



WILLIAM J. PERRY CENTER FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES

• 1997 - 2017 •  Years Empowering Defense and Security Professionals in the Americas.

REGIONAL INSIGHTS

2016 EDITION, No. 3 (DECEMBER)



Miembros del Ejército de Chile en formación. Fuente: Foro Militar de Argentina, <http://www.foromilitar.com.ar>

Planes de Acción Nacional para la Resolución 1325: Casos de Argentina, Chile y Paraguay

Por Daniela B. Sepúlveda Soto y Pablo A. Rivas Pardo¹

Introducción

Desde el momento en que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas publicó la Resolución 1325 en el año 2000, estableció formalmente la agenda “Mujer, Paz y Seguridad” a nivel internacional. A través de ella, las mujeres y la perspectiva de género fueron factores contemplados en las diferentes etapas de los conflictos internos e internacionales, actualizando así las nociones tradicionales en materia de derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos. Como Barrow ha destacado en un reciente estudio, “desde la

¹Daniela B. Sepúlveda Soto es Cientista Política y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (UDP). Magíster en Pensamiento Político Contemporáneo de la UDP. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Departamento de América del Sur, Central y Caribe de la Subsecretaría de Defensa de Chile. Email: daniela.sepulvedas@mail.udp.cl

Pablo A. Rivas Pardo es Cientista Político y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (UDP). Actualmente se desempeña como Asesor en el Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile. Email: p.rivas.pardo@gmail.com

adopción de la Resolución 1325, la comunidad internacional ha visto la emergencia de un marco normativo de mujer, paz y seguridad. A pesar del reconocimiento internacional de la mujer en sus múltiples roles en los conflictos armados y sus consecuencias, las Naciones Unidas y los Estados Miembros han sido criticados por sus fallas en la implementación de la Resolución 1325” (2016: 245).

A pesar del cuestionamiento señalado, la Resolución 1325 “marca el inicio de un tiempo en que la comunidad mundial ha puesto el tema de la desigualdad de las mujeres en el ámbito de la paz y la seguridad internacional como parte de la agenda formal, incentivando el compromiso de muchos Estados por mejorar la participación de las mujeres en tal área, a través de la adopción de planes de acción nacional en la materia como una estrategia posible” (Gauche: 2015: 157). En efecto, mediante la instauración de la agenda “Mujer, Paz y Seguridad”, se comenzó a consolidar este camino, marcando un hito especial con la publicación de “Planes de Acción Nacional” (PAN) para el cumplimiento de la resolución en comento y sus resoluciones complementarias, los cuales constituyen iniciativas de los propios Estados miembros. Por este motivo, llama mucho la atención que “los cambios en la gobernanza mundial, la examinación de la estructura pública, la relación entre conflicto y género, y los diferentes contextos en que se ha implementado la Resolución 1325, lleva a que existan diferentes feminismos, y con eso distintas visiones de la paz y diferentes proyectos de construcción de la misma” (Pratt; Richter-Devroe. 2011: 289), permitiendo consolidar el tumultuoso rol que este instrumento internacional instauró el año 2000.

En este contexto, este artículo tiene como objetivo estudiar los Planes de Acción Nacional que existen en América Latina -Argentina, Chile y Paraguay- a modo de evaluar críticamente la forma en que los países han abordado las directrices y recomendaciones de la Resolución 1325 y sus resoluciones complementarias (Resolución 1820 del año 2008; las Resoluciones 1888 y 1889 del 2009; la Resolución 1960 del 2010; las Resoluciones 2106 y 2122 del 2013; y la Resolución 2242 del año 2015).

Se torna significativo precisar que el género, en el marco del contexto precedente, es una construcción que se usa para “distinguir características específicas asociadas con la masculinidad y la femineidad de rasgos biológicos” (Fortín, 2010: 31). Es decir, es ver al hombre y a la mujer en cuanto a las relaciones humanas que forjan y no a la cualidad biológica. En este marco, conviene advertir que se tensiona “la ola moderna de feminismo, que presenta a la mujer en función de una comparación con el hombre, donde las identidades se atribuyen (atribuían) frecuentemente a que las diferencias biológicas transitaban a culturales o sociológicas” (Boucher, 1998: 379).

En este escenario, el género revalora los significados de igualdad y equidad, entendiendo “el primero como un medio para lograr que el segundo pueda ser alcanzado en la más amplia de sus acepciones” (Castro y von Chrismar, 2013: 93). En pocas palabras, tanto la igualdad como la equidad proponen que la diferencia de sexo biológico no implique necesariamente una discriminación cultural expresada en la sociedad, la política, la economía, u otros ámbitos de la vida que impactan en el género.

El presente artículo, en consecuencia, se hace cargo de estas importantes distinciones, lo cual facilitará una lectura comprensiva orientada al objetivo señalado con antelación. Para tales efectos, en la segunda sección, titulada “Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, se señalan las disposiciones internacionales que dieron origen a lo que ha devenido como Agenda “Mujer, Paz y Seguridad”. Posteriormente, la tercera sección se enfoca en la elaboración de Planes de Acción Nacional en los tres países de América Latina referidos, confeccionados para la implementación y cumplimiento de las recomendaciones que emanan de la Resolución 1325 y sus resoluciones complementarias. Seguidamente (cuarta sección), se pasará a un análisis crítico de estos PAN, junto con señalar aquellas acciones que según nuestra experiencia podrían mejorar su cumplimiento, para dar paso a las conclusiones pertinentes (quinta sección).



“Female Engagement Teams” en Afghanistan. Fuente: Flickr.com.

Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

La Resolución 1325 del año 2000 obedece, como resultado de un proceso político, a dos antecedentes: a) la institucionalidad internacional y el derecho internacional humanitario, por un lado, y b) la labor coordinadora de las Naciones Unidas, por otro.

En relación al primer antecedente, observamos que la situación de la mujer fue abordada tempranamente en varias herramientas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, como son: la Carta Internacional de Derechos Humanos; el Derecho Internacional Humanitario; los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección debida de personas civiles en tiempos de guerra (Convenio IV); los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra; la Convención sobre el Estatuto de Refugiados; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979 y su protocolo de 1999; la Convención de los derechos del niño/niña de los años 1989 y 2000; la Conferencia de Derechos Humanos de Viena de 1993; y, finalmente, el Estatuto de Roma de 1998,

que establece la Corte Penal Internacional.

Esta vocación fue considerada también en otros instrumentos internacionales, como han sido: la Resolución 37/63 de la Asamblea General de Naciones Unidas, titulada “Declaración sobre la participación de las mujeres en la promoción de la paz y la seguridad internacional” de 1982; la Declaración de Widhoeck de 1991; la IV Conferencia Internacional de las Mujeres en Beijing de 1995; la Declaración de la Plataforma de Acción de Beijing de 1998; y el documento “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.

Es importante destacar, tal como ha sido señalado en los anteriores antecedentes, que “la emergencia del género como un factor significativo en el análisis político, es un fenómeno reciente. Hasta la década del setenta, ciertos supuestos sobre mujeres eran comunes entre los científicos políticos; por ejemplo, que ellas tendían a votar más a la derecha que los hombres, y que ellas tenían muy poco interés en el político (...) Estos factores fueron frecuentes para decir que la mujer se relacionaba con la vida privada

y el rol doméstico” (Bogdanor, 1993: 251). De alguna forma, la publicación de la Resolución 1325 contribuyó a romper esa consideración, relevando un rol público y político de las mujeres en la seguridad internacional. Es más, se considera que ahí radica justamente el principal aporte de dicho documento en los debates de seguridad internacional que se hacen cargo de la situación de las mujeres.

Todos estos instrumentos entregaron las primeras directrices que reforzaron a la mujer como el centro de las preocupaciones en materia de conflictos, debido a los impactos diferenciales que dichos contextos tienen sobre ellas, incluso en etapas posteriores vinculadas a negociaciones de cese de violencia, transición y establecimiento de la paz. Lo significativo de este proceso, es que permite vislumbrar cómo la perspectiva de género interviene en las principales discusiones de las relaciones internacionales y la seguridad global, estableciendo una nueva agenda de interés para el siglo XXI. Así, por ejemplo, “la seguridad nacional puede ser tensa con la seguridad individual, por lo cual, la corriente feminista prefiere definir seguridad más generalmente la disminución de todas las formas de violencia, incluida la física, económica y ecológica” (Tickner, 2011: 269).

En todos estos escenarios, citados en la misma Resolución 1325, se consolida una visión particular de la mujer en el panorama internacional: la concepción de ésta como sujeto de protección, expuesta a intervención por terceros para salvaguardar su propia seguridad. En este sentido, “los derechos humanos de las mujeres pueden, y deben, ser incluidos dentro de los derechos humanos relacionados con la seguridad. Ahí se entiende que una mujer está en jerarquías y desigualdades de poder entre los géneros, siendo una fuente importante de dominación y obstáculos para el logro de la seguridad” (Steans, 2013:127).

Justamente, al instaurar esta nueva visión, la Resolución 1325, junto a sus Resoluciones complementarias, maniobraron como un instrumento innovador y pionero en la forma de estudiar los impactos diferenciales que los conflictos tienen sobre una serie de poblaciones y grupos específicos, alterando no solo la metodología de las políticas públicas internacionales orientadas a la instauración de la paz en contextos

de ausencia de ésta, sino dando mayor protagonismo a un sector de la sociedad que de ahora en adelante tendría un rol decisivo en el fin de los conflictos: las mujeres.

Como fue previamente declarado, posterior a la Resolución 1325, Naciones Unidas ha publicado 7 Resoluciones complementarias de la Agenda “Mujer, Paz y Seguridad”. Este hecho es un fuerte indicativo del interés institucional por dar continuidad a la preocupación por las necesidades y aportes de las mujeres en procesos de conflicto y vulnerabilidad a la paz internacional. Es más, a través de las diversas Resoluciones complementarias a la 1325, se ha extendido la idea de que la mujer también puede -y debe- intervenir en el sistema, participando en espacios que, hasta hace pocos años atrás, estaban delimitados a los hombres. La promoción de la mujer en todos los planos de la vida, particularmente en el de la seguridad internacional, la ha consolidado como un actor pacificador que ha permitido superar ciertos estereotipos equivocados sobre el rol de la mujer y el hombre tanto en aspectos cotidianos, como en escenarios decisionales con significativas consecuencias. Esto nos permite sostener que la mujer ha transitado desde una esfera en que era intervenida (mujer como sujeto de protección), hacia una esfera donde se presenta activa en los *know-how* de la seguridad internacional (mujer como sujeto de pacificación).

Planes de Acción Nacional en América Latina

La Resolución 1325 fue pionera en destinar un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que se enfocara sólo en el rol de las mujeres en los conflictos y la resolución de los mismos. Si bien de este instrumento no se desprenden acciones significativas, la labor declarativa de la misma cimentó las bases de lo que serían los futuros Planes de Acción Nacional, anunciados formalmente hacia el año 2009, mediante la Resolución complementaria 1889. Estos documentos “han sido adoptados como uno de los mecanismos de fortalecimiento de la operacionalización de la Resolución 1325”, proceso liderado tempranamente por los países nórdicos (Barrow, 2016: 245).



Mujeres en la Armada de Argentina. Fuente: <http://www.taringa.net>

Si bien en la Resolución 1325, los PAN no figuran como herramienta de implementación sugerida por Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad reconoció “la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz y, a ese respecto, tomando nota de la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz (...) insta a los Estados Miembros a velar para que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos” (2000: 2). Vale decir, esta declaración apunta a la principal labor que debe verse reflejada hoy por hoy en los PAN a nivel internacional.

Ejemplo de lo anterior es el mandato que se desprende de la Resolución 1889 (de 2009), la cual llama a los países a publicar Planes de Acción Nacional para implementar la Resolución 1325, tal como se indica a continuación: “acogiendo con beneplácito las actividades de los Estados Miembros encaminadas a aplicar la Resolución 1325 (2000) en el plano nacional, como la elaboración de Planes de Acción

Nacionales, y alentando a los países a que continúen esas actividades (...) se insta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales e internacionales, a que sigan adoptando medidas para mejorar la participación de la mujer en todas las etapas de los procesos de paz” (Consejo de Seguridad, 2009:3).

Vale destacar que, como antecedente remoto de los Planes de Acción Nacional, figura la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995. En dicha oportunidad, se propuso como medida para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, la siguiente iniciativa: “Considerar la posibilidad de establecer Planes de Acción Nacionales en los que se determinen medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, incluidos los derechos humanos de la mujer, tal como se recomendó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos” (ONU: 101, 1995). Lo anterior, explica porqué hay Planes de Acción Nacional previos al año 2009, como son los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia e Islandia, por nombrar algunos.

Esto, en efecto, interviene directamente en las concepciones tradicionales y ya consolidadas de la

Agenda de Seguridad Internacional, pues obliga a los países y organizaciones internacionales a tomar acciones para respetar, focalizar y potenciar el rol de las mujeres en escenarios reservados exclusivamente para los hombres, eliminando estereotipos de género alejados de las nuevas demandas por equidad e igualdad en la acción pública internacional.

La urgencia y necesidad de confeccionar PAN también ha sido expuesta en los informes que cada año presenta el Secretario General de Naciones Unidas, sobre el estado de cumplimiento de la Resolución 1325. Esta instancia opera como una rendición de cuentas internacional, en la que se ha señalado que los Planes de Acción Nacional son la herramienta más efectiva y eficaz de garantizar y medir la implementación real de la Resolución (Secretario General, 2010, 2011, 2014 y 2015).

Importante es destacar que a través de las Resoluciones complementarias a la 1325, se perfeccionó la perspectiva sobre la violencia basada en el género, ampliando las protecciones para mujeres y niños, generando así el desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos para la implementación de estos mandatos. Asimismo, desde la Resolución 1889, donde se institucionalizó la estrategia de elaboración de PAN, se han propuesto metodologías específicas para la elaboración de estos documentos, las cuales van orientadas a no reservar políticas públicas nacionales e internacionales con efecto meramente declarativo, sino que a establecer tareas, responsabilidades e instancias de fiscalización estrictas para la implementación de la Resolución 1325 en todas las etapas de un conflicto interno e internacional.

Dicho lo anterior, conviene reparar en que en el rubro que nos convoca, un PAN “describe estrategias, identifica áreas prioritarias, asigna roles, establece líneas de tiempo, construye indicadores y determina instancias de medición y evaluación. Instituciones multinacionales, sociedad civil y la academia, pueden jugar un importante rol en el desarrollo, implementación y evaluación de un PAN” (Miller, Pournik, Swaine, 2014: 10). A lo largo de los años, los PAN se sofisticaron, mandatados por la necesidad de generar indicadores y mediciones de cumplimiento más estrictos. Sumado a lo anterior, desde el año 2010, a

través de la Resolución 1960, Naciones Unidas concentró mayores esfuerzos en el perfeccionamiento y presentación de los indicadores, tanto a nivel organizacional como nacional (Fortín, 2010; Gutiérrez, 2011; RESDAL, 2015; Zapata, 2011).

En razón de lo señalado, la generación e implementación de los PAN si ha tenido un impacto medible a nivel nacional, es decir, al interior de cada uno de los países que suscribieron y confirmaron la importancia de acoger las recomendaciones de la Resolución 1325. No obstante lo anterior, a pesar del reconocimiento e importancia que el Consejo de Seguridad otorga a la elaboración de PAN, hasta febrero del año 2016 sólo 58 países habían publicado este tipo de documentos, mediante la debida inscripción en Naciones Unidas.

De esos 58 países, sólo 16 cuentan con más de un Plan de Acción Nacional. Es decir, sólo son 16 los países que han corregido, actualizado y generado indicadores de medición para avanzar hacia una nueva generación de Planes, acorde a las cambiantes demandas del escenario internacional, las nuevas amenazas a la seguridad y los obstáculos a la estabilidad política e institucional de ciertos países. Asimismo, de esos 16 países, sólo 3 cuentan hasta con una tercera generación de Planes de Acción Nacional. Finalmente, se destaca que, del exclusivo grupo de 16 países, 15 pertenecen a Europa y sólo 1 a América (Chile).

Para facilitar una comprensión del impacto que la Resolución 1325 ha tenido a nivel interno, a continuación, se señalan aquellos países que han procedido con la elaboración de más de un Plan de Acción Nacional:

REGIONAL INSIGHTS

País	Año Publicación	Período que abarca	País	Año Publicación	Período que abarca
Austria	2007	2007-2012	Irlanda	2015	2015-2018
Austria	2012	2012-2016	Italia	2010	2010-2013
Bélgica	2009	2009-2012	Italia	2014	2014-2016
Bélgica	2013	2013-2016	Noruega	2006	2006-2010
Bosnia y Herzegovina	2010	2010-2013	Noruega	2011	2011-2013
Bosnia y Herzegovina	2014	2014-2017	Noruega	2015	2015-2018
Chile	2009	2009-2015	Países Bajos	2008	2008-2011
Chile	2015	2015-2018	Países Bajos	2012	2012-2015
Dinamarca	2005	2005-2008	Portugal	2009	2009-2013
Dinamarca	2008	2008-2013	Portugal	2014	2014-2018
Dinamarca	2014	2014-2019	Reino Unido	2006	2006-2009
Finlandia	2008	2008-2011	Reino Unido	2010	2010-2013
Finlandia	2012	2012-2016	Reino Unido	2014	2014-2017
Francia	2010	2010-2013	Suecia	2006	2006-2008
Francia	2015	2015-2018	Suecia	2009	2009-2016
Islandia	2008	2008-2013	Suiza	2007	2007-2009
Islandia	2013	2013-2016	Suiza	2010	2010-2012
Irlanda	2011	2011-2014	Suiza	2013	2013-2016

Fuente: Elaboración de los autores con datos extraídos de ONU.

Del recuadro, un asunto que llama especialmente la atención, es la baja presencia de países de América Latina que han concurrido en la elaboración de más de un Plan de Acción Nacional. Si bien Chile es el único país de la región que ya cuenta con un documento de segunda generación publicado en 2015, existen otros dos países que al menos ya cuentan con un primer PAN: Argentina y Paraguay.

En la siguiente tabla, se describe el principal contenido de los casos señalados en nuestra región, lo que pavimentará la revisión crítica que se realizará en la sección siguiente:

País	Año PAN	Objetivo del PAN	Principales propuestas	Observaciones
Chile	2009	Promover la incorporación de la perspectiva de género en la comprensión y el abordaje de los procesos de prevención de conflictos, situaciones de conflicto y post-conflicto.	<ol style="list-style-type: none"> Acciones Intersectoriales. Enfoque de derechos. Enfoque participativo. Coordinación entre Ministerios involucrados. Establecimiento Consejo Ministros para Igualdad de Oportunidades. Comité Interministerial. 	<ol style="list-style-type: none"> Documento meramente declarativo. No establece metodología ni seguimiento de compromisos. No establece periodicidad en la aplicación del Plan.
Chile	2015	Implementar la Resolución 1325, considerando cuatro ámbitos señalados en los informes del Secretario General: Prevención, Participación, Protección y Socorro y Recuperación.	<ol style="list-style-type: none"> Se incluyen indicadores de medición para cada compromiso adoptado. Se establecieron pautas de coordinación y seguimiento. Se empoderó el Comité Interministerial para el cumplimiento de este PAN, conformado por representantes de los Ministerios de Defensa, de la Mujer y Cancillería. 	<ol style="list-style-type: none"> No establece periodicidad en la aplicación del PAN. No señala responsables en ejecución de compromisos. Redunda en intenciones y declaraciones. A pesar de la incorporación de indicadores de medición, la metodología propuesta no se ajusta a los estándares ONU.

Argentina	2015	<ol style="list-style-type: none"> Incrementar presencia de mujeres en OPAZ. Involucrar a mujeres en negociaciones y procesos de paz. Incluir perspectiva de género de forma integral. Proteger derechos humanos de mujeres y niñas vulnerables. 	<ol style="list-style-type: none"> Se establecieron indicadores para el seguimiento e implementación del PAN. Se llama a fortalecer el “Consejo de Políticas de Género del Ministerio de Defensa”. Promueve acciones coordinadas. Promueve la equidad de género en diversas dimensiones del quehacer de la defensa y la seguridad. 	<ol style="list-style-type: none"> Documento declarativo, que no orienta sus propósitos a la acción y toma de medidas. Acciones no apuntan directamente a los objetivos señalados. Al hablar de incorporación de perspectiva de género, no señala estrategia de acción institucional. Llama a fortalecer la institucionalidad de países en conflicto y post conflicto.
Paraguay	2015	<ol style="list-style-type: none"> Objetivo a largo plazo: contribuir a la eliminación de barreras culturales que obstaculizan la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad. A corto plazo (5 años): aumentar participación de mujeres en toma de decisiones; incorporar perspectiva de género; promover cultura de paz; establecer coordinación intersectorial. 	<ol style="list-style-type: none"> Cada objetivo declarado cuenta con un eje de acción. Establece indicadores de medición y responsables. Genera instancias de monitoreo y evaluación, tomando consciencia que estos ítems son los más complejos de establecer. 	<ol style="list-style-type: none"> El documento establece una serie de principios rectores: de igualdad de derechos, de equidad de género, de democracia participativa y de integralidad. Establece periodicidad para los objetivos a corto plazo.

Fuente: Elaboración de los autores con datos obtenidos de los PAN de los casos señalados.

Revisión crítica de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad, en función de los tres Planes de Acción Nacional existentes en América Latina

Un estudio de Ormhaug alerta a los países sobre la lenta implementación de esta agenda, lo que explica en parte que haya sido en recientes meses (año 2015) en que proliferó la mayor publicación de PAN. El autor manifiesta que existe una incoherencia a este respecto, lo que él califica como una merma del progreso de esta Agenda, lo cual justifica mediante dos razones: “primeramente, hay una pérdida de capacidad y compromiso de algunos de los actores involucrados en la implementación de la prevención del conflicto, negociación de la paz y los siguientes esfuerzos en la reconstrucción de la paz. Segundo, hay insuficientes recursos asignados en la implementación de la Agenda “Mujer, Paz y Seguridad”, tanto en la cantidad disponible de personal, como en patrimonios financieros para cada larga tarea” (Ormhaug, 2014: 02).

Justamente, según la Secretaría General de Naciones Unidas y ONU Mujeres, estos son los principales puntos de debilidad en todas las generaciones de PAN existentes, lo que se transmite también a la acotada experiencia latinoamericana. A continuación se señalan los principales puntos de crítica que se observan en los PAN, según el informe del año 2015 de ambas instituciones, y su correlato con los documentos de Argentina, Chile y Paraguay:

Secretario General de Naciones Unidas			
Ítem	País	Crítica/debilidad	Recomendación
Prevención y mantenimiento de la paz	Argentina, Chile, Paraguay	Es necesario hacer hincapié en la prevención, mantenimiento de la paz y la eliminación de las causas profundas de los conflictos para evitar que las crisis resurjan, se recrudezcan o se prolonguen.	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
Financiación imprevisible e insuficiente	Argentina y Chile	Al no establecer presupuestos definidos para la aplicación del PAN, será difícil que las instituciones involucradas cumplan sus propósitos.	La financiación sólida y previsible, el liderazgo decidido, responsable y visible, los procesos inclusivos, basados en los derechos y sensibles a las cuestiones de género, y la existencia de una sólida estructura de igualdad entre los géneros serán fundamentales para lograr resultados tangibles.

REGIONAL INSIGHTS

Planificación	Argentina y Chile	Falta de análisis que tengan en cuenta las cuestiones de género y conocimientos especializados en esta materia. Las barreras psicológicas y la insuficiente determinación de las necesidades del ítem anterior, han repercutido negativamente en la eficacia a largo plazo de las intervenciones relacionadas con la paz y la seguridad.	Las planificaciones y objetivos de los PAN deben ir correlacionadas con las capacidades de cada una de las instituciones que intervienen en su aplicación: Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Hacienda, de Salud, de la Mujer, etcétera.
Intercambio de información	Chile y Paraguay	Necesidad de mejorar intercambio de información entre los órganos intergubernamentales sobre amenazas, riesgos y violaciones de los derechos humanos en los conflictos.	Las medidas dirigidas a combatir violaciones de los derechos humanos de mujeres y el compromiso de todos los agentes implicados de favorecer la participación de éstas siguen siendo improvisadas y suplementarias, en lugar de estar integradas en una iniciativa que incluyera un análisis de la situación más exhaustivo. Hay que superar esa barrera.
Liderazgo de las mujeres para la paz	Argentina y Chile	Existe una correlación positiva entre la participación efectiva y significativa de las mujeres en esos procesos y la celebración y sostenibilidad de las conversaciones y la aplicación de los acuerdos.	Promover la participación de las mujeres, pues marca un cambio en la dinámica al poner sobre la mesa nuevos temas, reforzar vínculos con las causas fundamentales de los conflictos y promover una paz más sostenible.
Supervisión de resultados	Argentina, Chile, Paraguay	Fiscalización deficiente. En 2014 se realizó un examen de 47 planes de acción nacionales que mostró que solo 11 contaban con un presupuesto detallado vinculado a su aplicación. Para que las estrategias nacionales sean eficaces, se necesita el liderazgo de los gobiernos y la participación de las comunidades afectadas.	Promover liderazgo y coordinación eficaz, procesos de diseño inclusivo, el cálculo de los costos y los presupuestos de los procesos de aplicación, supervisión y evaluación, y la flexibilidad para adaptarse a las nuevas situaciones.

Fuente: Elaboración de los autores con datos extraídos de ONU.

ONU Mujeres			
Ítem	País	Crítica/debilidad	Recomendación
Negociaciones de paz	Argentina, Chile, Paraguay	De un total de 585 acuerdos de paz firmados entre 1990 y 2010, apenas 92 contenían alguna referencia a las mujeres. En 2014, la mitad de todos los acuerdos de paz firmados hacían referencia a las mujeres, la paz y la seguridad.	La participación de las mujeres aumenta en un 20% las probabilidades de que los acuerdos de paz duren al menos dos años. Asimismo, aumenta en un 35% las probabilidades de que un acuerdo de paz dure 15 años.
Liderazgo de las mujeres	Argentina, Chile, Paraguay	El porcentaje de misiones de ONU sobre el terreno encabezadas por mujeres ha fluctuado entre el 15 y 25% desde 2011.	Aumentar esta participación según estándares de Naciones Unidas. Los tres países se mantienen bajo el 10%.
Procesos de consolidación de la paz y recuperación	Argentina, Chile, Paraguay	Los tres países señalados no cuentan con estrategias en los siguientes asuntos: asistencia bilateral para el desarrollo de países en conflicto; reintegración y desmovilización; presencia de mujeres en terreno.	Incorporar estos asuntos en las estrategias de participación en operaciones de paz o asistencia en calidad de observadores en procesos de post conflicto.

Fuente: Elaboración de los autores con datos extraídos de ONU

En suma, lo que el Secretario General de Naciones Unidas y ONU Mujeres realizan es una estandarización de buenas prácticas, para garantizar el cumplimiento de los postulados de la Resolución 1325 y sus Resoluciones complementarias. En este sentido, destacan dos asuntos, de urgente tratamiento: la gestión de recursos y participación en negociaciones. Respecto al primer asunto, el Secretario General declara que “la insuficiencia de los recursos asignados a la aplicación de los compromisos relativos a las mujeres y la paz y la seguridad ha sido uno de los obstáculos más persistentes al logro de progresos a lo largo de los últimos 15 años. Aunque el enfoque de género de la ayuda bilateral, las intervenciones multilaterales, la financiación para la sociedad civil y el gasto público nacional ha aumentado ligeramente en el último decenio, el cambio no ha sido ni suficiente ni transformativo” (2015:50).

Por otro lado, en relación a la presencia de las mujeres en instancias de negociación y diálogos de post conflicto, se destaca un estudio realizado por Naciones Unidas en 40 procesos de paz, donde “se mostró que la capacidad de las mujeres de influir en las negociaciones aumentaba las posibilidades de que se alcanzaran acuerdos, hacía más probable que se aplicaran y repercutía positivamente en la sostenibilidad de la paz” (2015:5). Por tanto, su rol como sujeto de pacificación se consolida, poco a poco, en la generación de Planes de Acción Nacional.

Conclusiones

Es muy importante destacar que los Planes de Acción Nacional no deben considerarse como fines en sí mismos, sino más bien como instrumentos para la aplicación de las medidas sugeridas en la Resolución 1325 y sus Resoluciones complementarias.

Las distintas instituciones de Naciones Unidas que intervienen en la materia, dentro de las cuales también se destaca el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ha agrupado las futuras urgencias en cinco puntos: a) Participación y liderazgo de las mujeres como acción central de las iniciativas de paz y seguridad; b) Protección de los derechos humanos de las mujeres antes, durante y después de los conflictos; c) prever una planificación que tenga en cuenta la perspectiva de género y una rendición de cuentas adecuada; d) fortalecimiento de conocimientos técnicos en materia de género e inclusión; y e) financiar de forma sustentable la Agenda “Mujer, Paz y Seguridad” (vale decir, superar las meras declaraciones que suelen abundar en los PAN).

Si consideramos la versión 2015 de los Planes de Acción Nacional de Argentina, Chile y Paraguay, es preciso destacar que los cuestionamientos o debilidades que se puedan atribuir no son absolutos, puesto que los documentos aún cuentan con un corto período de aplicación. No obstante lo anterior, en el caso del recuadro precedente, la evaluación crítica se realiza en aquellos escenarios donde se focalizan deficiencias en la planificación inicial, que, posteriormente, podría limitar una implementación integral de la Resolución 1325 y sus Resoluciones complementarias.

La tónica internacional, indica que los países avanzan hacia la generación de PAN de segunda y hasta tercera generación. A medida que estos documentos se actualizan, los puntos de perfeccionamiento están fuertemente asociados a la medición (categorías) y rendición de cuentas, encontrándose ahí una rica fuente para extraer buenas prácticas internacionales. Por este motivo, se espera que el reemplazo de los actuales PAN incluyan estas disposiciones, fortaleciendo fuertemente los presupuestos y recursos destinados para la Agenda “Mujer, Paz y Seguridad” y la inclusión de mujeres en procesos de negociación y diálogo de post conflicto. Esto último, contribuirá positivamente a las etapas de transición, justicia, reparación y memoria, las cuales están consolidándose como un nuevo grupo de interés de la Agenda señalada.

Bibliografía

- Alcañiz, Mercedes. 2009. “La presencia de mujeres en la resolución de conflictos armados: mediación y capacitación”. En *Información Psicológica*, n°96, pp. 43-53.
- Barrow, Amy. 2016. “Operationalizing Security Council Resolution 1325: The Role of National Action Plans”. En *Journal of Conflict and Security Law*, Summer 2016, N°21, pp.245-275.
- Bogdanor, Vernon. 1993. “Gender and politics”. En *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Blackwell, United States of America, pp.251-252.
- Boucher, David. 1998. “Human Rights, Man’s wrongs, and the feminist voice”. En *Political Theories of International Relations*, Oxford University Press, United Kingdom, pp. 377-386.
- Castrillón, Liliana; Von Chrismar, Pía. 2013. *Mujer y Fuerzas Armadas en el contexto sudamericano*. En *Estudios de Seguridad y Defensa*, n°2, pp. 91-116.

- DPKO. 2014. “Antecedentes de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad”. En *Género y mantenimiento de la Paz*. Obtenido de: www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/ Alcanzado el 08 de noviembre de 2015.
- DPKO. 2014. “Estadística de género”. En *Mantenimiento de la Paz*. Obtenido de: www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml Alcanzado el 08 de noviembre de 2015.
- Fortín, María. 2010. *Mujeres, Seguridad y Paz: Evaluación del Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas 1325/2000*. Tesis para optar al Grado de Magíster en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Gauche, Ximena. 2015. *Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, a 15 años de la adopción de los planes de acción nacional*. En *Estudios de Seguridad y Defensa*, n°6, pp. 157-195.
- Gutiérrez, Carlos. 2011. “Análisis de la discusión conceptual en torno a los contenidos de la Resolución 1325 y a los desafíos enfrentados en su implementación en América Latina y el Caribe: Género y Conflicto a la luz de la seguridad internacional”. Working Paper CEPAL, “Género y Conflicto en América Latina”.
- Kirk, Jackie; Taylor, Suzanne. 2007. “Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”. En *RMF*, n°27.
- Magallón, Carmen. 2004. *Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad*. En *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n°87, pp. 97-104.
- Miller, Barbara; Pournik, Milad; Swaine, Aisling. 2014. “Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation”. En Working Paper n° 09, May 2014; Institute for Global and International Studies; George Washington University; The United States.
- ONU. 1995. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Resolución aprobada por la Conferencia.
- ONU. 2014. “Género y mantenimiento de la Paz” en <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/>
- ONU Mujeres. 2015. “En la mira: A quince años de la Resolución 1325”. Documento disponible en: <http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-peace-security>
- Ormhaug, Christin. 2014. “National Action Plans on Women, Peace and Security in the OSCE Area” En *PRIO Policy Brief N°5* Oslo, Norway: PRIO, pp. 01-04.
- Pratt, Nicola; Richter-Devroe, Sophie. 2011. “Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security”. En *International Feminist Journal of Politics*, Volumern 13, 2011, pp.489-503.
- RESDAL. 2015. “la agenda de mujer, paz y seguridad en el año de su revisión: la resolución 1325 en la esfera militar y policial” en *La agenda de mujer, paz y seguridad en el año de su revisión: la resolución 1325 en la esfera militar y policial*. Obtenido de: http://www.resdal.org/Mujer_Paz_y_Seguridad.pdf
- Secretario General de Naciones Unidas. 2015. *Informe sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/716>

- Solhjell, Randi. 2014. "Sin Mujeres por aquí": Discursos de género en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas". En Relaciones Internacionales, n°27, pp. 97-116.
- Steans, Jane Ann. 2013. "Chapter 6: Security and peacekeeping" En Gender & International Relations, Polity Press, United States of America.
- Tickner, Ann. 2011. "Chapter 16: gender in world politics". En Baylis, John et al. 2011. "The globalization of world politics. An introduction to international relations" Oxford, United Kingdom, pp. 262-277.
- United Nations. 2008. Gender perspectives in United Nations peacekeeping operations. En www.un.org
- United Nations Security Council. 2000. Resolution 1325. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325(2000))
- United Nations Security Council. 2008. Resolution 1820. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1820\(2008\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1820(2008))
- United Nations Security Council. 2009. Resolution 1888. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888(2009))
- United Nations Security Council. 2009. Resolution 1889. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888(2009))
- United Nations Security Council. 2010. Resolution 1960. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1960\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1960(2010))
- United Nations Security Council. 2013. Resolution 2106. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2106\(2013\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2106(2013))
- United Nations Security Council. 2013. Resolution 2122. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2106\(2013\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2106(2013))
- United Nations Security Council. 2015. Resolution 2242. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2242\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2242(2015))
- Zapata, Daniela. 2011. "Transversalizando la perspectiva de género en los objetivos de desarrollo del milenio". En Estudios Estadísticos y Prospectivos. CEPAL: Santiago.

William J. Perry Center
for Hemispheric Defense Studies
260 5th Ave., Bldg. 64
Abraham Lincoln Hall, Fort McNair
Washington, DC 20319-5066
chds.dodlive.mil

Editor in Chief: Professor Pat Paterson
Layout Design: Viviana Edwards