

Impunity Watch, es una organización internacional sin fines de lucro con sede en Holanda que busca promover la rendición de cuentas por las atrocidades cometidas en los países que salen de un pasado violento. IW realiza investigaciones periódicas y sostenidas sobre las causas profundas de la impunidad y los obstáculos para su reducción, que incluye las voces de las comunidades afectadas, para producir investigación basada en el asesoramiento sobre políticas en curso destinadas a fomentar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de la violencia. Trabajamos en estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para aumentar su influencia en la creación e implementación de políticas relacionadas.

Programa Guatemala | Agosto 2013
Por Sanne Weber

Policy Brief: Mujeres, Paz y Seguridad. Retos para el avance de la Resolución 1325 en Guatemala.

Resumen

A nivel internacional cada vez más se reconoce que las mujeres son fuertemente afectadas por los conflictos. Destaca la violación sexual, que es utilizada sistemáticamente como arma de guerra y tiene efectos socioeconómicos, físicos y psicológicos sumamente graves. Pero las mujeres también sufren otros crímenes directos e indirectos, que tienen impactos particulares en ellas por su papel de género y sus condiciones socioeconómicas y étnico-culturales. Por otro lado, las mujeres deben ocupar un lugar central en la construcción de paz, ya que sus contribuciones son cruciales para la creación de una sociedad justa y equitativa.

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aborda estos temas, e insta a los Estados a tomarlos en cuenta en sus políticas de paz y seguridad. Para Guatemala, un país en situación post conflicto que además sigue sufriendo de manera continua una serie de problemas y conflictos sociales, esta resolución es una oportunidad para la transformación democrática y de las relaciones de género desiguales, que suelen ser la causa de múltiples formas de violencia de género. Lastimosamente, en Guatemala sigue habiendo una gran brecha entre teoría y práctica, ya que las mujeres se encuentran en una situación de vulnerabilidad en diferentes sentidos. Para contribuir a minimizar esta brecha y transformar la situación y participación de las mujeres, se hace necesario la construcción de un Plan de Acción Nacional (PAN) para implementar la Resolución 1325, el cual podría como garantía de no repetición, al abordar la justicia y reparación por la violencia contra mujeres, igual como la participación política de las mujeres.

Este policy brief, basado en el proceso de elaboración del PAN, análisis de literatura y conversaciones con hombres y mujeres a nivel local, pretende informar sobre las acciones que hasta este momento han sido tomadas en Guatemala para implementar la Resolución 1325, y analizar los retos que están pendientes, con respecto al proceso y su contenido.

Contenido

Resumen.....	1
¿De qué se trata la Resolución 1325?.....	2
Hacia un Plan de Acción Nacional 1325 en Guatemala	3
Avances y retos: reflexiones sobre el Borrador del PAN 1325	6
Reflexiones finales sobre la implementación de 1325 en Guatemala	13
A modo de conclusión	15
Abreviaturas.....	17

Principios clave de las resoluciones sobre Mujeres, Paz y Seguridad: Participación de mujeres
Prevención de conflictos
Protección de mujeres
Construcción de paz incluyendo a las mujeres

¿De qué se trata la Resolución 1325?

Si bien desde los años setenta han sido creados varios instrumentos internacionales para proteger los derechos humanos de las mujeres, no existía un instrumento que abordara específicamente la situación de las mujeres durante y después de conflictos armados. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) por ejemplo, no aborda este tema, por lo que el Comité de CEDAW en el 2012 inició el proceso de elaboración de una Recomendación General sobre los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto y post conflicto, el cual se espera finalizar en 2014. Para llenar este vacío, a raíz de una fuerte incidencia de la sociedad civil a nivel internacional, se aprobó la Resolución 1325.ⁱ

La Resolución 1325, que fue adoptada de forma unánime en octubre 2000 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, marcó un hito en relación con la atención internacional a las mujeres, la paz y la seguridad. Esta Resolución reconoce las distintas experiencias de hombres y mujeres durante conflictos, así como las importantes contribuciones de mujeres a la resolución del conflicto y la construcción y mantenimiento de la paz en todos los niveles. Llama a una mayor participación de mujeres en la toma de decisiones en instituciones de prevención y resolución de conflictos, y a la incorporación de una perspectiva de género en las negociaciones y acuerdos de paz, y en operaciones de mantenimiento de paz. Lo crucial de esta Resolución, es que indica que la construcción y el mantenimiento de paz están vinculados a la igualdad entre hombres y mujeres, y a la participación activa de mujeres.

Varias resoluciones posteriores han reforzado el contenido de 1325. La Resolución 1820 de 2008 señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo de genocidio, y que la violencia sexual puede ser un obstáculo hacia la paz. Por ello, las partes involucradas deben poner fin a la violencia sexual y la impunidad relacionada, a través de la implementación de medidas de protección de mujeres y la igualdad en el acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual.

Las Resoluciones 1888, 1889 y 1960 complementan 1325 y 1820 en varios sentidos. La Resolución 1888 de 2009, invita a desarrollar mecanismos para la respuesta coordinada y coherente de las Naciones Unidas, y llama a líderes nacionales y comunitarios a jugar un papel clave en la sensibilización social sobre violencia sexual, para combatir la estigmatización y marginalización de las víctimas. La Resolución 1889 del 2009, ordena el establecimiento de indicadores globales para medir el progreso en la implementación de las Resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad. Finalmente, la Resolución 1960 de 2010 ordena el establecimiento de mecanismos para el monitoreo, análisis y reporte de la violencia sexual relacionada con los conflictos armados.

Finalmente, muy recientemente, en junio de este año, el Consejo de Seguridad adoptó otra Resolución sobre Mujeres, Paz y Seguridad, siendo 2106. Esta Resolución hace énfasis en la investigación y persecución penal de la violencia sexual, como aspecto fundamental de prevención y garantías de no repetición. Así mismo, llama la atención de violencia sexual en la solución de conflictos, la reforma de los sectores de seguridad y justicia, y la atención en salud de víctimas de violencia sexual. Cabe destacar que la Resolución 2106 indica que la violencia sexual también puede afectar a niños y hombres.ⁱⁱ

La transformación de la situación desigual de las mujeres y niñas, implica cambios profundos a nivel de sociedad, que involucra a los niños y hombres también.

En general, un elemento importante de destacar en las resoluciones mencionadas es que señalan un grave problema: que las mujeres son afectadas de manera particular en conflictos, y que los crímenes (sexuales) cometidos contra mujeres constituyen amenazas para la paz. Pero al mismo tiempo destacan que el papel de las mujeres va más allá de ser víctimas vulnerables, sino que las mujeres son actores clave en la construcción y el mantenimiento de paz. Esto es un mensaje fundamental en sociedades como la guatemalteca, donde las mujeres siguen enfrentando grandes desigualdades en cuanto a niveles de educación, salud, situación socioeconómica, diversidad étnico-cultural y participación política, y donde la violencia contra las mujeres por causa de la dominación masculina es alta.

Estas resoluciones por lo tanto, son instrumentos internacionales para provocar cambios a nivel nacional, transformando la situación de las mujeres para que puedan tener un papel activo en la construcción y mantenimiento de paz, mientras que sus derechos sean respetados así previniendo la violencia de género. De esta manera, la implementación de estas resoluciones sirve como garantía de no repetición. Como se demostrará a lo largo de este análisis, la transformación de la situación desigual de las mujeres y niñas implica cambios profundos a nivel de sociedad, que involucra a los niños y hombres también; sin embargo este enfoque integral desafortunadamente no es abordado por las resoluciones.

Hacia un Plan de Acción Nacional 1325 en Guatemala

La Resolución 1325 demanda que cada Estado tome acciones a nivel nacional para la implementación de la Resolución, a través de la elaboración e implementación de un Plan de Acción Nacional (PAN), que debe ser un instrumento para la transformación de la situación de mujeres en situaciones de conflicto y pos conflicto. El PAN debería contener las acciones prioritarias según cada país, para transformar las causas estructurales y profundas que mantienen la situación desigual y de violencia contra las mujeres. En este momento a nivel mundial se cuenta con 41 Planes de Acción Nacionalⁱⁱⁱ para implementar la Resolución 1325 y las resoluciones posteriores. Este número en realidad es bajo, tomando en cuenta que las Naciones Unidas tienen 193 Estados Partes, y que la Resolución 1325 fue adoptada hace casi trece años.

Guatemala hasta este momento no cuenta con un PAN. Sin embargo, en 2012, se empezaron a dar algunos pasos para desarrollarlo. A partir de una iniciativa de Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) y ONU Mujeres, se inició el proceso de la elaboración de una propuesta de un PAN para la implementación de la Resolución 1325 y de las otras resoluciones sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Esta alianza entre IEPADES y ONU Mujeres logró conformar un grupo de trabajo, que luego se constituyó en la Mesa Interinstitucional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MIMPAZ). Entre las instancias que conforman la MIMPAZ están la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento de Equidad de Género de la Policía Nacional Civil, la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, el Organismo Judicial, el Ministerio de la Defensa, y más recientemente el Ministerio de Gobernación, y el Ministerio Público, con el acompañamiento de ONU Mujeres, IEPADES e Impunity Watch. Definitivamente es positivo que exista la MIMPAZ, sobre todo dado que los temas de género y derechos de las mujeres parecen ser de poca prioridad política, reflejada por ejemplo en la débil situación presupuestaria y estructural de SEPREM, Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), y Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI). Por este motivo, la MIMPAZ puede ser un mecanismo útil para fortalecer,



coordinar, y unificar políticas y actores que aseguren una eficaz construcción y posteriormente implementación del PAN de Guatemala.

El proceso de trabajo de la mesa ha avanzado, aunque sea lentamente. Al inicio, la MIMPAZ se propuso la meta de tener un borrador de PAN en octubre 2012, aprovechando que ese mes Guatemala llevaría la presidencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y que se celebraría el aniversario de la Resolución 1325. Se pretendía que durante el Debate Abierto del Consejo de Seguridad durante ese mes, Guatemala diera a conocer sus avances y compromisos para elaborar e implementar un PAN 1325, sin embargo este debate se vio interrumpido por la Tormenta Sandy, llevándose a cabo en noviembre de ese mismo año.^{iv}

En cambio, se sostuvo una reunión del Consejo de Seguridad, en presencia de la directora ejecutiva de ONU Mujeres Michelle Bachelet, en la cual el embajador de Guatemala ante las Naciones Unidas leyó una declaración, representando al Consejo de Seguridad, reafirmó el compromiso del Consejo a las resoluciones enfocadas en ‘Mujeres, paz y seguridad’, resaltando la importancia de la participación de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, el importante papel que pueden jugar la sociedad civil, los hombres y niños en la resolución de conflictos y la promoción de la participación de las mujeres. Asimismo hizo un llamado a los Estados Miembros para poner fin a la impunidad por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas contra las mujeres, y remover los obstáculos para el acceso de las mujeres a la justicia. La declaración fue formalmente adoptada en el Debate Abierto mantenido en noviembre.^v

Si bien esta declaración fue vista positivamente a nivel internacional, la práctica en Guatemala muestra una realidad diferente, ya que a nivel nacional no se ven reflejadas estas buenas intenciones. Por un lado, aún no se cuenta con un PAN, cuando por otro lado aún no existe ninguna condena por crímenes de violencia sexual durante el conflicto armado interno, mientras que el nivel de participación política de las mujeres sigue siendo muy bajo y ha habido una persistente oposición a la reforma de la ley electoral para instalar una cuota para la participación política de mujeres.^{vi}

A finales de octubre de 2012 finalmente se contó con un borrador de un Plan de Acción Nacional –el cual se discutirá más adelante– los avances desde ese momento han sido pocos. La asistencia a las reuniones de la MIMPAZ desde inicios de 2013 ha sido poco estable, posiblemente debido a que después de octubre 2012 y el Debate Abierto, pasó el ‘momentum’ en las instituciones. Por otro lado cabe resaltar que algunas de las funcionarias de las diferentes instituciones encontraban dificultades para participar. Siendo muchas de ellas las encargadas de género dentro de sus instituciones –y siendo el tema de género poco prioritario dentro de las instituciones de seguridad y justicia– no están en puestos de toma de decisión, por lo que muchas “necesitan permiso” de las autoridades de su institución para poder participar. Por ello, solo hasta finales de abril de este año se logró convocar a la mayor parte de la MIMPAZ, con lo cual lentamente se sigue avanzando en el seguimiento al borrador del PAN. Es en este momento que se integra el Ministerio Público, un avance en el proceso ya que el MP es un actor clave para avanzar en la justicia para los crímenes cometidos contra las mujeres. El MP sin embargo aún no está incluido entre los actores que aparecen en el borrador del PAN, por lo que la elaboración de acciones prioritarias para el MP es un pendiente.

Aunque la Mesa se está reuniendo periódicamente, aún falta varios pasos importantes antes de poder contar con un Plan de Acción Nacional aprobado. Al contar con un borrador

La participación de la sociedad civil nacional y local es fundamental, para garantizar que las políticas públicas no solo desde las instituciones y autoridades, sino desde las realidades de las diferentes comunidades, para que realmente respondan a las necesidades de las mujeres.

El grupo de trabajo que construyó el primer Plan de Acción Nacional de los Países Bajos consistió en un 90% de organizaciones de sociedad civil.

de PAN, un primer paso que debe seguirse es la socialización y retroalimentación de este borrador con actores clave de Estado y sociedad civil. La participación de la sociedad civil es especialmente fundamental, ya que la Mesa hasta ahora ha tenido acompañamiento de solamente dos organizaciones, y ha generado pocos espacios de discusión con las organizaciones especializadas de la sociedad civil. La opinión de estos actores nacionales y locales es de suma importancia para que el PAN corresponda de manera adecuada a los problemas que existen en el terreno, así como para que se tome en consideración las problemáticas que las mujeres encuentran en sus comunidades.

Estas acciones son cruciales para garantizar que las políticas públicas no solo se construyan desde las instituciones y autoridades, sino desde las realidades de las diferentes comunidades, municipios y departamentos, para que realmente respondan a las necesidades de la mayoría de las mujeres. Dicho objetivo es difícil de lograr si las políticas son diseñadas a nivel de las instituciones estatales de manera centralizada. La sociedad civil incluso podría integrarse al grupo de actores que implementarían el PAN, ya que varias organizaciones ya están desarrollando muchas acciones para aumentar la participación de las mujeres y proteger sus derechos. En los Países Bajos por ejemplo, el grupo de trabajo que construyó el primer Plan de Acción Nacional consistió en un 90% de organizaciones de sociedad civil, aparte de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, mientras que el PAN de Bosnia y Herzegovina contempla acciones para mejorar la cooperación con ONGs y organizaciones internacionales para la implementación de 1325.^{vii}

Otros pasos que continuarían al borrador del PAN serían: la elaboración de un presupuesto para su implementación acompañado de un instrumento de monitoreo y evaluación que incluya un cronograma. Es importante que dentro de este presupuesto cada institución de seguridad y justicia, incluya actividades con perspectiva de género, con la finalidad que las acciones sobre igualdad de género empiecen a ser parte integral de las agendas institucionales. Además, es preciso definir cuáles actores serían los responsables de este proceso de monitoreo, donde aparte de la MIMPAZ lo más aconsejable es que se cuente con participación de sociedad civil, por su papel de auditor de políticas públicas, como por ejemplo está contemplado en los casos de los Países Bajos, Bosnia y Herzegovina y Burundi, otros países donde Impunity Watch ha realizado investigaciones. Estas actividades deberían realizarse en el corto plazo, ya que si se atrasa mucho la elaboración del presupuesto, lo más probable es que ya no se podrá incluir el PAN en el presupuesto 2014. En dicho caso, dependería de la voluntad y compromiso de cada institución involucrada modificar su presupuesto de tal manera que se reserve una parte para actividades contempladas en el PAN. Finalmente, se necesita la adopción formal del PAN, lo cual probablemente aún requiere un proceso de incidencia hacia las autoridades de las instituciones involucradas, para que asuman, con cierta urgencia, su implementación.

Finalmente, cabe resaltar que el PAN no es importante simplemente por la obligación internacional que conlleva la Resolución 1325, o porque género es un tema 'políticamente correcto' a nivel internacional, sino porque puede ser un instrumento que unifica y coordina todas las políticas para mejorar la situación de las mujeres en cuanto a la protección de sus derechos durante y después del conflicto y para aumentar su participación política, lo cual a su vez mejora la situación de seguridad en general. Si bien Guatemala ya cuenta con diferentes políticas para el desarrollo y la protección de las mujeres –por ejemplo la Ley de dignificación y promoción integral de la mujer, la Ley contra el femicidio, y la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de

Oportunidades— estos instrumentos no enfocan en la situación de las víctimas del conflicto armado interno, ni en el continuum de violencia contra las mujeres. Otro elemento importante de considerar es que las instituciones que implementan los diferentes instrumentos son varias —SEPREM, DEMI, Secretaría contra la Violencia sexual, Explotación y Trata de personas (SVET), etc.— pero no tienen una estrategia interinstitucional articulada que busque alcanzar sus objetivos de manera más eficiente. El PAN podría llenar este vacío, y ser un instrumento para unificar y articular políticas y actores, y así garantizar la no repetición de la violencia contra las mujeres.

Varios estudios han demostrado que la igualdad de género es un factor que disminuye el riesgo de conflicto, porque sociedades más igualitarias experimentan menos conflictos, y el género es un factor de fuerte desigualdad en la sociedad guatemalteca, como en muchos otros países.^{viii} En una situación de post conflicto, por lo tanto, la igualdad de género es una garantía de no repetición. Por ello es muy importante que las autoridades de las diferentes instituciones del Estado de Guatemala, que frecuentemente reflejan normas sociales fuertemente influenciados por el sistema tradicional y patriarcal que caracterizan la sociedad, terminen de comprender la importancia de la igualdad de género, y el respeto de los derechos humanos de las mujeres. Un PAN podría ayudar a cambiar la perspectiva de la seguridad desde una visión tradicional, enfocada en el estado, hacia una visión enfocada en los y las beneficiarias, de quienes las mujeres conforman la mitad; una visión de seguridad humana. Un PAN podría ayudar a dar pasos hacia una mejor coordinación para la mejor protección y participación de las mujeres y una mayor igualdad de género en cuanto a los ámbitos de seguridad y justicia.

Avances y retos: reflexiones sobre el Borrador del PAN 1325

El borrador del Plan de Acción Nacional que se elaboró en Guatemala, se puede considerar, en general, como un buen punto de partida. Los objetivos del PAN, que serán analizados en seguida, corresponden a los puntos más importantes de 1325 y las otras resoluciones. Sin embargo, aún hace falta incluir varias acciones y actores clave, para realmente lograr cambios estructurales. Por ello, en la siguiente parte se expondrán algunas reflexiones sobre el contenido del borrador del PAN para Guatemala. No se entrará en la discusión de cada acción prevista, sino se expondrán algunas reflexiones más generales sobre los objetivos y los elementos clave que estos deberían incluir.

El Objetivo 1 del PAN se refiere al incremento de la **participación política de las mujeres**, sobre todo enfocado en el aumento del número de mujeres en la toma de decisiones en el Congreso y las instituciones estatales, por ejemplo a través de la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Este objetivo es de suma importancia, teniendo en cuenta la muy baja participación política de mujeres en Guatemala. Sin embargo, si bien es comprobado que una ley de cuotas o de paridad es un elemento importante para mejorar la participación política de mujeres, al obligar los partidos políticos a incluir mujeres en sus listas de candidatos, una cuota no debe ser la única medida pues no será suficiente para incrementar la participación de las mujeres de manera sustantiva, ya que no aborda la raíz del problema, que es la desigualdad social que enfrentan las mujeres.

Esta desigualdad es característica del sistema patriarcal, en el cual las mujeres están prácticamente excluidas de espacios públicos que son reservados para los hombres, ya que los hombres y los atributos masculinos —la fuerza, lo racional, la violencia— se valoran más que las mujeres y sus atributos —el cuidado, lo emocional, etc.— por lo que las voces de las mujeres tienen menos peso y valor. Este sistema divide entre lo cotidiano y ordinario, que

En una situación de post conflicto, la igualdad de género es una garantía de no repetición.

No fue hasta 1965 que se les permitió a todas las mujeres el derecho al voto. La primera mujer indígena diputada en el Congreso no fue electa hasta el año de 1985, mientras que las mujeres nunca han representado más del 12% de todos los miembros del Congreso, con una representación aún más baja de las mujeres indígenas. Actualmente, de los 14 ministros, únicamente 3 son mujeres. (Impunity Watch, 2012. Creando un espacio para las voces de todas las víctimas)

es ‘cosa de mujeres’, y lo extraordinario y trascendental –incluyendo la política– como ‘cosa de hombres’.^{ix} Los partidos y otros órganos políticos como el Congreso frecuentemente reflejan las normas sociales que corresponden a este sistema. Pero tener más mujeres en la política no garantiza que estos patrones y normas sociales cambiarán en el corto plazo. Incluso, puede resultar contraproducente y desgastante para mujeres, participar en un ámbito político donde sus contribuciones no son tomadas en cuenta; sobre todo a nivel local donde el patriarcado tiende a ser más fuerte.^x

Por ello, es importante que una ley de cuotas o paridad sea acompañada por medidas que contribuyan al cambio de estas normas sociales, que aborden la desigualdad, que es la causa final de la falta de participación política de mujeres. Por ejemplo a través de programas de formación, capacitación y liderazgo de las mujeres dentro de los partidos políticos, así como capacitación en la perspectiva de género dirigida a hombres y mujeres integrantes de partidos políticos. Solo así se puede lograr cambiar las ‘reglas’ de la política hacia la valoración igual de hombres y mujeres de diferentes identidades étnicas, y una mayor apertura para su participación en la toma de decisiones. Estas medidas evitarían que las mujeres sean incluidas en los partidos con funciones solamente administrativas, como aparentemente aún es el caso en algunos partidos.^{xi} Al final, no solo cuenta la participación de las mujeres en un sentido cuantitativo, sino fundamentalmente de manera cualitativa.

México puede ser un ejemplo en este sentido, ya que allí se logró en 2008 que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) ordene que los partidos políticos utilicen como mínimo el 2% de su presupuesto para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Además, a través de incidencia conjunta entre mujeres en partidos políticos, sociedad civil y organismos internacionales, en 2011 se logró incluir pautas para el uso correcto de estos recursos en el Reglamento de Fiscalización.^{xii} De esta manera no solamente se aumenta el número de mujeres en la política, sino también se empodera a las mujeres para hacer política de manera efectiva y aumentar su liderazgo. Sin embargo, cabe resaltar que los esfuerzos de capacitación y sensibilización no solamente se deben dirigir hacia las mujeres, sino también hacia los hombres en los partidos políticos, ya que las normas y comportamientos sociales solo pueden transformarse si todos los actores cambian sus actitudes tradicionales.

Es preciso resaltar que a nivel local las mujeres enfrentan otros problemas que les impiden tener participación política. Un primer problema es la falta de educación formal de muchas de ellas, lo cual limita su conocimiento del sistema político, las leyes vigentes, e implica su bajo nivel de participación ya que muchas no saben leer o escribir, mientras que muchas de ellas son monolingües en un sistema político donde el idioma dominante es el castellano. Esto lo indican no solo los hombres a nivel local, sino también las mujeres, quienes manifiestan que ‘no estamos preparadas’.^{xiii} Un paso importante por ello es alfabetizar, proporcionar becas de estudio para mujeres jóvenes, y empoderar a las mujeres para que conozcan sus derechos a la participación política, y sensibilizar a hombres y mujeres para que respeten los espacios de participación ya que, aún sin tener un alto nivel educativo, la experiencia e ideas de las mujeres deben ser escuchadas, tal como ocurre en muchos casos de hombres con bajos niveles educativos. El PAN de Burundi por ejemplo contempla medidas para mejorar el igual acceso de mujeres a la participación política a través de la educación, con enfoque en la educación para las niñas.^{xiv}

Sin embargo, más allá de la falta de educación, las mujeres encuentran otros obstáculos, como por ejemplo la pobreza en la que muchas de ellas viven, y los papeles tradicionales de género, que implican por un lado que la mujer no tenga independencia económica, lo cual dificulta el acceso a recursos necesarios para poder participar –por ejemplo gastos para movilizarse– pero principalmente que las mujeres son las encargadas del cuidado del hogar y de sus hijos, y la preparación de alimentos, tareas que no se combinan fácilmente con una participación en espacios públicos, sociales y políticos. En muchas comunidades aún se sigue viendo la participación política de las mujeres como algo incorrecto. Predomina la perspectiva, en las palabras de las mujeres integrantes de un grupo de familiares de víctimas de Santa Lucía Cotzumalguapa, según la cual ‘la mujer no es para la política. Debe estar en la casa lavando y planchando’.

Las actitudes sociales que están al fondo de la falta de participación política de las mujeres, no se combaten con una simple cuota. Se necesitan medidas más profundas, que contribuyan a la transformación de las percepciones sobre las relaciones y roles de género.

Estas actitudes que están al fondo de la falta de participación política de las mujeres, no se combaten con una simple cuota. Lo que se necesita son medidas más profundas, que contribuyan a la transformación de las percepciones sobre las relaciones y roles de género en las cuales la mujer sigue limitada al espacio privado del hogar, en combinación con los mecanismos que aporten a su formación y capacitación. Se necesita un trabajo comunitario y familiar, no solamente con las mujeres, sino también con los hombres. Se necesita, como expresó un integrante de un grupo de víctimas de Ixcán, lograr ‘acuerdos con los hombres’^{xv}, para que compartan las tareas del hogar, y entiendan que la participación de las mujeres es en beneficio de todos. La búsqueda de hombres para ser ‘ejemplos’ y aliados –en lugar de obstruidores– a nivel local y nacional, podría contribuir a este proceso, que seguramente es largo y difícil. Sin embargo, si realmente se pretende incrementar la participación de las mujeres, se debe abordar los obstáculos profundos, que involucran a la sociedad en su conjunto, donde también se cuestiona el rol que juegan los hombres, ya que este rol también incluye aspectos negativos como la violencia y el machismo que son necesarios de transformar para el bien de la sociedad y los hombres mismos.

Los Objetivos 2, 3 y 4 del borrador del PAN se refieren a la incorporación de una perspectiva de género en el **mantenimiento de paz**, la capacitación de las fuerzas de seguridad sobre los derechos y necesidades de las mujeres durante procesos de **consolidación de la paz**, y el aumento de la inversión de recursos financieros, técnicos y logísticos del estado en la **capacitación de funcionarios públicos en temas de género**. Estos objetivos son de suma importancia, para lograr transformar la visión sobre seguridad, que en Guatemala suele ser desde un enfoque centrado en el Estado y su protección de amenazas externas e internas desde una práctica reactiva. Para la seguridad social, en general, es crucial que este enfoque se transforme hacia un enfoque en la seguridad de las y los ciudadanos, de seguridad humana.

La Policía Nacional Civil (PNC) debe jugar un papel clave, ya que es la fuerza de seguridad encargada de la seguridad pública, y generalmente el primer contacto del Estado con la población en cuanto al tema de seguridad. Por ello, es de suma importancia que el proceso de reforma de la PNC tome en cuenta los aspectos incluidos en el PAN, y que se transforme la visión de la PNC de un enfoque represivo hacia uno preventivo, más cercana a la población a través de una mayor incorporación de mujeres y personas indígenas en la institución, y la capacitación y sensibilización de las y los policías. Esto podría ser un gran aporte en la prevención de violencia intrafamiliar y contra las mujeres, y de tal manera una garantía de no repetición.^{xvi} Por ello, sería recomendable que la Comisión Nacional de la Reforma Policial tuviera participación en el proceso de la elaboración del PAN, directamente o a través de una estrecha coordinación con la PNC y el Ministerio de Gobernación.

El contexto actual de Guatemala, que se caracteriza por situaciones de conflicto, intensidad, sigue justificando una continua atención a ‘mujeres, paz y seguridad’.

La capacitación en género debe formar parte del pensum general de formación para las diferentes fuerzas de seguridad, mientras que los crímenes de género deben formar parte de los criterios para procesos de depuración y promoción dentro de estas instituciones, y de la revisión de antecedentes para sus nuevos miembros.

Esto es particularmente importante en el contexto que se vive en muchas comunidades y municipios, donde se ha experimentado represión estatal en reacción a los procesos de resistencia contra los llamados megaproyectos. Estos procesos, por ejemplo a través de la realización de consultas comunitarias y otras formas de resistencia pacífica, frecuentemente son criminalizados, lo cual ha conllevado ataques a mujeres lideresas como Lolita Chávez y Yolanda Ouelí.^{xvii} Por otra parte, en la represión estatal de formas de resistencia como las acciones tomadas en Santa Cruz Barrillas en 2012 y en los desalojos violentos de comunidades en la región del Polochic en 2011, se han denunciado casos de violencia sexual – haciendo recordar prácticas de represión estatal ejecutadas durante el conflicto armado interno, y demostrando así el continuum de la violencia y represión que se vive en muchos lugares. Todos estos hechos dan a entender que en Guatemala aún se viven situaciones de conflicto, que como cualquier conflicto tienen sus impactos específicos en las mujeres –uno de ellos es la violencia sexual contra mujeres– mientras que su resolución requiere de la participación activa de las mujeres.^{xviii} Esto implica que estos objetivos del Borrador del PAN no solamente deberían aplicar a los procesos de mantenimiento y consolidación de paz en los cuales participa el Estado de Guatemala en terceros países, como las misiones de paz en el Congo o Haití, sino también –y muy importante– del mantenimiento y consolidación de paz dentro del propio país.

Por ello, el Estado tiene una responsabilidad particular de proteger a las mujeres dentro de estas comunidades, tanto de violencia sexual como de otras formas de violencia, crímenes que pueden ser cometidos por las propias fuerzas de seguridad del Estado, pero también de fuerzas de seguridad privada, que frecuentemente están involucradas en la represión de resistencias a nivel local. Esto implica que el Estado debe dirigir sus acciones de protección de las mujeres a los diferentes actores que se mueven en estos ámbitos de conflicto, siendo la PNC, las empresas de seguridad privada que también deben responsabilizarse ante violaciones a los derechos humanos, y también el ejército, que sigue siendo utilizado para tareas de seguridad pública. Por ello, la capacitación en género debe formar parte del pensum general de formación para todos los integrantes de las diferentes fuerzas de seguridad, mientras que los crímenes de género deben formar parte de los criterios para procesos de depuración y promoción dentro de estas instituciones, y de la revisión de antecedentes para nuevos miembros de estas instituciones. Estas son medidas fundamentales para garantizar la no repetición de violencia contra las mujeres por las fuerzas de seguridad.

Finalmente, estos Objetivos 2, 3 y 4 son de suma importancia para lograr que los funcionarios públicos empiecen a ver la importancia de género en el marco de paz y seguridad, no solamente un asunto de mujeres, sino de la sociedad y el Estado en su conjunto. Solo así serán efectivas las políticas de género, y dejarán de ser acciones vistas como obligatorias, frecuentemente impulsadas en seguimiento a presiones internacionales y de cooperación internacional. Por ello, es muy importante que si se habla de capacitación de funcionarios públicos sobre género, se garantice la capacitación de hombres y mujeres, para que los temas sobre derechos de las mujeres y género dejen de ser ‘cosa de mujeres’, sino de importancia social.

El Objetivo 5 del borrador del PAN se refiere a la toma de Medidas **para apoyar procesos de paz de mujeres locales y procesos autóctonos de solución de conflictos**. Este objetivo también es muy importante, porque parte del reconocimiento que las mujeres a nivel local,

La igualdad de género en seguridad y justicia al final no es un asunto solamente de mujeres, sino de la sociedad y el Estado en su conjunto.

a pesar de las difíciles condiciones en las cuales se encuentran, pueden jugar y han jugado a nivel local un papel fundamental en la construcción de paz y la resolución de conflictos. También es un reconocimiento significativo de los procesos tradicionales y ancestrales de resolución de conflictos.

Un ejemplo interesante viene de Ixcán, donde a través de la organización Red de Organizaciones de Mujeres de Ixcán (ROMI), mujeres en diferentes comunidades y a nivel municipal de Playa Grande han elaborado reglamentos para prohibir la venta de alcohol. Esto pareciera ser una propuesta con poca importancia, pero al contrario, como indican las mujeres involucradas, el alcohol es una causa de varios problemas para ellas. Por un lado, el consumo de alcohol por los hombres quita ingresos a las familias, mientras que por otro lado, el alcoholismo contribuye a que los hombres sean más violentos y esto genera no solo más violencia familiar, sino también más acoso y abuso de mujeres en las calles y en sus propias casas. De esta manera, una simple propuesta de prohibir la venta de alcohol, podría tener un gran impacto en la seguridad de las mujeres. Si bien obviamente la prohibición de la venta de alcohol no combate la raíz del problema –ya que queda pendiente la discusión y reflexión sobre las causas de los altos índices de consumo– por lo menos es un paso hacia el abordaje y la sensibilización sobre el problema de inseguridad que enfrentan las mujeres, elaborado desde su propia perspectiva, iniciativa e incidencia a nivel comunitario y municipal.

En experiencias como estas es importante reflejar cuál es el rol que toman las autoridades ya que, en este caso, desde las autoridades municipales, donde el reglamento fue presentado en diciembre, aún no se ha tenido respuestas. Así mismo, no en todas las comunidades esta propuesta ha sido apoyado, ya que ‘a muchos hombres les da vergüenza apoyar a las mujeres’. Según las integrantes de la ROMI, les hacen falta recursos logísticos y económicos para difundir su trabajo, lo cual podría ser otro de los temas que el PAN debería tomar en cuenta, planteando medidas de apoyo en este sentido.^{xix}

Sin embargo, las acciones previstas en el borrador del PAN se enfocan sobre todo en la PNC y las autoridades indígenas para la atención de mujeres y la solución de conflictos, lo cual es muy importante, sin embargo es necesario mencionar que con ello no se toma en cuenta a las mujeres mismas, ya que tanto la PNC como las autoridades indígenas son compuestas principalmente por hombres. Por tal razón, en este objetivo se deberían incluir acciones específicas para apoyar de forma financiera y política a las iniciativas y actividades realizadas por las mismas mujeres, por ejemplo a través de apoyo de la SEPREM, DEMI, la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) o incluso el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) a los grupos o redes de mujeres organizadas, como la ROMI, la Red de Mujeres Ixiles, la Asociación Política de Mujeres Mayas (MOLOJ) y la Articulación Nacional de Mujeres Tejiendo fuerzas para un Buen Vivir, por mencionar algunas organizaciones, ya que existen varias en el país.

‘¿Acaso sos hombre para andar en la calle? ¡Mujeres tienen que estar en su casa lavando!’

Más allá de estos ejemplos, para que las mujeres participen en procesos de resolución de conflictos, es necesario contar con precondiciones que permitan esa participación. Como indicaron las mujeres de Santa Lucía Cotzumalguapa e Ixcán, en muchos lugares aún es mal visto que las mujeres participen en espacios públicos. Muchos hombres no dejan que sus esposas participen, mientras que incluso las mismas mujeres frecuentemente critican la participación de otras mujeres. Según las compañeras de la ROMI, si una mujer o incluso una niña camina por la comunidad en la tarde, no es raro que otra compañera le diga ‘¿acaso sos hombre para andar en la calle a esta hora? Deberías estar en tu casa lavando y

Según datos del INE y SEPREM, de 2003 hasta 2011 se presentaron 174,474 denuncias de violencia intrafamiliar en todo el país. En 2011, el último año del que se tienen cifras, se reportan 33,484 casos.

Es recomendable que el PAN contemple acciones de cambio de actitudes sobre género, que podrían incluir procesos de concientización masivos, pero también procesos de educación formal para crear nuevas actitudes y relaciones de género a largo plazo.

cocinando'. También se cuestiona '¿para qué vas a participar, si no hay proyecto?' Es decir que para potenciar la participación de las mujeres se deben abordar todas estas actitudes adversas a su participación, tanto entre hombres como entre mujeres.

Si hablamos de la paz y seguridad de las mujeres a nivel local, hay otros temas que son fundamentales para tomar en cuenta. En primer lugar, una preocupación de seguridad muy directa para muchas mujeres, es la violencia intrafamiliar. Las diferentes formas de violencia en el ámbito familiar, que pueden ser físicas pero también psicológicas y económicas, afectan no solamente a la salud, sino también las posibilidades de las mujeres de participar y trabajar, su desarrollo personal y profesional, y las familias como tal, con posibles efectos intergeneracionales. Según datos del INE y SEPREM, las denuncias de violencia intrafamiliar han aumentado más de 500% en los últimos ocho años, demostrando que se trata de un problema serio y persistente. Según datos del GAM, también el número de femicidios de los primeros cinco meses de 2013 aumentó un 19% en comparación con 2012, con 333 casos en estos meses.^{xx}

Si bien el problema del alcoholismo y también la violencia vivida durante el conflicto armado interno pueden ser factores que incrementan la violencia generalizada en la sociedad, la raíz más profunda de este problema es la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, que se manifiesta a través de violencia física, pero también psicológica, que evita que las mujeres participen en los espacios públicos de carácter ciudadano o político. Según otro integrante del grupo en Ixcán, 'los hombres son impacientes, están acostumbrados a tener a las mujeres como servidoras, no como compañeras.' Esto indica que si bien un enfoque preventivo de la PNC puede ser importante, en conjunto con las instituciones estatales, los cambios deben venir desde diferentes vías, incluyendo desde las propias familias y comunidades, donde a los hombres desde niños les han enseñado que son más importantes y fuertes que las mujeres.

Deberían iniciarse procesos para 'desaprender' estas formas de socialización de género en la cual se les enseña a cada sexo los comportamientos y actitudes 'apropiados'. El Estado a través de sus instituciones tiene un rol determinante en estos temas. Por ello, sería recomendable que el PAN contemple acciones de cambio de actitudes, que podrían incluir procesos de concientización masivos –con apoyo de los medios de comunicación, y actores menos obvios pero no menos influyentes como las iglesias– pero también procesos de educación formal para crear nuevas actitudes y relaciones de género a largo plazo, por lo que se requeriría el involucramiento del Ministerio de Educación.

Finalmente, los Objetivos 6 y 7 del borrador del PAN se refieren a las Medidas para garantizar la **protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres**, adolescentes y niñas en el sistema electoral, la policía y el sistema judicial, y el **cese de impunidad y enjuiciamiento de los culpables por los crímenes de guerra**, especialmente violencia sexual, contra mujeres, adolescentes y niñas. Es muy importante que estos objetivos se enfoquen en el acceso a la justicia para mujeres, porque ellas encuentran diferentes obstáculos para tener acceso a la justicia, como son la falta de: dominio del castellano y de traductores en el MP; de recursos para movilizarse o pagar un abogado para darle seguimiento a sus casos mientras que las oficinas del MP frecuentemente están lejos; de guarderías en el MP mientras que las mujeres tienen la responsabilidad del cuidado de sus hijos; de comprensión del sistema de justicia y de los procesos legales, aunado a la necesidad de llenar diferentes requisitos difíciles de entender u obtener para mujeres, y; de personal –fiscales y

psicólogos— adecuadamente capacitado para tratar de manera sensible a mujeres víctimas.^{xxi}

En este sentido, para superar estos obstáculos, existe un importante papel para el Ministerio Público, ya que es allí donde las mujeres buscan justicia en primer lugar. Sin embargo, si bien el MP está participando en la MIMPAZ, aún no está incluido entre los actores contemplados en el PAN, por lo que es urgente que se incorpore. Es más, las acciones que tome el MP no solamente deberían estar enfocadas al nivel nacional, sino también tener un fuerte enfoque en las fiscalías en el interior, ya que es allí donde una buena parte de las mujeres acude para buscar justicia. El simple hecho de tener traductoras y psicólogas en cada Fiscalía Distrital, ya haría una gran diferencia para las mujeres que quieren denunciar sus casos.

Esto, acompañado de una adecuada capacitación de los fiscales en cómo investigar casos de violencia de género —por ejemplo en base a la Instrucción General 2-2012 para la investigación de hechos de violencia sexual ocurridos en el marco del conflicto armado interno y el correspondiente Manual— y cómo dar una adecuada atención a las víctimas, para evitar su revictimización. Algunos casos exitosos donde se ha logrado la inclusión de la violencia sexual dentro de los casos de violaciones a los derechos humanos, como el caso de genocidio contra la población ixil, pueden servir de ejemplo, mientras que otros casos actualmente en las cortes, como el caso de esclavitud sexual de mujeres en Sepur Zarco, o la violencia sexual en el caso de El Jute, podrían recibir un seguimiento particular a través del PAN.

Otro obstáculo para el acceso de las mujeres —y también de los hombres— a la justicia es la falta de confianza en el Estado, y particularmente en el sistema de seguridad y justicia. Esto sobre todo aplica a víctimas del conflicto armado interno, ya que fue el Estado que cometió la mayor parte de las graves violaciones a sus derechos humanos, pero también se da entre la población común, donde por ejemplo se nota que solamente 15% de la población tiene alguna o mucha confianza en la PNC, lo cual probablemente tiene que ver con el gran número de escándalos de delincuencia —incluyendo violencia contra las mujeres— y corrupción en los cuales miembros de la PNC están implicados.^{xxii} Superar esta falta de confianza es un proceso difícil y probablemente largo, pero el PAN puede contribuir a esa generación de confianza a partir del impulso eficiente de los diferentes mecanismos que propone en relación a la paz y seguridad de las mujeres.

Un paso sería la inclusión de más mujeres en las instituciones de seguridad y justicia, dado que las mujeres tienen otro abordaje para prevenir y atender adecuadamente la violencia de género —incluyendo violencia intrafamiliar y sexual— y para que estas instituciones tengan una mejor aproximación a la población, ya que las mujeres suelen generar más confianza. El sistema de justicia especializada en género, con los Tribunales de Delitos de Femicidio, es un avance en este sentido, si bien estos Tribunales no conocen casos de crímenes del conflicto armado. Sin embargo, para que las mujeres puedan ser efectivas y sentirse cómodas en estas instituciones tradicionalmente masculinas, se requiere de un proceso de capacitación y sensibilización dentro de las instituciones. Además, se necesita la incorporación de hombres y mujeres indígenas en estas instituciones, por la misma razón de que esto permitiría a las instituciones representar mejor la diversidad de la población de Guatemala, generar confianza y facilitar la atención de las mujeres indígenas en su propio idioma. En cuanto a la atención de las mujeres con pertinencia cultural, un actor clave, sería la DEMI. A través de su experiencia en el acompañamiento integral de mujeres indígenas, la DEMI

Aparte de poner fin a la impunidad por crímenes de guerra cometidos contra las mujeres, eliminando los obstáculos particulares que las mujeres enfrentan para su acceso a la justicia, se debería contemplar la reparación por los daños sufridos por ellas, que podría ayudar a transformar los factores que provocan la vulnerabilidad de muchas mujeres.

podría apoyar asesorando a las instituciones de seguridad y justicia para mejorar su atención a mujeres indígenas, según las necesidades culturales de las mujeres. Mientras se vayan resolviendo más casos de violencia de género con sensibilidad de género y pertinencia cultural, probablemente se irá disminuyendo la falta de confianza de la población en las instituciones de seguridad y justicia.

En cuanto a la protección de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado interno, y la prevención de la violencia contra ellas, un factor que se debería tomar en cuenta sería la reparación por los daños sufridos. La resolución 1325 contempla este aspecto al instar a los Estados a tomar en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en la rehabilitación, reintegración y la reconstrucción después de conflictos (art. 8.a). La reparación no solo es una obligación internacional del Estado, sino también podría ayudar a transformar los factores que provocan la vulnerabilidad de muchas mujeres víctimas del conflicto armado, sobre todo las víctimas de violencia sexual. Reparaciones en el sentido de atención en salud, acceso a la tierra y becas de estudio para las víctimas y sus hijos podrían contribuir a una transformación de su situación de vulnerabilidad, que ha provocado el llamado ‘continuum de violencia’ contra las mujeres. Así forman parte de las garantías de no repetición.

Al hacer un énfasis especial en la reparación de la violencia sexual cometida contra mujeres durante el conflicto –un tema especialmente difícil en el contexto actual, en el cual el PNR casi no está reparando esta violación– se podría contribuir a revertir el estigma sobre este crimen, por el cual muchas veces las mujeres son vistas como responsables de estos hechos, no sus víctimas.^{xxiii} Esto podría contribuir a ‘desnaturalizar’ el crimen de violencia sexual, y así ayudar a prevenirlo en el futuro. Por ello, el PNR podría tener un papel importante tanto en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, contribuyendo al combate de la impunidad por este crimen, igual como en la transformación de la situación de las mujeres, empoderándolas para facilitar su participación en otros espacios. El PAN de Burundi ofrece un ejemplo en este sentido, ya que contempla un fondo para reparaciones colectivas para mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto, al cual se dedica 40% del presupuesto total del PAN. El PAN de Bosnia y Herzegovina, por otra parte, contempla medidas para incrementar la atención a mujeres y niñas víctimas del conflicto armado en cuanto a salud mental y física, y acceso a la educación.^{xxiv}

Reflexiones finales sobre la implementación de 1325 en Guatemala

Una reflexión crítica general que aplica no solamente al proceso de implementación de 1325 en Guatemala, sino a las resoluciones de ‘Mujeres, paz y seguridad’ como tal, es su enfoque casi exclusivo en ‘mujeres’ –que por si no es un grupo homogéneo, sino un grupo muy diverso en cuanto a sus características étnicas, socioeconómicas, religiosas, etarias, etc.– cuando se debería hablar de la igualdad de género. Pues si se habla de mejorar la situación de las mujeres, un paso clave es cambiar las relaciones de género que las afectan de manera negativa, y por consecuencia esto involucra no solamente a las mujeres, sino a la sociedad en general, que tendría que cambiar su forma de ver hombres y mujeres y sus papeles social y culturalmente prescritos. No sería justo que este cambio solo debiera venir de las mujeres. Como se demuestra a lo largo de este policy brief, cambiar la situación de las mujeres requiere de un trabajo integral, con mujeres y hombres, y con un fuerte enfoque en las y los jóvenes, para prevenir que simplemente copian las costumbres y actitudes de sus padres que suelen ser discriminatorias y opresivos hacia las mujeres. Es con ellos que es más probable lograr cambios de actitudes.

El Plan de Acción Nacional de Burundi ofrece un fondo para reparaciones colectivas para mujeres víctimas violencia sexual durante el conflicto.

Para mejorar la situación de mujeres, un paso clave es cambiar las relaciones de género que afectan de manera negativa a las mujeres, lo cual implica trabajar en la transformación del sistema patriarcal

Esto también implica trabajar en la transformación del sistema patriarcal que suele ser dañino especialmente para las mujeres, pero también para los hombres, y trabajar las masculinidades con hombres y jóvenes por separado, para cambiar la visión tradicional de la masculinidad. Es importante que los hombres reconozcan cómo los roles de género afectan su identidad de hombre, para llegar a una visión más abierta que implique una división igualitaria de papeles entre hombres y mujeres, que involucre a hombres en tareas tradicionalmente ‘de mujeres’, como el cuidado de los hijos e hijas y otras tareas en el hogar, sin ser vistos como ‘menos hombre’. También incluye la transformación de algunos aspectos de ‘masculinidades tradicionales’, como la tendencia de resolver conflictos a través de la violencia, obtener o mantener el poder, y la tendencia de reprimir emociones, hacia el compromiso con los demás, etc. Esto requiere que los hombres comprendan que ellos ganan de esta situación, por ejemplo que sus relaciones personales no se basan en la violencia y competencia, que las relaciones en sus familias y con sus parejas están mejor, y que la relación con sus hijos e hijas es más cercana.^{xxv}

UNFPA ya está haciendo un trabajo en este sentido, por lo que podría ser un actor interesante para complementar o asesorar la MIMPAZ. A nivel regional e internacional existen otras organizaciones cuyo trabajo podría inspirar el proceso de transformación de las masculinidades, como por ejemplo la Asociación de Hombres por la Igualdad de Género de España, el Centro de Estudios sobre Masculinidades y Género de Uruguay, mientras que otro ejemplo interesante viene de la India, donde la organización MAVA (Men Against Violence and Abuse) realiza actividades de diferente naturaleza para que más hombres conozcan al ‘otro hombre’ dentro de ellos mismos, quien puede expresar sus emociones y ser compañero de las mujeres, en lugar de dominarlas. En este sentido, será interesante ver cómo se desarrolla el trabajo de la Red de Hombres por las Nuevas Masculinidades en Guatemala que fue creado en marzo de este año, y participará en el diálogo político a favor de la igualdad de género y una sociedad más justa.^{xxvi} Esta Red, compuesta por 280 organizaciones de sociedad civil y algunas universidades, podría ser un aliado estratégico para las luchas de hombres y mujeres para la igualdad de género, por ejemplo a través de actividades de incidencia política y sensibilización en conjunto.

Un factor importante para que un PAN 1325 realmente sea efectivo, es que las instituciones del Estado, la sociedad civil, y todos los demás interesados, entiendan que la importancia de implementar las resoluciones sobre ‘Mujeres, paz y seguridad’ va más allá de la obligación estatal de hacer un PAN, o mejorar su imagen a nivel internacional, sino que por sí mismo es de suma importancia que las políticas públicas de paz y seguridad tengan una perspectiva de género. Es decir, que el PAN puede dar impulso a otras políticas públicas de seguridad y género que contengan por sí mismas el análisis de cuáles son las necesidades específicas de hombres y mujeres, y que las atiendan. Si se habla de seguridad, no se puede obviar que una gran parte de la población –mujeres y niñas– tiene obstáculos especiales para gozar de seguridad y justicia, mientras que también tienen necesidades especiales en cuanto a los temas particulares que influyen en su situación de seguridad. Si no se atienden estas experiencias y necesidades particulares, no se puede hablar de seguridad y justicia, ya que se desatiende aproximadamente la mitad de la población. Por ello la importancia de procesos de reflexión y capacitación sobre género dentro de las instituciones estatales, para que desde ellas mismas surja el entendimiento de la necesidad del análisis y enfoque de género en su trabajo.

Es importante ver la violencia contra las mujeres de una forma estructural, y desde una perspectiva histórica. No se puede ver el pasado y presente de forma separada, ya que los patrones de violencia se repiten.

En este sentido, desde una perspectiva más práctica, y viendo los intereses económicos del Estado, cabe señalar que la violencia contra mujeres no solamente tiene impactos sociales, sino también económicos. Esta violencia, incluyendo la violencia intrafamiliar, impide a las mujeres participar, así dejando de aprovechar una fuerza para el desarrollo del país y la construcción de sociedades más seguras y sociales. Esto tiene un costo familiar —en cuanto a acceso a servicios de salud, falta de ingresos por absentismo en el trabajo o negligencia de trabajos domésticos— pero también nacional, por la inversión en servicios de salud, seguridad y justicia, y el menor rendimiento productivo de las personas afectadas, lo cual a su vez tiene un impacto en la economía nacional.^{xxvii} Por lo que el combate de la violencia de género no solo beneficia a las personas —sobre todo mujeres— afectadas, sino al Estado y la sociedad en su conjunto.

Como se indicó anteriormente, para evitar conflictos dentro de la sociedad, se necesita construir una sociedad equitativa en todo sentido, incluyendo la igualdad de género. Si no se comprende la importancia y necesidad de este tema, difícilmente las acciones que se tomen serán efectivas. Se terminará tomando acciones aisladas que abordan los síntomas del problema, pero no su raíz. Se terminará teniendo un PAN que haría quedar bien a Guatemala a nivel internacional, pero que no promovería cambios reales para las mujeres en las ciudades y las áreas comunitarias, municipales y departamentales. Por ello, es necesario seguir concientizando a la sociedad, incluyendo las autoridades del Estado, para garantizar que las acciones que se tomen realmente vayan dirigidas a los problemas de fondo. Solo así se logrará cerrar la brecha entre la teoría de los derechos humanos y los derechos de mujeres, que el Estado respalda abiertamente, y la situación actual, en la que los niveles de violencia contra las mujeres siguen siendo altos, mientras que los niveles de participación política de mujeres no logran subir sustancialmente.

Finalmente, y en esta misma línea, es importante tomar en cuenta, como se indicó en este ‘policy brief’, que para contar con una mejor participación de las mujeres, también es importante partir de la situación real que muchas mujeres enfrentan, y que tiene que ver con su falta de acceso a educación, salud, y la gran pobreza que encuentran. No es suficiente pensar en soluciones parciales o superficiales, como una cuota para la participación política de mujeres, si las condiciones socioeconómicas de mujeres no les permiten participar. Por ello, es importante pensar en acciones integrales, que realmente pueden lograr cambios, o que sean acompañadas de medidas para hacer efectivas las acciones previstas, como medidas para disminuir la desigualdad socioeconómica que sufren las mujeres, o medidas para cambiar actitudes sobre las relaciones de género en la sociedad en general. Solo así se lograrán cambios estructurales y de largo plazo.

A modo de conclusión

Es preciso resaltar que ‘Mujeres, paz y seguridad’ es un tema muy amplio, que aborda muchos temas complejos que se relacionan a problemas estructurales de desigualdad de género. Esto demuestra la dificultad de hacer un Plan de Acción Nacional, que de un lado corresponde a las obligaciones internacionales que se derivan de las Resoluciones del Consejo de Seguridad, pero por otro lado atiende los problemas que están al fondo de las problemáticas abordadas por las Resoluciones. Por ello, es importante definir los temas prioritarios, es decir aquellos que están más ligados a las causas estructurales que explican la falta de seguridad y participación de las mujeres. Es importante ver la violencia contra las mujeres de esta forma estructural, y desde una perspectiva histórica. No se puede ver el

En el espíritu de la propia Resolución 1325, se necesita la consulta y participación de las personas afectadas, es decir las mujeres de los diferentes lugares de Guatemala, ya que son ellas que desde su experiencia pueden indicar cuáles problemas confrontan y cuáles deben ser las prioridades para mejorar su situación de seguridad.

pasado y presente de forma separada, ya que los patrones de violencia se repiten, como se refleja en los casos mencionados de Santa Cruz Barillas y los desalojos del Polochic.

Por ello, más que tomar acciones aisladas, o acciones simplemente para cumplir con la responsabilidad de elaborar un PAN, se deberían tomar acciones que abordan las causas estructurales de la violencia e inseguridad que sufren las mujeres, que son las desigualdades sociales, de las cuales género es un aspecto crucial. Justicia y reparación son aspectos importantes de las medidas necesarias. La participación de las mujeres en todos niveles y en diferentes ámbitos es fundamental, pero para lograrlo se necesita tomar pasos previos para preparar a las mujeres y la sociedad, a través de acciones de empoderamiento y sensibilización. Finalmente, y en el espíritu de la propia Resolución 1325, para definir cuáles acciones se deberían priorizar para realmente cambiar la situación de las mujeres, se necesita la consulta y participación de las personas afectadas, es decir las mujeres de los diferentes lugares de Guatemala, ya que son las únicas que desde su experiencia pueden indicar cuáles problemas confrontan y cuáles deben ser las prioridades para mejorar su situación de seguridad.

Por ello, el proceso de consulta del borrador del PAN, al cual IW apoya –sobre todo a nivel local a través de talleres de información y consulta– y apuesta, en conjunto con las otras organizaciones que acompañan la MIMPAZ, es de suma importancia, igual como el proceso de retroalimentación de estas consultas, donde IW se compromete a impulsar esfuerzos que busquen garantizar que se incorporen las prioridades indicadas por las mujeres a nivel local y las organizaciones especializadas de sociedad civil. El PAN que se está desarrollando debe reflejar este análisis de cuáles son los problemas principales para las mujeres y cuáles son las causas estructurales, y ofrecer una propuesta de cómo transformarlas, con una visión integral y de largo plazo. El PAN al final es un instrumento de cambio, y no un fin en sí mismo.

Abreviaturas

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
IEPADES	Instituto de Enseñanza Para el Desarrollo Sostenible
MAVA	Men Against Violence and Abuse
MIMPAZ	Mesa Interinstitucional sobre Mujeres, Paz y Seguridad
MP	Ministerio Público
PAN	Plan de Acción Nacional
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
ROMI	Red de Organizaciones de Mujeres del Ixcán
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SVET	Secretaría contra la Violencia sexual, Explotación y Trata de personas

ⁱ UN Women (2012). Women and Peace and Security: Guidelines for National Implementation, (p. 2).

ⁱⁱ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (24 de junio de 2013). Security Council adopts text urging targeted sanctions against perpetrators of sexual violence during armed conflict. <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc11043.doc.htm>.

ⁱⁱⁱ Para más información, y para revisar los diferentes Planes Nacionales de Acción, visite <http://peacewomen.org/naps/list-of-naps>.

^{iv} Emisoras Unidas (27 de octubre 2012). 'Pérez Molina suspende viaje a EE.UU. por huracán "Sandy"'. <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/perez-molina-suspende-viaje-eeuu-huracan-sandy>

^v Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (31 de octubre de 2012). 'Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad'. [S/PRST/2012/23](http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc11043.doc.htm). 'Security Council Open Debate on Women, Peace and Security, November 2012'. http://peacewomen.org/security_council_monitor/debate-watch/all-debates/55/security-council-open-debate-on-women-peace-and-security-november-2012.

^{vi} Luz Méndez and Walda Barrios-Klee (2010). *Caminos recorridos: Luchas y situación de las mujeres a trece años de los acuerdos de paz* (p. 73).

^{vii} Global Network of Women Peacebuilders (2011). Women Count. Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2011, (p. 21).

^{viii} Caprioli, M. (2005). Primed for Violence: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflict. *International Studies Quarterly*, 49 (2005), (p.173). Smits, Rosan (2012). UN-Resolution 1325: gender policy gone astray. Questioning its applicability with regard to gender sensitive fragile states policy, (p.1-3).

^{ix} Paz en las casas, paz en las calles (2012). Trabajando con hombres en la construcción de culturas de paz, (p. 197-201). García, Glenda (2013). 'Mecánica heterosexual y su impacto en la violencia masculina. En *Miradas diversas II. Resultados de investigación de becarios IFP* (CIRMA), p. 16.

^x *Ibid.*, (p. 4).

^{xi} Abadía Cárdenas, Douglas (5 de junio 2013). Participación política de la mujer en Guatemala. *Analistas independientes de Guatemala*. <http://www.analistasindependientes.org/2013/06/participacion-politica-de-la-mujer-en.html>.

^{xii} National Democratic Institute Mexico e Instituto Nacional de las Mujeres (2012). Guía 2% y + Mujeres en Política: Una experiencia de incidencia para compartir, (p. 13-15).

^{xiii} Información recabada en reunión grupal con Grupo de Familiares de Víctimas de Santa Lucía Cotzumalguapa (Santa Lucía Cotzumalguapa, 2 de mayo 2013).

^{xiv} Impunity Watch (2012). Gender-sensitivity of the Truth, Justice, Reparation and Non-Repetition processes in Burundi, (p. 14).

^{xv} Información recabada en reunión grupal con organizaciones de víctimas y mujeres en Ixcán (Playa Grande, 29 de mayo 2013).

^{xvi} Impunity Watch (2013). ¿La hora de la verdad? Monitoreo de la justicia transicional en Guatemala, (p. 83-85).

^{xvii} Lolita Chávez es lideresa del Consejo de Pueblos K'iche's, y lucha para la defensa del territorio contra la explotación de sus recursos naturales. Regresando de una protesta pacífica, varios hombres intentaron lincharla en julio de 2012. Sufrió leves heridas. Yolanda Oquelí es la lideresa de una protesta pacífica en contra de la minería en San José del Golfo. También fue atacada y herida de bala al regresar de una protesta pacífica, en junio del 2012. Ambas cuentan con medidas cautelares de parte de la CIDH.

^{xviii} Comisión de Derechos Humanos de Guatemala en Washington, EE.UU. (2013). Delegación se reúne con mujeres dirigiendo la lucha contra la violencia. *El Quetzal* 10 (junio-septiembre), p. 13. Emisoras Unidas (16 de mayo 2012). Se contabilizan por lo menos 13 denuncias por violación a DDHH en Santa Cruz Barillas. <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/se-contabilizan-menos-13-denuncias-violacion-ddhh-santa-cruz-barillas>.

^{xix} Información recabada en reunión grupal con organizaciones de víctimas y mujeres en Ixcán (Playa Grande, 29 de mayo 2013).

^{xx} Álvarez, Carlos Manoel (2 de junio 2013). Patrones culturales y frustración detonan violencia en el hogar. *Siglo 21*. <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/06/02/patrones-culturales-frustracion->

detonan-violencia-hogar. La Hora (11 de junio 2013). Aumentan femicidios en un 19 por ciento.

<http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/departamental/179101-aumentan-femicidios-en-un-19-por-ciento->

^{xxi} Impunity Watch (2012). Creando un espacio para las voces de todas las víctimas. Hacia procesos de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (VJRNR) con sensibilidad de género en Guatemala, (p. 37-41). Información recabada en reunión grupal con organizaciones de víctimas y mujeres en Ixcán (Playa Grande, 29 de mayo 2013).

^{xxii} Impunity Watch (2013). ¿La hora de la verdad? Monitoreo de la justicia transicional en Guatemala, (p. 81).

^{xxiii} Impunity Watch (2012). Creando un espacio para las voces de todas las víctimas, (p. 44-49).

^{xxiv} Impunity Watch (2012). Gender-sensitivity of the Truth, Justice, Reparation and Non-Repetition processes in Burundi, (p. 13, 58). Impunity Watch (2012). War victims and gender-sensitive Truth, Justice, Reparation and Non-Repetition in Bosnia and Herzegovina, (p. 25).

^{xxv} José Roberto Luna – UNFPA (comunicación personal, 21 de junio 2013). Paz en las casas, paz en las calles (2012), p. 209, 213.

^{xxvi} Para más información, ver sitios web de Asociación de Hombres por la Igualdad de Género (www.ahige.org), Centro de Estudios sobre Masculinidades y Género (http://www.masculinidadesygenero.org/quienes_somos.html), MAVA – Men Against Violence and Abuse (<http://www.mavaindia.org/index.html>). La Hora (23 de marzo 2013). ‘Las nuevas masculinidades: Un cambio en el hombre por la igualdad’.

<http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/reportajes-y-entrevistas/175353-las-nuevas-masculinidades-un-cambio-en-el-hombre-por-la-igualdad>

^{xxvii} Dr. Nata Duvvury (s.f.) ‘Keeping Gender on the Agenda: Gender Based Violence, Poverty and Development’. Irish Joint Consortium on Gender Based Violence.

Impunity Watch (IW) es una organización no lucrativa con sede en Holanda, que busca promover la rendición de cuentas por atrocidades cometidas en países que emergen de un pasado violento. IW realiza investigación sistemática sobre las causas profundas de la impunidad, la cual incluye las voces de las comunidades afectadas, para producir recomendaciones sobre los procesos que están intencionados a reforzar sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, y convencer a los actores interesados a desarrollar e implementar políticas efectivas. IW trabaja de cerca con organizaciones de la sociedad civil para aumentar su influencia sobre la creación e implementación de políticas relacionadas. IW ejecuta 'Programas de País' en Guatemala y Burundi, y un 'Programa Perspectivas' que incluye investigación comparativa en múltiples países en situación de pos conflicto sobre aspectos temáticos específicos de impunidad. El presente Informe de Investigación es publicado como parte del Proyecto de Género de IW, dentro del Programa Perspectivas más amplio.

Contact Us:

Impunity Watch

't Goylaan 15
3525 AA Utrecht
The Netherlands
Tel: +31.302.720.313
Email: info@impunitywatch.org

Impunity Watch - Guatemala

11 Avenida, 14 – 86 Zona 10
Ciudad de Guatemala (Guatemala)
Tels.: +502.2363.0602 • +502.2363.0612
Email: iw-guatemala@impunitywatch.org

www.impunitywatch.org

© Impunity Watch 2013

impunity 
watch