keiderling), la jefa adjunta de misión (Izabela Sylwia Hartmann), y entre dos y tres miembros de la Oficina Política. Según la OSCE, los temas de discusión

39. UNifeed, *Geneva / De Mistura Syrian Women*, 23 de febrero de 2017.

40. Más información disponible en: <https://iimp.un.org/en>

41. Mustafa, W., *The families of Syria's disappeared are asking for the truth. Our country cannot rebuild until we have it*, *The Guardian*, 2 de octubre de 2025.

42. ICJT, *ICTJ Welcomes Establishment of Syria's New National Commissions for Transitional Justice and the Missing*, 22 de mayo de 2025; Human Rights Watch, *Syria's Transitional Justice Commission: A Missed Opportunity for Victim-Led Justice*, 19 de mayo de 2025.

43. Aggestam, K., Svensson, I., 2018, op.cit.

44. Ibid.

eran propuestos por las partes, sin que la OSCE tuviese prerrogativa para proponer temas, incluyendo cuestiones específicas de género.⁴⁵

No obstante, incluso cuando hay obstáculos a la ampliación del abanico de temas, los enfoques de género en la mediación pueden abarcar otras múltiples esferas, como la manera de abordar los temas en discusión, las interacciones y consultas con multiplicidad de actores de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres, entre otros. Por ejemplo, la propia misión de la OSCE en Moldova interaccionó en 2024 con el Consejo Asesor de Mujeres para la Construcción de Paz Sostenible

(órgano de carácter informal, compuesto por 7 mujeres de la sociedad civil y expertas de la margen derecha del río Dniéster/Nistru y otras siete de la izquierda, y apoyado por ONU Mujeres). El objetivo de la OSCE en esas interacciones era asesorar a sus participantes sobre involucramiento e incidencia con los negociadores jefes para la inclusión en la agenda negociadora de temas identificados por el Consejo Asesor de Mujeres.⁴⁶ En Sudán del Sur, la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) apoyó en 2024 con financiación la participación de cinco mujeres representantes del Bloque de Mujeres de Sudán del Sur, del mundo académico y de organizaciones de la sociedad civil

Se necesita más atención a la dimensión cualitativa de la mediación respecto a la dimensión de género y a los mecanismos de influencia

Tabla 1. Redes de mujeres mediadoras

Nombre	Año de creación
Nordic Women Mediators (NWM)	2015
NWM – Denmark ⁴⁷	2015
NWM – Finland ⁴⁸	2015
NWM – Iceland ⁴⁹	2015
NWM – Norway ⁵⁰	2015
Swedish Women's Mediation Network ⁵¹	2015
FemWise-Africa (Network of African Women in Conflict Prevention and Mediation)	2017
Mediterranean Women Mediators Network (MWMN)	2017
South Caucasus Network of Women Mediators	2018
Women Mediators across the Commonwealth (WMC)	2018
Global Alliance of Regional Women Mediator Networks	2019
MWMN - Antenna Cyprus ⁵²	2019
MWMN - Turkey Antenna ⁵³	2019
FemWise-ECOWAS ⁵⁴	2019
Arab Women Mediators Network (League of Arab States)	2020
Southeast Asian Network of Women Peace Negotiators and Mediators (SEANWPNM)	2020
Southeast Asian Women Peace Mediators (SEAWPM)	2020
OSCE Networking Platform for Women Leaders (peacebuilders & mediators)	2021
Red Regional de Mediadoras del Cono Sur (RNMSC)	2021
ECCAS Women Mediators' Network	2022
Pacific Women Mediators Network (PWMN)	2023
Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras	2023
SADC Network of Women Mediators	2025

Fuente: Elaboración propia.

45. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2024. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2025.

46. Ibid.

47. Red estatal que, a su vez, forma parte de la red regional Nordic Women Mediators (NWM).

48. Ibid.

49. Ibid.

50. Ibid.

51. Ibid.

52. Red estatal que, a su vez, forma parte de la red regional Mediterranean Women Mediators Network (MWMN).

53. Red estatal que, a su vez, forma parte de la red regional Mediterranean Women Mediators Network (MWMN).

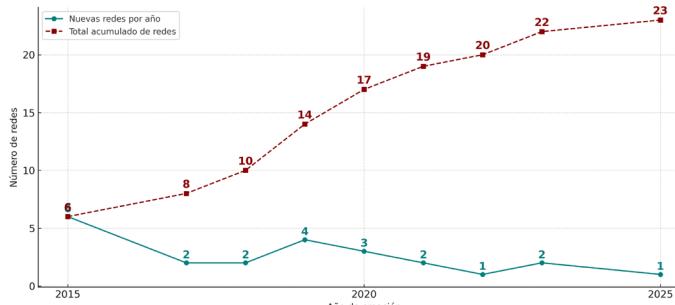
54. Red regional que, a su vez, forma parte de la red continental FemWise-ECOWAS.

para participar como observadoras en las negociaciones de paz conocidas como Iniciativa Tumaini. No obstante, en conjunto la participación de mujeres en ese proceso era residual.⁴⁹ En Chipre, pese al estancamiento del proceso y las dificultades que afronta el Comité Técnico de Igualdad de Género, se dio un cierto impulso en 2024 a la participación inclusiva de la mano de la entonces nueva enviada personal del secretario general de la ONU, María Ángela Holguín Cuéllar, exministra colombiana y ex negociadora del proceso de paz de Colombia con las FARC. Cuéllar mantuvo reuniones con organizaciones de mujeres, en el marco de las consultas con actores sociales durante su mandato, lo que facilitó intercambios de información y transmisión de demandas.

Está por ver cómo evolucionará el ámbito de la mediación en clave de género, ante un panorama de transformaciones en los conflictos armados y las tensiones y en el propio ecosistema de la mediación: mayor fragmentación de actores armados y mediadores, conflictos de más violencia, proyección de intereses y divisiones geopolíticas en conflictos y en procesos de paz, incremento de políticas contrarias a los derechos humanos de las mujeres, entre otros. Aunque se ha reducido el papel de la ONU como principal actor mediador, continúa siendo el actor con más presencia activa en el campo de la mediación y el actor mediador con más capacidad de despliegue de la agenda mujeres, paz y seguridad. No obstante, procesos de paz como los de Siria (en su formato anterior al derrocamiento del régimen de al-Assad), Libia y Yemen han puesto de manifiesto las enormes limitaciones de la ONU como actor de mediación sensible al género. En clave positiva, la UA inició en 2024 el llamado Proceso de Swakopmund, que busca impulsar una mayor participación de mujeres en los procesos de paz de África. Entre otros compromisos, se incluye el desarrollo de una política de paridad de género en los esfuerzos de mediación y co-mediación de la UA. Además, han continuado expandiéndose las redes de mujeres mediadoras, aunque su capacidad de influencia efectiva en conflictos y procesos en marcha es relativa.

Otros desarrollos globales y regionales arrojan incertidumbre. La tendencia de mayor involucramiento de Estados mediadores emergentes no se ha traducido, por ahora en un impulso de prácticas de mediación sensibles al género, sino que a menudo esta tipología de actores ejerce funciones de mediación y facilitación de procesos de negociación masculinizados y excluyentes, como Türkiye en los procesos de Etiopía-Somalia (Somalilandia), Somalia-Somalilandia, Rusia-Ucrania;

Figura 1. Evolución de redes de mujeres mediadoras



Fuente: Elaboración propia.

Emiratos Árabes Unidos (EAU) en Eritrea-Etiopía; Etiopía-Somalia (Somalilandia) e Israel-Palestina; Arabia Saudita en Sudán, Yemen y Rusia-Ucrania; entre otros.⁵⁶ Además, se trata en no pocos casos de Estados con políticas internas que afrontan contestación por parte de organizaciones y colectivos feministas y activistas de derechos humanos de las mujeres a causa de retrocesos en esos países en derechos, criminalización y persecución de protestas feministas y políticas anti-LGBTIQ+.

3. Acuerdos de paz y perspectiva de género

En las últimas décadas se ha firmado un importante número de acuerdos de paz en múltiples conflictos armados. Algunos de estos textos han permitido poner fin a conflictos armados abiertos con importantes impactos sobre la población de los territorios afectados. Así, en 2005 la firma del Memorando de Entendimiento concluía el conflicto armado en Aceh (Indonesia); en 2006 el Acuerdo Integral de Paz permitió poner fin al conflicto



Firma del Acuerdo Global sobre Bangsamoro en Mindanao. Fuente: OPAPRU

55. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2024. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2025.

56. Listado no exhaustivo de participación de países emergentes en funciones de mediación y facilitación en procesos de paz. Para más información véase Escola de Cultura de Pau, *Ibid.*

armado en Nepal; en 2014 se firmaba el Acuerdo Global sobre Bangsamoro, poniendo fin al conflicto armado entre el MILF y el Gobierno de Filipinas en la isla de Mindanao; o en 2016 el Gobierno de Colombia y las FARC sellaban la paz con la firma del Acuerdo Final de paz. Se trata de acuerdos con un carácter global, que abordan los aspectos sustantivos de un conflicto armado. Otros, han sido acuerdos preliminares que han sentado las bases para futuras negociaciones –como el acuerdo firmado en 2025 entre la República Democrática del Congo y Rwanda o el Acuerdo Marco entre el Gobierno indio y el grupo armado naga NSCN(IM) en 2015– o bien han abordado aspectos parciales como acuerdos de alto el fuego o cuestiones concretas incluidas en las agendas negociadoras de los actores en conflicto. Los acuerdos de paz emergen como “contratos” públicos entre las partes en conflicto y han sido definidos como un “documento formal, disponible públicamente, elaborado tras una discusión con los protagonistas del conflicto y acordado mutuamente por algunos o todos ellos, que aborda el conflicto con miras a ponerle fin”.⁵⁷ La importancia de los acuerdos de paz como una herramienta para la construcción de la paz de forma inclusiva se establecía en la propia resolución 1325 en la que ya se “pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género”. En todo caso, a lo largo de las dos décadas y media de implementación de la agenda, de la misma manera que los conflictos armados y las negociaciones de paz, estos acuerdos han sido generalmente excluyentes con respecto a las demandas y propuestas de las mujeres afectadas por los conflictos armados.

La inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz permite evidenciar que la participación de las mujeres y de actores sensibles a la igualdad de género ha conllevado resultados concretos en un determinado proceso de paz. Además, la inclusividad aporta una mayor legitimidad y sostenibilidad a los acuerdos.⁵⁸ Cabe añadir que el hecho de que los acuerdos de paz cuenten con disposiciones de género tiene también consecuencias sobre las posibilidades de participación política y social para las mujeres una vez concluido el conflicto armado y, por lo tanto, también sobre los posibles avances en materia de igualdad de género en las sociedades posconflicto.⁵⁹ Si bien desde un primer momento, la participación de las mujeres fue uno de los ejes centrales de acción en la

A partir del año 2000 se incrementaron las referencias a la igualdad de género en los acuerdos de paz, pero los avances han sido mínimos desde entonces

implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad, múltiples evidencias muestran que la mera participación no es garantía de transformación ni de resultados de carácter emancipador en los procesos de paz y que, con frecuencia, las mujeres no tienen capacidad de ejercer influencia en el resultado de las negociaciones.⁶⁰

Las disposiciones de género en los acuerdos de paz incluidas en los acuerdos firmados en las últimas décadas, en consonancia con los compromisos señalados por la agenda mujeres, paz y seguridad se han concretado

de diferentes maneras en el texto de los acuerdos, mediante referencias a textos legales relativos al reconocimiento de los derechos de las mujeres, el establecimiento de medidas de afirmación positiva para poblaciones tradicionalmente excluidas, el reconocimiento de impactos de género específicos de los conflictos armados, y propuestas de transformaciones legislativas encaminadas a lograr mayores cotas de igualdad en sociedades posconflicto. True y Riveros-Morales señalan cinco tipos de cláusulas de género relativas a: 1) la participación (cuotas de género, mecanismos nacionales para la mujer, en los órganos gubernamentales y en la gobernanza posconflicto); 2) aspectos relativos al posconflicto y la justicia transicional (rendición de cuentas, consideración de las necesidades especiales de las mujeres durante la repatriación, rehabilitación y reintegración); 3) violencia contra las mujeres (por ejemplo, violencia sexual en acuerdos de alto el fuego); 4) empoderamiento económico y desarrollo (derechos sobre la tierra y la herencia, roles de las mujeres en la implementación, educación, desarrollo de capacidades, atención especial a las mujeres cabeza de familia); y 5) referencias a mecanismos internacionales jurídicos o de derechos humanos específicos para las mujeres (CEDAW o la resolución 1325).⁶¹

Algunos acuerdos firmados en los últimos años han incluido en sus formulaciones algunas de estas cuestiones. Así, por ejemplo, el acuerdo alcanzado entre Etiopía y las autoridades político-militares de Tigré en 2022 incluyó cuestiones referentes a la violencia de género y la violencia sexual, la promoción de la reunificación familiar y las necesidades específicas de lo que el acuerdo califica de “grupos vulnerables”, en los que el documento incluye a las mujeres, menores y ancianos, en la provisión de la ayuda humanitaria. En

57. Bell, C. y Wise, L., *Peace processes and their agreements* en *Contemporary Peacemaking: Peace Processes, Peacebuilding and Conflict*, Springer, 2022.

58. Ibid.

59. True, J. y Riveros-Morales, Y., *Towards inclusive peace: Analysing gender-sensitive peace agreements 2000–2016*, *International Political Science Review*, 40 (1), 2019, 23–40.

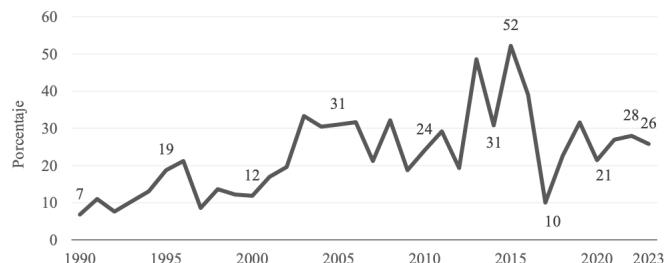
60. Fal-Dutra Santos, A., *Towards gender-equal peace: From “counting women” to meaningful participation*, The Centre for Humanitarian Dialogue, 2021.

61. True, J. y Riveros-Morales, Y., 2019, op.cit.

el acuerdo resultante de la iniciativa de Tumaini en julio de 2024, entre el Gobierno de Sudán del Sur y los grupos de la oposición se establece una cuota del 35% para las mujeres en las instituciones públicas, así como la representación de jóvenes y otras personas con necesidades especiales. El acuerdo de Sudán de 2020 reconocía la importancia de la participación de las mujeres en los mecanismos de justicia transicional. El Consenso Nacional para una Transición Inclusiva y unas Elecciones Transparentes alcanzado en Haití en 2022 establecía también cuotas para la participación de las mujeres en diferentes organismos electorales pactados en el acuerdo.

Los procesos de paz han sido una de las maneras a través de las cuales se han evaluado los avances logrados en la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad⁶² y el contenido de los acuerdos resultantes de las negociaciones es una de las muestras más evidentes de la capacidad para permear las negociaciones. La evaluación de la agenda efectuada en 2015 apuntaba a un aumento en las menciones a cuestiones relativas a la igualdad de género y los derechos de las mujeres con posterioridad a la aprobación de la resolución 1325, señalando que se había pasado del 11% de acuerdos previos al año 2000 al 27% después de este año.⁶³ No obstante, cabe señalar que de acuerdo con los datos recogidos y analizados por PeaceRep esta cifra apenas ha variado desde entonces.

Figura 2. Porcentaje de acuerdos de paz que contienen disposiciones relativas a las mujeres, las niñas y el género, 1990 a 2023



Fuente: Secretario General de la ONU, *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General S/2024/671*, 24 de septiembre de 2024

Las investigaciones de PeaceRep señalan que desde 2018, las menciones a las mujeres, las niñas, la violencia sexual o de género se han mantenido entre un 20% y un 30%, siendo 2024 el año con un porcentaje más elevado (31%).⁶⁴ El Secretario General de Naciones Unidas, en su informe de 2024, con datos relativos al año anterior señala que solo 8 de los 31 acuerdos de paz firmados en 2023 incluía referencias explícitas a las mujeres, las niñas, el género o la violencia sexual. Esta cifra representaba un porcentaje del 26% de los acuerdos, un retroceso con respecto al 28% de 2022.

Cuadro 3. Yemen: mujeres e implementación de acuerdos pese a marginación en Track I

Activistas y organizaciones de mujeres yemeníes han intentado con insistencia tener un papel sustantivo en los diferentes espacios de negociación de alto nivel que se han establecido en los últimos años para abordar el conflicto en el país, pero han enfrentado enormes resistencias y las dinámicas de exclusión han persistido. Aunque el Diálogo Nacional celebrado en el país entre 2013 y 2014 concluyó con el compromiso de que las mujeres tuvieran una representación de al menos un 30% en los espacios de decisión política, las mujeres yemeníes solo supusieron un 12% de la delegación del gobierno internacionalmente reconocido en las conversaciones celebradas en Kuwait en 2016 (ausencia total en la delegación de los al-houthistas), solo un 4% en las negociaciones que desembocaron en el Acuerdo

de Estocolmo en 2018 y ninguna en las conversaciones para resolver las pugnas en el bando anti al-houthista que derivaron en el acuerdo de Riad en 2019.⁶⁵

Pese a esta marginación, las mujeres yemeníes han continuado intentando influir en las iniciativas de negociación a través de otros mecanismos –entre ellos, el Yemeni Women Pact for Peace and Security (Tawafuq) y el Technical Advisory Group que asiste al enviado especial de la ONU para Yemen– y han continuado trabajando por la construcción de paz. Su labor ha sido especialmente destacada en el ámbito de la mediación local⁶⁶ y en temas como la facilitación de acceso humanitario a determinadas zonas, la lucha contra el matrimonio infantil o la reintegración de menores soldado. Un asunto en el que

62. Wise, L., y Campbell, F., *Women, Peace and Security at 25: Assessing Implementation through Gender Perspectives in Peace Agreements*, PeaceRep, 2025.

63. Coomaraswamy, R., *Prevenir los Conflictos Transformar la Justicia Garantizar la Paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, ONU Mujeres, 2015.

64. Wise, L. y Campbell, F., 2025, op.cit.

65. Council on Foreign Relations, *Yemen: Current Peace Effort*, Women's Participation in Peace Processes, (consultado el 10 de octubre de 2025).

66. UN Women, *Women's participation in local mediation: Lessons from Iraq, Libya, Syria and Yemen*, 2022.

también han desempeñado un papel relevante ha sido el de la liberación de personas prisioneras. De esta manera, la acción de las mujeres yemeníes ha complementado en la práctica el trabajo de otros actores mediadores (principalmente la ONU y el Comité Internacional de la Cruz Roja) involucrados en la implementación del Acuerdo de Estocolmo que, entre sus tres puntos establece

un compromiso de las partes –los al-houthistas y el gobierno yemení internacionalmente reconocido– para el intercambio de prisioneros.⁶⁷ Esta contribución de las mujeres apenas ha tenido reconocimiento público y es más notoria, si cabe, teniendo en cuenta que tras la aprobación del Acuerdo de Estocolmo ninguna mujer fue designada en los comités establecidos para su implementación.⁶⁸

Acuerdos y derechos de la población LGTBI

La agenda mujeres, paz y seguridad establece la importancia de la inclusión de una perspectiva de género en los acuerdos de paz. Sin embargo, esta perspectiva se ha interpretado de forma restrictiva a lo largo de las más de dos décadas de aplicación, y en referencia casi exclusiva a los derechos de las mujeres. El análisis de más de 1500 acuerdos de paz firmados entre 1990 y 2015 desprendía que únicamente nueve de ellos habían incluido en su contenido alguna referencia a la orientación sexual.⁶⁹ Bell apunta a que, además, de estas nueve referencias, solo seis de ellas lo hacen en un sentido positivo de provisión de derechos, mientras que tres eran de carácter restrictivo. Las cuestiones relativas a los derechos de la población LGTBIQ+ enfrentan serias dificultades para abrirse paso tanto en

las agendas de las negociaciones de paz como en los propios acuerdos emergentes de los diálogos. El acuerdo de paz de Colombia firmado en 2016 entre el Gobierno y el grupo armado FARC-EP ilustra la posibilidad de incluir aspectos relativos a estos derechos en un acuerdo de paz.

Desde una perspectiva más amplia, las cuestiones relativas a los derechos de las personas LGTBIQ+ han enfrentado numerosos obstáculos para abrirse paso en las agendas sobre paz y seguridad de Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad. Algunos avances en los últimos años incluyen la adopción en 2024 por la Secretaría de la ONU de una estrategia para la protección de las personas LGTBIQ+ contra la violencia y la discriminación.⁷⁰ Esta estrategia incluye, entre otros al Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la

Cuadro 4. El acuerdo de paz de Colombia de 2026 desde una perspectiva de género

En 2016, después de cuatro años de negociaciones de paz, el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP firmaron un acuerdo de paz que ha sido considerado uno de los más inclusivos desde una perspectiva de género, al incorporar el género como uno de los enfoques prioritarios que impregnaba el conjunto de lo acordado y que debía informar también su implementación. ONU Mujeres identifica 100 medidas concretas con perspectiva de género incluidas en el texto final pactado. Todos los puntos del acuerdo incluyen medidas específicas de género, por lo que puede afirmarse que el enfoque de género se incorpora al acuerdo de forma transversal. Cabe destacar que los organismos establecidos para la implementación y seguimiento del propio acuerdo también incorporan el enfoque de género. El enfoque de género del acuerdo colombiano no solo implica un reconocimiento a los derechos de las mujeres, sino que

también se incluye a la población LGTBI, siendo el acuerdo más avanzado en este sentido hasta el momento.

Si bien el acuerdo colombiano demostró que era posible dar un salto cualitativo en lo que respecta a la inclusión del género en las negociaciones de paz, posteriormente, en consonancia con la tendencia a la reducción tanto en el número de acuerdos que se alcanzan, como en el grado de exhaustividad que estos comprenden,⁷¹ no se ha logrado ningún otro acuerdo con el mismo carácter inclusivo.

Además, la implementación del acuerdo ha experimentado importantes retos y dificultades y el enfoque de género, de forma específica, ha quedado por detrás de otros aspectos incluidos en el acuerdo. Uno de los mayores obstáculos fue la propia refrendación del acuerdo, ya que en el plebiscito

67. UNMHA, *Stockholm Agreement*, 13 de diciembre de 2018.

68. Working Group on Women, Peace and Security, *UN Security Council Briefing on Yemen by Linda Al Obahi*, 12 de septiembre de 2024.

69. Bell, C., *Gender Violence in Conflict and Peace Processes: The Neglect of LGBT Security*, Peace Rep, 22 de enero de 2019.

70. Secretaría de las Naciones Unidas, *Estrategia de la Secretaría de las Naciones Unidas para la Protección de las Personas Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero, Intersex y Queer (LGBTIQ+) contra la Violencia y la Discriminación*, 2024.

71. Mac Ginty, R., Introduction, en Mac Ginty, R. (Ed.), *Routledge Handbook of Peacebuilding* (Second), Routledge, 2025.

convocado por el Gobierno de Colombia para otorgar una validación popular al texto pactado, el acuerdo fue rechazado. Uno de los elementos que estuvo detrás del rechazo al acuerdo fue la cuestión del enfoque de género,

que fue objeto de manipulación y desinformación por parte de actores contrarios tanto a la firma del acuerdo como a la inclusión de cuestiones relativas al reconocimiento de los derechos de las mujeres y de la población LGTBI.

Paz, al Departamento de Operaciones de Paz y a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, todos ellos de enorme relevancia para la negociación de acuerdos de paz y la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad.

4. Conclusiones

A veinticinco años de la Resolución 1325, la agenda mujeres, paz y seguridad continúa siendo un marco utilizado por numerosas organizaciones y grupos de mujeres en diferentes partes del mundo para defender los derechos humanos de las mujeres frente a la violencia armada, reclamar vías de participación efectiva en los procesos de paz y movilizar demandas específicas relativas a cada contexto. En el ámbito específico de los procesos de paz, el balance de los 25 años de agenda mujeres, paz y seguridad muestra la relevancia de la agenda y avances concretos, aunque lentos y fragmentados. No obstante, su revisión también expone una agenda tensionada por un entorno adverso: militarización y uso de la fuerza para abordar disputas en ascenso, procesos de diálogo y liderazgos abiertamente patriarcales y retrocesos democráticos, entre otros. Este contexto ha erosionado las condiciones para la promoción de la agenda en su conjunto y para su despliegue como un marco transformador de dinámicas de exclusión y desigualdad, específicamente en relación a los procesos de paz y la construcción de paz feminista.

Este informe ha analizado algunas de las dimensiones de la agenda mujeres, paz y seguridad en relación a los procesos de paz, señalando algunos de los avances de estos 25 años, pero sobre todo, retos cronificados y un entorno actual hostil e incierto para el futuro de la agenda.

En materia de participación, en estos 25 años ha habido avances, como el incremento en puestos de mediación, la institucionalización del apoyo experto sobre igualdad de género en los procesos de paz, la expansión de foros y herramientas como las redes de mujeres mediadoras, los intercambios de aprendizajes entre grupos de mujeres de diferentes contextos en conflicto y procesos de paz, o los espacios de formación y capacitación en negociación para mujeres participantes en negociaciones, entre otros.

No obstante, persiste una infrarrepresentación crónica de las mujeres en los espacios formales de negociación. Los datos más recientes muestran estancamiento e incluso retrocesos. Esta brecha no es meramente cuantitativa; revela patrones y culturas organizacionales que siguen privilegiando a élites armadas masculinizadas y que excluyen a las mujeres de fases clave (pre-negociaciones, espacios informales, toma de decisiones).

La evidencia comparada acumulada en la última década reafirma que las cifras de participación de mujeres en sí mismas no bastan para avanzar hacia una construcción de paz transformadora. En el cuarto de siglo de agenda, se ha puesto énfasis en la importancia de las condiciones y mecanismos de influencia en los procesos en clave de género, como la capacidad y posición de poder para influir y la voluntad de defender los derechos de las mujeres en esos procesos. De otra manera, la participación puede acabar siendo meramente simbólica.

El informe constata también la persistencia de barreras estructurales: resistencias explícitas a su participación; cierre del espacio cívico y riesgos de seguridad para defensoras; déficit sostenido de financiación a organizaciones de mujeres; sesgos y jerarquización que relega la seguridad humana y las violencias de género; y mandatos de mediación estrechos, entre otros. Son barreras interrelacionadas con los enfoques de establecimiento de paz que priorizan visiones militarizadas, masculinizadas y Estado-céntricas de la violencia, la paz y la seguridad. Frente a ello, las organizaciones de mujeres persisten en vías de articulación, movilización y propuestas para la construcción de paz. La combinación de formas diversas de articulación y de participación ha sido un elemento que ha aumentado la capacidad de incidencia.

En el campo de la mediación, crece el número de mujeres en funciones de mediación y apoyo al diálogo, pero el alcance de los mandatos, el entorno de los procesos y la voluntad de las partes en conflicto condicionan la potencialidad de la agenda en esos roles. La ONU continúa siendo el actor con mayor capilaridad para desplegar la agenda, aunque procesos como Siria, Libia o Yemen evidencian límites. Avances regionales —como el Proceso de Swakopmund de la UA o la expansión de redes de mediadoras— conviven con el auge de Estados mediadores emergentes cuya praxis reproduce formatos masculinizados y poco inclusivos. El panorama

es de un ecosistema de mediación más denso, pero no necesariamente más sensible al género.

En cuanto a acuerdos de paz y perspectiva de género, el progreso es desigual. Tras el salto de referencias de género del 11% (pre-2000) al 27% (post-2000), la proporción se ha estancado desde 2018 en el 20–30%. Persisten déficits en ámbitos como violencia sexual, participación y garantías para la implementación. El proceso de Colombia (FARC) demostró que es posible transversalizar el enfoque de género —incluyendo derechos LGTBIQ+—, pero su trayectoria pone de manifiesto la fragilidad de estos avances y la impermeabilidad de otros procesos para extraer aprendizajes.

En conjunto, la agenda mujeres, paz y seguridad ha generado algunos avances en el ámbito de los procesos de paz, pero estos siguen siendo espacios de poder con jerarquías y dinámicas de género y en entornos regionales y globales de crecientes desafíos como la militarización, mayor disposición al uso de la fuerza y conflictos con violencia de más intensidad, represión contra constructoras de paz, defensoras de derechos humanos y otros grupos de la sociedad civil, retrocesos democráticos, crecientes discursos de odio y liderazgos patriarcales. Por ello, son necesarios mayores esfuerzos en múltiples niveles para sostener y expandir la agenda mujeres, paz y seguridad y, específicamente, alentar procesos de paz inclusivos y que promuevan los derechos humanos.



Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.



Con el apoyo de:



@escolapau.bsky.social @escolapau EscolaPau escoladeculturadepau

Escola de Cultura de Pau
Edifici B13, Carrer de Vila Puig,
Universitat Autònoma de Barcelona 08193
Bellaterra (España)
Tel: +34 93 581 14 14
pr.conflictes.escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat