Mayo, 2022
BPC Policy Brief - V.12. N. 4

BPC Policy Brief

Mapeando la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” en América Latina:

una comparación de los Planes de Acción Nacional de la ONU

GSUM

BRICS Policy Center
Centro de Estudos e Pesquisas BRICS

10 ANOS

Sobre el BRICS Policy Center

El BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS (BPC), un think tank vinculado al Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC-Rio (IRI/PUCRio), es un grupo de reflexión independiente, no partidista y sin ánimo de lucro de la ciudad de Río de Janeiro.

La misión del BPC es contribuir al avance de una agenda de desarrollo, a la ampliación de los derechos y a la promoción de la igualdad en los países del Sur Global a través de la producción de conocimiento crítico y relevante para el debate público sobre las transformaciones en curso en el sistema internacional y su despliegue a nivel local, nacional y regional.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor o autores y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones implicadas.

Equipo BPC

Director del Instituto de Relaciones Internacionales
Luis Manuel Fernandes

Directora del BRICS Policy Center
Ana Saggioro Garcia

Consejo Académico
Paulo Esteves
Maria Elena Rodriguez
Luis Manuel Fernandes

Coordinadora Administrativa
Lia Frota e Lopes

Asistente Administrativa
Luana Freitas

Directora de Proyectos Internacionales
Thalyta Ferraz

GSUM
Global South Unit for Mediation

La Unidad del Sur Global para la Mediación es una iniciativa del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontífica Universidad Católica de Rio de Janeiro (PUC-Rio), a través del BRICS Policy Center. La Unidad es un espacio institucional para la promoción de la interacción entre académicos, diplomáticos, oficiales de gobierno y actores no gubernamentales interesados en procesos de promoción, manutención y consolidación de la paz.

Las Autoras
Paula Drumond
Tamya Rebelo
Isa Mendes
Ana Velasco

Traducción
Ana Velasco

Design
Vinicius Kede

BPC Policy Brief V.12 N.4 - Abril-Mayo/2022.
Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center
ISSN: 2318-1818

28p; 29,7 cm

1. Resolución 1325; 2. Mujeres, Paz y Seguridad;
3. América Latina; 4. Planes de Acción Nacional

Resumen Ejecutivo

Aprobada el 31 de octubre de 2000 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), la Resolución 1325 ha sido desde entonces uno de los principales referentes para el desarrollo, fortalecimiento y ampliación de las políticas encaminadas a promover la igualdad de género, dando origen a la denominada agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). Este Policy Brief tiene como objetivo mapear y sistematizar la difusión de la agenda MPS en América Latina. El análisis tiene como objetivo reflexionar sobre los contornos de la agenda en la región y profundizar en la comprensión de cómo los países latinoamericanos se involucran con este marco regulatorio global. A partir de un análisis de los Planes de Acción Nacional (PAN) adoptados hasta el momento por los países de la región (Chile, Argentina, Paraguay, Brasil, El Salvador, Guatemala y México), el texto expone cómo se está adoptando la agenda en tan diferentes contextos, buscando identificar las convergencias y particularidades existentes. El mapeo y análisis de los PAN se organiza en torno a tres aspectos principales: (i) su proceso de elaboración y los actores involucrados; (ii) el contenido, objetivos y medidas adoptadas; y (iii) estrategias de implementación y monitoreo. A partir de ello, buscamos ofrecer un diagnóstico general de los compromisos nacionales con la agenda, resumiendo los principales avances, límites y recomendaciones para impulsar su implementación en la región.

Índice

1. Introducción **5**

2. Los Planes de Acción Nacional (PAN) de América Latina **8**

(i) Proceso de elaboración **10**

(ii) Contenido y objetivos **14**

(iii) Estrategias de implementación y monitoreo **23**

3. Conclusión y recomendaciones **24**

4. Referencias **25**

Sobre las autoras **28**

Mapeando la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” en América Latina:
una comparación de los Planes de Acción Nacional de la ONU

Paula Drumond

Tamya Rebelo

Isa Mendes

Ana Velasco

1. Introducción[1]

Aprobada el 31 de octubre de 2000 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), la Resolución 1325 ha sido desde entonces uno de los principales referentes para el desarrollo, fortalecimiento y ampliación de las políticas encaminadas a promover la igualdad de género, frente a los desafíos presentes en el escenario contemporáneo. A dos décadas de su adopción, es necesario reflexionar sobre el compromiso de los países latinoamericanos con la inclusión de la perspectiva de género en todos los esfuerzos por promover, mantener y consolidar la paz.

Con el fin de complementar y fortalecer el marco normativo y programático de la Resolución 1325, otras nueve resoluciones hermanas fueron aprobadas entre 2008 y 2019 por el CSNU: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2447 (2019) y 2493 (2019). Este conjunto de documentos, la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” (MPS), tiene como objetivo proponer medidas y mecanismos para promover políticas y métodos sensibles al género, en particular en lo que se refiere a la protección de mujeres y niñas, y su participación en todos las esferas y procesos de decisión en áreas relacionadas con la paz y la seguridad.

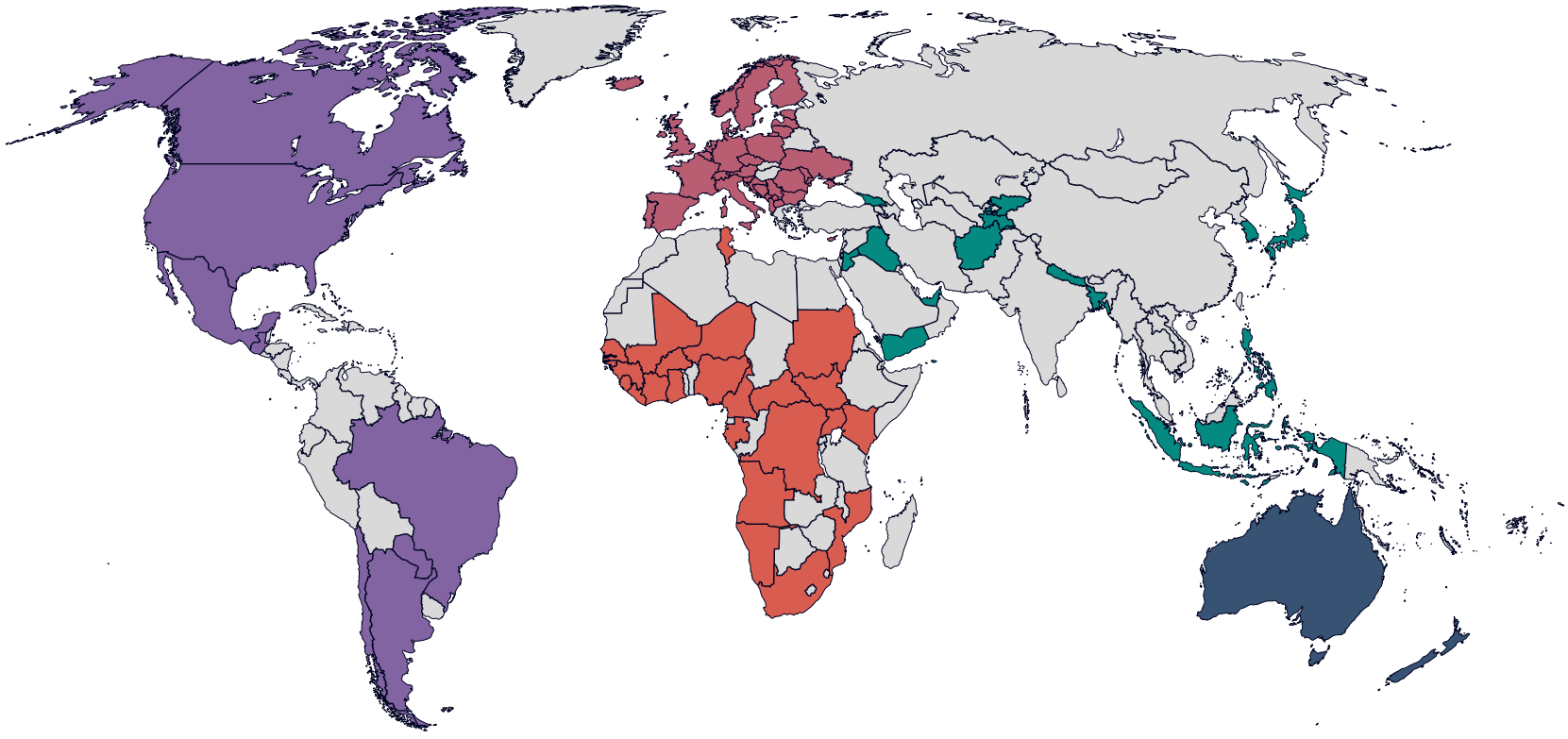
Los Planes de Acción Nacional (PAN)[2] son instrumentos normativos desarrollados por los Estados que definen objetivos y estrategias para la operacionalización de los compromisos asumidos a partir de la Resolución 1325. El contenido y alcance de los PAN puede y debe adaptarse para abarcar las particularidades de cada país y región. Actualmente, América Latina es una de las regiones con menor representación en términos de PAN. Entre los 98 países que han adoptado planes de acción nacional para promover la implementación de la Resolución 1325 (2000), solo el 7% se ubica en la región (DRUMOND; REBELO, 2020b).[3]

(1) El presente trabajo fue realizado con apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 y de la Fundación Carlos Chagas Filho de Amparo a la Investigación del Estado del Rio de Janeiro (FAPERJ), número de proceso E26/010.001641/2019.

(2) En el caso de México, el plan es llamado Plan Nacional de Acción (PNA) pero en este documento nos referiremos a él conforme la nomenclatura que usan los otros países de América Latina.

(3) La lista completa y actualizada de los PAN publicados hasta la fecha está disponible en: https://1325naps.peacewomen.org/

Planes de Acción Nacional (PAN) de la Agenda MPS adoptados hasta 2021, por región.



Europa **38 PAN**
Asia **19 PAN**
Américas **9 PAN**
(7 en América Latina)
África **29 PAN**
Oceanía **3 PAN**

Fuente: elaboración propia.

Hasta 2015, Chile fue el único país latinoamericano en adoptar un PAN. Se advierte, sin embargo, que el 15° aniversario de la Resolución 1325 representó un punto de inflexión para la agenda MPS en América Latina, con la aprobación del segundo PAN chileno y la adopción de planes nacionales en Argentina (2015), Paraguay (2015), Brasil (2017), El Salvador (2017) y Guatemala (2017). En enero de 2021, México, el primer país de la región en adoptar una política exterior feminista, lanzó su PAN. Paralelamente, Uruguay, Costa Rica y Ecuador anunciaron que se encuentran en proceso de elaboración de sus PAN (OUDRAAT et al., 2020, p. 2). En Colombia, por el contrario, los sucesivos gobiernos nacionales han rehuido el compromiso de desarrollar un plan, a pesar de las demandas de los movimientos nacionales y regionales de mujeres. Ante la ausencia de un PAN, estos movimientos se han movilizado para monitorear el desempeño del país y realizar acciones para la implementación local de la Resolución 1325 junto a actores de la sociedad civil, gobiernos locales y medios de comunicación (ver cuadro No. 1: La agenda MPS en Colombia). El avance de la agenda en la región ha despertado el interés de diferentes actores a nivel mundial. Recientemente, el Comando Sur de los Estados Unidos (US SOUTHCOM) encargó una investigación para comprender mejor cómo se está integrando la agenda MPS en las fuerzas de seguridad y defensa de América Latina y el Caribe con el objetivo de establecer futuras alianzas con países de la región (OUDRAAT et al., 2020, p. iii).

Cuadro no. 1:

La agenda MPS en Colombia

Colombia representa un caso diferente en el debate sobre la implementación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en América Latina, no solo porque es un país que aún enfrenta un conflicto interno y un proceso de paz en curso, sino también porque este tema está atravesado por una dinámica muy particular entre el Estado y los movimientos sociales de mujeres. El país nunca ha publicado un PAN, y los sucesivos gobiernos nacionales han mostrado poca disposición a hacerlo a pesar de las demandas de los movimientos de mujeres. Por un lado, la consolidación de la agenda en el ámbito internacional en la década de los 2000 se dio durante el período del expresidente Álvaro Uribe en el poder. Paralelamente a su proyecto político militarista, durante este período la agenda MPS fue reducida por el gobierno al acceso de las mujeres a las Fuerzas Armadas colombianas, lo que "secuestró" el debate y retrasó la vinculación con la sociedad civil, que prefirió mantenerse al margen de esa interpretación.

En los mandatos del expresidente Juan Manuel Santos, en cambio, toda la atención se centró en el proceso de paz con las entonces FARC-EP, lo que también propició que el debate sobre la agenda se redirigiese a la elaboración y posterior implementación del acuerdo de paz. En las negociaciones de La Habana y en el proceso de implementación, los marcos establecidos por la Resolución 1325 y sus resoluciones hermanas proporcionaron un marco para que los movimientos pudieran fundamentar sus demandas, contando incluso con la cooperación internacional de la propia ONU y de países como Noruega y Suecia. Con este respaldo normativo internacional, pudieron exigir una mayor presencia de mujeres en la mesa de negociación y asegurar la adopción de un enfoque transversal de género en el texto del acuerdo.

A pesar de no hacerlo de la forma más habitual, gracias al compromiso de la sociedad civil, se puede decir que existe un compromiso considerable con la Agenda MPS en el país –en particular por la incidencia de organizaciones feministas como la Corporación Humanas, la Red Nacional de Mujeres (RNM) y la Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE). El caso colombiano atestigua sobre los efectos de movimientos altamente organizados, con alta capacidad de articulación, y que actúan en diferentes niveles, no solo en estructuras mayores, como redes de organizaciones, redes de redes, plataformas, etc., en las grandes ciudades, pero también presentes y activas en relación con las agendas locales, basadas en reivindicaciones territoriales.

Se pueden destacar dos roles cruciales de los movimientos de mujeres en el marco de la agenda MPS en Colombia. La primera es una función de seguimiento, ya que, ante la falta de acción estatal, las organizaciones han asumido un rol de procesamiento y difusión de información para verificar el grado de cumplimiento de los gobiernos con las determinaciones de la agenda. En este sentido, destaca Coalición 1325, una iniciativa integrada por una serie de organizaciones nacionales y regionales que periódicamente publican informes de seguimiento. Esto se hace mediante la verificación de indicadores establecidos por el propio Consejo de Seguridad, los cuales, en ausencia de un plan nacional y metas claras, han servido como parámetro para monitorear el desempeño del país (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU, 2010).

El segundo papel es un movimiento para localizar la implementación de la agenda, a través de iniciativas que buscan sensibilizar sobre el tema y crear mecanismos regionales como planes de acción local, componentes específicos en los planes de desarrollo de los gobiernos locales y políticas públicas, actos administrativos o decretos enfocados en la materia. Según el último informe de seguimiento, que destaca en particular la actuación de la RNM con las organizaciones locales en estos esfuerzos, "[l]a localización es el proceso que articula a nivel territorial a la sociedad civil, los medios de comunicación, los gobiernos, las corporaciones y entidades públicas, entre otros actores clave de la gobernanza local, para avanzar en el diseño y desarrollo de políticas públicas comprometidas con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad." (DELGADO, 2020, p. 239). Así, se están desarrollando alianzas entre organismos nacionales y regionales en varios departamentos colombianos, como Cauca, Tolima y Bolívar.

Cabe señalar que las acciones de los movimientos a través del compromiso con la agenda MPS más allá del escenario político nacional, no los distrajo de continuar el cabildeo por la elaboración y aprobación de un PAN por parte del gobierno. Con la realización de elecciones en 2022, las organizaciones involucradas en la agenda se preparan para producir su propia propuesta de PAN para ser presentada al próximo presidente electo. Esto demuestra la fuerza de la iniciativa de los movimientos de mujeres en el país, por lo que no es exagerado decir que, tanto a nivel regional como nacional, son estos los que han dado aliento a la agenda en el país.

Si, por un lado, la aprobación de nuevos PAN revela el compromiso de los países de la región con la agenda MPS, por otro lado, la implementación y traducción de la agenda a los contextos locales sigue presentando desafíos sustanciales, especialmente en un contexto de crisis del multilateralismo y de debilitamiento en el proceso de integración regional. En este sentido, el desmantelamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), así como la decisión de Brasil, el mayor país latinoamericano, de suspender su participación en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) apuntan a una escenario de fragmentación e inestabilidad en las dinámicas regionales. Ante este panorama, surgen interrogantes sobre la disposición de los países para discutir la agenda MPS y elaborar los PAN a partir de esfuerzos colaborativos a nivel regional. A diferencia de otras regiones del mundo que han desarrollado Planes de Acción Regionales para fortalecer la implementación de la agenda MPS,[4] aún no se observan iniciativas concertadas de los países latinoamericanos para responder a los desafíos e inseguridades comunes que afectan a las mujeres y niñas de la región.

Con esto en mente, este Policy Brief tiene como objetivo mapear y sistematizar la difusión de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en América Latina. Este análisis tiene como objetivo reflexionar sobre los contornos de la agenda en la región y profundizar la comprensión de cómo los países latinoamericanos se involucran con este marco regulatorio global. A partir de un análisis de los PAN adoptados hasta el momento por los países de la región (Chile, Argentina, Paraguay, Brasil, El Salvador, Guatemala y México), el texto expone cómo se está adoptando la agenda en contextos tan diferentes, buscando identificar las convergencias y características existentes. El mapeo y análisis de los PAN se organiza en torno a tres aspectos principales: (i) su proceso de elaboración y los actores involucrados; (ii) el contenido, objetivos y medidas adoptadas; y, (iii) estrategias de implementación y monitoreo. A partir de ello, buscamos ofrecer un diagnóstico general de los compromisos nacionales con la agenda, resumiendo los principales avances, límites y recomendaciones para incentivar su implementación.

2. Los Planes de Acción Nacional (PAN) de América Latina

La agenda de paz y seguridad tiene contornos ambiguos en América Latina. Tradicionalmente retratada como una “zona de paz” debido a la escasez de conflictos armados tradicionales entre sus países (KACOWICZ, 1998), la región presenta datos alarmantes en materia de violencia armada, especialmente en lo que se refiere a los efectos relacionados con la presencia y enfrentamientos de grupos de crimen organizado, incluyendo cárteles de la droga, pandillas y milicias paramilitares (BUSTELO, 2016). Con solo el 8% de la población mundial, América Latina concentra una cuarta parte de todos los homicidios a nivel mundial (MUGGAH; AGUIRRE TOBÓN, 2018), además de altos índices de violencia contra las mujeres.

Los patrones de violencia de género observados en la región se entrelazan históricamente con otros sistemas de exclusión como la clase, la raza y la etnia. Datos del 15º Anuario Brasileño de Seguridad Pública indican que en 2020 más del 60% de las víctimas de feminicidio registradas en Brasil fueron mujeres negras (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021, p. 98). Las poblaciones indígenas y rurales también enfrentan niveles desproporcionados de violencia, con una de cada tres mujeres indígenas experi-

(4) Los Planes de Acción Regionales fueron desarrollados por los siguientes mecanismos regionales: Unión Africana (2018-2028), Unión Europea (2019-2024), Comunidad Económica de los Estados de África Ocidental (CEDEAO) (2020), OTAN (2018), Foro de las Islas del Pacífico (2012-2015), Liga de los Estados Árabes (2015-2030), Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC) (2018-2022), entre otros. Una lista completa de los PRAs publicados está disponible en https://wpsfocalpointsnetwork.org/regional-action-plans/.

mentando violencia sexual en su vida (ROSA, 2016). La exposición a la violencia sexual y física a menudo se ve exacerbada por la militarización de las áreas indígenas y la presencia de minería y otras actividades extractivas en estos territorios. Ante este escenario, no sorprende que América Latina sea considerada una de las regiones más mortíferas del mundo también para los defensores ambientales y de derechos humanos (DANTAS, 2021). Por lo tanto, es importante reflexionar brevemente sobre el contexto histórico y político de los países latinoamericanos que optaron por señalar su compromiso con la agenda MPS.

Al momento de la aprobación de la Resolución 1325, los países de la región, en general, vivían las primeras décadas de reorganización política, social y económica de las post-dictaduras militares. Además del reciente proceso de redemocratización, El Salvador y Guatemala también vivían un período de reconstrucción y recuperación posconflicto tras la firma de los acuerdos de paz que pusieron fin a décadas de conflictos armados internos. Esto implicó la consolidación de nuevos marcos constitucionales y, en diferentes medidas, la implementación de reformas en el sector de defensa (ESCOBAR, 2010), que incluían ampliar el acceso de las mujeres a la carrera militar (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017). Particularmente en el caso de Brasil, Chile y Argentina, países históricamente involucrados en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU desde fines de la década de 1940, la creciente atención a la representación numérica de las mujeres se debió en parte a la necesidad de alinear los procedimientos internos con las demandas del Consejo de Seguridad.

Con la mayor participación de los países sudamericanos en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) a lo largo de la década de 2000, las iniciativas alineadas con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas comenzaron a ganar más espacio en la región. En 2008, Argentina, por ejemplo, aprobó un plan de acción dedicado exclusivamente a incorporar la perspectiva de género en las actividades relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz (MARCHETTI, 2017). Este plan comprende una serie de medidas de igualdad de género, incluyendo la apertura gradual de todos los puestos a la participación de las mujeres y la elaboración de políticas de apoyo a la maternidad, como la creación de guarderías (DONADIO, 2016, p. 28). Los centros nacionales de formación dedicados a operaciones de mantenimiento de la paz en Argentina, Chile y Brasil comenzaron entonces a organizar cursos y capacitaciones destinados a capacitar a sus contingentes en temas relacionados con la transversalización de género. Según Donadio, estos centros fueron actores clave en la difusión de la agenda MPS en la región y mejoraron significativamente sus módulos de capacitación con la asistencia de especialistas civiles en el tema (DONADIO, 2016, p. 4–9). Como resultado, entre 2010 y 2015, “Chile, Argentina, Brasil y Uruguay casi duplicaron el despliegue de personal femenino en operaciones de paz”, con una tasa de participación ligeramente superior al promedio mundial del 31 por ciento (DONADIO, 2016, p. 19).

El reto que se plantea, por tanto, pasa tanto por considerar las cuestiones de género y la inclusión de las mujeres en la acción internacional de estos países en materia de paz y seguridad (por ejemplo, como participantes en las operaciones de paz de la ONU), como por afrontar el largo camino que queda por recorrer en la eliminación de la violencia contra las mujeres y las desigualdades de género. Por ello, es importante ver la adopción de los PAN por parte de los países de la región a la luz de esta dinámica.

De los veinte países de la región, hasta el momento solo siete han elaborado y aprobado PAN con el objetivo de implementar la Resolución 1325 y las posteriores resoluciones que integran la agenda MPS: Chile, Argentina, Paraguay, Brasil, Guatemala, El Salvador y México. Chile, que fue el primero en hacerlo en 2009 (GOBIERNO DE CHILE, 2009), ya revisó y perfeccionó su esfuerzo inicial a la luz

de parámetros y resoluciones adicionales de la ONU, lanzando su segundo plan en marzo de 2015[5]. En el mismo año se presentaron otros dos planes: en septiembre Argentina lanzó su primer PAN y en diciembre fue el turno de Paraguay. Los PAN de Brasil, El Salvador y Guatemala fueron publicados en 2017. El último fue el de México, presentado en enero de 2021. En este apartado se buscará exponer y contrastar las principales características de estos PAN, con especial énfasis en tres aspectos: (i) los procesos de elaboración y los actores involucrados; (ii) el contenido, objetivos y medidas adoptadas; y, (iii) las estrategias de implementación y monitoreo.

(i) Proceso de elaboración

Los primeros pasos de los países latinoamericanos hacia un compromiso con la agenda MPS se dieron, en primer lugar, con la movilización del sector defensa. En Chile, ha habido una apertura a las discusiones de género desde mediados de la década de 2000, con la introducción de un plan para incluir mujeres en las fuerzas armadas y la designación de Michelle Bachelet al Ministerio de Defensa (MARCHETTI, 2017). Bachelet fue fundamental en el espíritu pionero de Chile en esta área debido a sus dos mandatos en la presidencia de Chile y, posteriormente, como Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres. Argentina, por su parte, participó activamente en la aprobación de la Resolución 1325 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y puso en marcha, en 2008, un plan de acción exclusivo para el sector Defensa[6], denominado *Plan de acción en el ámbito de la defensa para la efectiva implementación de la perspectiva de género en el marco de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz* (MARCHETTI, 2017).

Los avances sustanciales, más allá de las políticas específicas del sector, ocurrieron solo cuando los ministerios participaron activamente en los procesos de traducción e implementación de la Resolución 1325 (2000) para contextos locales (GIANNINI, 2016, p. 13). Los casos de Brasil, Paraguay y México ilustran este punto, ya que la concepción y elaboración de los planes se dio como resultado de iniciativas interministeriales con la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la participación del Ministerio de Defensa (MD), además de Ministerios o Secretarías de la Mujer y diferentes combinaciones de otras instituciones y actores en cada uno de estos países. En Brasil, por ejemplo, se formó un Grupo de Trabajo (GT), coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores e integrado, además, por los Ministerios de Defensa (incluyendo representantes de las tres fuerzas armadas), Justicia y Seguridad Pública[7] y la Secretaría de Políticas para la Mujer (GOBIERNO DE BRASIL, 2017, p. 34). El caso de México también involucró a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, que, de hecho, fue la primera en anunciar la presentación del plan, aunque el liderazgo fue de la Secretaría de Relaciones Exteriores (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020b). En Chile, Argentina y Paraguay, otros ministerios, como los de Salud, Educación e Interior, también participaron en el proceso y/o recibieron asignaciones para la fase de implementación (ver tabla comparativa para lista completa).

Al igual que en Brasil, en El Salvador el proceso de elaboración del PAN se dio en el ámbito del “Comité Nacional para la Implementación de la Resolución 1325”, un grupo de trabajo interinstitucional creado en 2014 (GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 23). Este comité fue encabezado por el

(5) Ante la ausencia de una referencia explícita al primer plan chileno, de aquí en adelante nos referiremos al segundo PAN del país (GOBIERNO DE CHILE, 2015).
(6) Al respecto de este plan, el PAN de 2015 apunta: “Este Plan propuso diez recomendaciones para aplicar la Resolución en el marco de la participación argentina como país contribuyente de recursos humanos para las misiones de paz de las Naciones Unidas, y generó importantes reformas normativas en el ámbito de la defensa y de las Fuerzas Armadas” (GOBIERNO DE ARGENTINA, 2015, p. 10).
(7) Entonces llamado Ministerio de Justicia y Ciudadanía.

Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), institución creada por el gobierno para formular, dirigir, ejecutar y supervisar las políticas públicas para la promoción de la igualdad sustantiva de las mujeres, incluyendo la elaboración, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de la Mujer. Además de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, otros actores fueron designados por el PAN para conformar el Comité de Implementación como parte de su comisión técnica y de seguimiento, tales como los Ministerios de Justicia y Seguridad Pública, Educación y Trabajo y Seguridad Social (GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 24). En el caso de Guatemala, el proceso de elaboración del PAN se inició en 2012, cinco años antes de su aprobación, con la conformación de la Mesa Interinstitucional Mujeres, Paz y Seguridad (MIMPAZ), mecanismo integrado por 14 instituciones estatales, entre ellas el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional Civil, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo y la Defensoría de la Mujer Indígena (GOBIERNO DE GUATEMALA, 2017, p. 14).

Cada país ha intentado, a su manera y según su contexto interno específico, incluir a la sociedad civil en el proceso de elaboración de los planes y en el posterior seguimiento. En sus dos PAN, Chile involucró a representantes de organizaciones no gubernamentales, como Corporación Humanas y Comunidad Mujer, y de la academia, como la Universidad de Chile, Universidad Arcis y FLACSO-Chile. Además, “tanto en el caso argentino como paraguayo, se realizaron consultas a la sociedad civil con miras a obtener conocimientos especializados sobre el tema” (GIANNINI, 2016, p. 15). Cabe señalar que en Argentina sería un instrumento dinámico abierto a adaptaciones: paralelamente a las actividades interministeriales, el MRE “inició un proceso de acercamiento y diálogo con organizaciones de la sociedad civil y organizacciones de mujeres con el fin de conocer sus propuestas e… incorporar sus aportes” (GOBIERNO DE ARGENTINA, 2015, p. 11). En Brasil, el GT interministerial que lideró el diseño del plan contó con la participación de ONU Mujeres y el Instituto Igarapé, la única organización de la sociedad civil directamente incluída en el desarrollo del documento (DRUMOND; REBELO, 2018).

En contraste con la baja participación de la sociedad civil en el contexto sudamericano, los PAN de El Salvador y Guatemala se destacan por la inclusión de organizaciones locales de mujeres en sus procesos de elaboración. El PAN salvadoreño contó con la participación de la Coalición Feminista Prudencia Ayala, que agrupa a más de veinte organizaciones de mujeres y 70 feministas independientes. En Guatemala, MIMPAZ recibió apoyo técnico y logístico de ONU Mujeres y las ONG IEPADES (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible) e Impunity Watch. Aunque recién fue aprobado en 2017, el primer borrador del PAN guatemalteco pasó por un largo proceso de consultas con organizaciones de la sociedad civil, que comenzó en 2013 (GOBIERNO DE GUATEMALA, 2017, p. 13). Las organizaciones consultadas trabajaron en varias áreas relacionadas con mujeres en situaciones de conflicto y posconflicto, justicia transicional y seguridad. Otras propuestas de la sociedad civil llegaron a MIMPAZ en 2014 a través del Plan de Acción Alternativo de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, elaborado por la Alianza Mesoamericana de Mujeres por la Paz, integrada por organizaciones de la sociedad civil como la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA) y la Asociación Política de Mujeres Mayas (MOLOJ) (GOBIERNO DE GUATEMALA, 2017, p. 13).

En el debate más amplio sobre la agenda MPS en estos países, existen algunos puntos de acercamiento y la apertura de canales de diálogo con organismos regionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (DONADIO, 2016; CEPAL, 2014), e internacionales, como ONU Mujeres, que se dieron a través de consultas y la promoción de seminarios para intercambiar experiencias y buenas prácticas. En el caso de El Salvador, la elaboración del PAN contó con la cooperación técnica

y financiera de la Embajada de Chile, ONU Mujeres y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD) (GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 23).

En el caso de México, no se menciona la participación de actores de la sociedad civil durante el proceso de elaboración del PAN ni hay informes de ninguna organización que testifique sobre su participación. Este es un precedente importante, como lo señalan activistas feministas, ya que contradice el de la agenda MPS, que inicialmente fue concebida por los esfuerzos de la sociedad civil (GARCIA; VELASCO UGALDE, 2021). La ausencia de participación de la sociedad civil en el caso mexicano también llama la atención por dos razones principales. El primero se refiere a la ambivalencia entre la exclusión de la sociedad civil en el proceso de elaboración del plan y el compromiso expresado por el documento de “promover la participación activa” de estos actores en la implementación de sus líneas de acción (GOBIERNO DE MÉXICO, 2021, p. 6). El plan asigna esta tarea a la Mesa de Trabajo Intersectorial, integrada por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), además de otros organismos competentes. Esta ambivalencia del PAN plantea interrogantes sobre las condiciones de participación de la sociedad civil en la implementación de un proyecto en el que no fue consultada ni incluida. No hay claridad sobre quiénes serán estas organizaciones, ni el espacio de diálogo e injerencia que tendrán. La segunda razón tiene que ver con la contradicción entre esta ausencia y la adopción de una política exterior feminista (PEF) por parte de México, el primer país en introducir este enfoque en el Sur Global. La introducción de una política exterior feminista por parte del gobierno mexicano, aunque aplaudida en el extranjero, fue recibida a nivel nacional con moderado optimismo, si no escepticismo, particularmente por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Al igual que en el proceso de elaboración del PAN, no hubo inclusión ni consulta de estos actores para la definición de sus lineamientos, ni provisión de mecanismos oficiales de diálogo para el seguimiento y evaluación de los principios que postula. Además, existe un desajuste entre el PEF y la política interna de México que se evidencia, por ejemplo, con las constantes descalificaciones del presidente Andrés Manuel López Obrador en relación a las activistas feministas. E incluso, dentro de la política exterior mexicana, es posible identificar acciones que son incongruentes con los principios de la política exterior feminista, como la militarización de la frontera sur, denunciada por la sociedad civil como fuente constante de graves abusos a los derechos humanos de mujeres, niños y niñas, y minorías sexuales y de género. Estas contradicciones son importantes porque apuntan no sólo a la falta de diálogo, sino también a la ausencia de condiciones mínimas para que éste se dé o se lleve a cabo con éxito.

Cuadro no. 2:

La Política Exterior Feminista de México

En enero de 2020, México adoptó una política exterior feminista (PEF). El anuncio oficial se hizo en la 31 Reunión Anual de Embajadores y Cónsules, aunque el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, había manifestado su intención de adoptarla unos meses antes, durante la 74 reunión de la Asamblea General de la ONU. A ser implementada entre 2020-2024, el gobierno mexicano la describe como una "política distintiva" que se alinea con la ambiciosa política multilateral del país y el compromiso del gobierno mexicano con la agenda de igualdad de género (THOMPSON; AHMED; KHOKAR, 2021).

Aunque no existe un plan de trabajo detallado sobre la PEF del país, México presenta cinco ejes para guiarla: (1) integrar una perspectiva de género y una agenda feminista en todos los aspectos de la política exterior de México; (2) lograr la paridad de género en la Secretaría de Relaciones Exteriores e instituir reformas organizacionales en apoyo de la igualdad de género en el lugar de trabajo; (3) combatir todas las formas de violencia de género; (4) asegurar que el liderazgo feminista y las contribuciones de las mujeres, especialmente las mujeres indígenas, afrodescendientes y otros grupos históricamente excluidos, sean visibles al desarrollo de la política exterior de México; y (5) seguir un enfoque feminista interseccional en todas las acciones de política exterior (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020a).

Con el anuncio, México se convirtió en el primer país del Sur Global y de América Latina en adoptar una política exterior feminista. Hasta entonces, las PEF adoptados por los países del Norte Global enfatizaban la aplicación de recursos para apoyar programas de desarrollo e igualdad de género y algunos, como Francia, proponían una diplomacia feminista (THOMPSON; AHMED; KHOKAR, 2021). La adopción de una política exterior feminista por parte de un país en desarrollo arroja luz sobre las asimetrías de poder entre el Norte Global y el Sur, lo que genera reflexiones sobre cuáles deberían ser las prioridades de una PEF del Sur Global y los desafíos para su implementación en países con menos recursos financieros.

A dos años de su implementación, los resultados de la PEF mexicana son cuestionables. Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por ejemplo, no hay datos para evaluar la paridad de género, ya que no se registra el número de mujeres empleadas en la institución (INTERNACIONAL FEMINISTA, 2022a). También se advierte que el cuerpo diplomático no reporta un aumento en el número de embajadoras (INTERNACIONAL FEMINISTA, 2022b). Si bien la academia diplomática mexicana ha publicado un documento sobre política exterior feminista en el que enfatiza que debe estar alineada con la política interna (INSTITUTO MATÍAS ROMERO, 2020), activistas mexicanas han señalado la incongruencia entre el discurso en el exterior y la postura del presidente sobre el movimiento feminista en México (DESLANDES, 2020). Hace unos meses, Andrés Manuel López Obrador insistió en nombrar embajador en Panamá a un colaborador con denuncias de acoso[8]. Aún más preocupantes que el discurso oficial son los datos: los feminicidios en México aumentaron 4% en los primeros tres años del actual gobierno (BARRAGÁN, 2021).

Si la iniciativa de México de proponer una política exterior feminista ha sido aplaudida por sus socios en foros multilaterales, resta observar si el país puede acelerar su implementación en los próximos años. Chile también ha anunciado recientemente su intención de formular una política exterior feminista (URREJOLA, 2022). Es una oportunidad para que ambos países exploren mecanismos de cooperación sur-sur que promuevan una agenda feminista adaptada a América Latina y capaz de articular política local y exterior. Al liderar una política exterior feminista en el sur global, México y Chile tienen la oportunidad de mostrar por qué y cómo este enfoque puede ir más allá de la ayuda al desarrollo, adaptando los instrumentos internacionales a su contexto regional y nacional y allanando el camino para innovaciones en sus políticas públicas.

---

(8) Fue el gobierno panameño quien rechazó el nombramiento, pues el presidente mexicano se rehusó a reconsiderar y minimizó las historias de las sobrevivientes (NÚÑEZ ESPEJEL; LÓPEZ PÉREZ, 2022).

En definitiva, se puede observar que, en general, la apertura a la participación de la sociedad civil varió significativamente entre los países de América Latina y, en la mayoría de los casos, aún es un punto a mejorar, no solo en la atribución de roles a las organizaciones y movimientos sociales que trabajan en esta agenda, sino también en la clarificación del rol que deben desempeñar a lo largo del proceso de implementación, seguimiento y evaluación de los PAN.

(ii) Contenido y objetivos

Los siete países reservan la parte inicial del texto de sus planes para fundamentar la importancia de la agenda y los hitos que la preceden en el ámbito nacional, regional e internacional, siendo la primera referencia, por supuesto, la Resolución 1325 y sus resoluciones complementarias. La única excepción parcial es el PAN mexicano que incluye los marcos jurídicos internacional y nacional en dos anexos al final del documento a modo de listados, sin desarrollar una justificación de estos instrumentos.

Como antecedente interno, los países sudamericanos se enfocan en los procesos de reforma del sector de defensa y los esfuerzos para incorporar a las mujeres a las fuerzas armadas, además de los marcos constitucionales y legales nacionales en temas de género. Argentina, que de todas invierte la mayor parte del plan en exponer tales antecedentes, enumera diecisiete leyes nacionales dedicadas a la cuestión de género, p. e. la Ley N° 13.010, que trata de los Derechos Políticos de las Mujeres, y la Ley N° 26.743, sobre identidad de género. Chile, en su más reciente plan, además de mencionar la Constitución de 1980 y la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos, subraya la importancia del tema en el programa presidencial de Michelle Bachelet y dedica las primeras páginas a declaraciones individuales de la mandataria y los principales ministros involucrados en la creación del PAN[9]. Paraguay, además de mencionar la adecuación de los Códigos Penal, Civil y Electoral al principio de igualdad de género proclamado por la Constitución de 1992, también apoya sus esfuerzos en su Estatuto del Personal Militar de 2007. Finalmente, el plan brasileño destaca, entre otras cosas, la creación de la primera Comisaría de la Mujer de América Latina, en São Paulo, y la aprobación de la Ley Maria da Penha, “reconocida por las Naciones Unidas como una de las más avanzadas en el campo [de la violencia doméstica]” (GOBIERNO DE BRASIL, 2017, p. 30). En el caso de los países centroamericanos, el pasado reciente del conflicto interno y sus impactos en mujeres y niñas, la necesidad de reparación y restitución de derechos de las víctimas de conflictos internos, así como las dimensiones contemporáneas de la inseguridad ciudadana son reconocidas por los PAN. Los marcos legales nacionales evocados por el plan salvadoreño incluyen el Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019), que incorpora la perspectiva de género en las políticas públicas de educación, salud, seguridad, memoria y construcción de paz; y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres de 2010, que contempla un enfoque interdisciplinario y de derechos para la erradicación de la violencia basada en género.

A su vez, México introdujo su política exterior feminista en el PAN, con el objetivo de incorporar un enfoque sensible al género en su agenda de política exterior, como parte del marco normativo nacional (GOBIERNO DE MÉXICO, 2021, p. 3). Además de mencionar acciones previas implementadas en las fuerzas armadas para promover la igualdad de género, el país enfatiza la priorización de “enfoques preventivos que busquen proteger a la población, garantizar los derechos humanos de todas las personas —en particular de los grupos en situación de vulnerabilidad— y colaborar con la sociedad en la búsqueda de solución de conflictos y prevención de la violencia” (GOBIERNO DE MÉXICO, 2021, p. 3). En este sentido, destaca la mención de la Iniciativa Spotlight, una campaña impulsada por Nacio-

(9) Relaciones Exteriores, Defensa, y Mujer y Equidad de Género.

nes Unidas en colaboración con la Unión Europea, dirigida a combatir la violencia contra las mujeres. La referencia a esta iniciativa es relevante ya que su implementación en México tiene como objetivo prevenir y erradicar el feminicidio. En este sentido, el PAN proporciona un reconocimiento implícito de las particularidades locales de la violencia que enfrentan las mujeres que escapan a las concepciones tradicionales de conflicto y paz. Si bien, a primera vista, esta mención llama la atención por incorporar un tema tradicionalmente excluido de la agenda MPS, sería apurado considerarla como un intento de adaptar la agenda al contexto nacional o regional. La situación de los feminicidios no se menciona en ninguna parte del documento, ni se analiza en profundidad la situación de la violencia de género en México. Si bien presenta como línea de acción la creación de policías especializadas en la prevención, investigación y represión de los delitos de violencia contra la mujer, estas unidades ya existen en muchas partes del país. En otras palabras, a pesar de introducir normas y propuestas que podrían haberse convertido en innovaciones normativas destinadas a responder mejor al contexto local, el PAN termina por no desarrollarlas y es ambiguo en su reconocimiento de la situación de inseguridad y violencia en México.

La Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer es citada por los siete países como antecedente regional[10], y los marcos internacionales son variados: además de las resoluciones, como se mencionó anteriormente, la Carta de la ONU, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el Estatuto de Roma y la Declaración del Milenio. También destaca el historial del compromiso de estos países para contribuir al éxito de las operaciones de paz de la ONU –Brasil, por ejemplo, destaca su experiencia desarrollando proyectos de cooperación contra la violencia sexual en países como Haití, Guinea-Bissau y la República Democrática de Congo (GOBIERNO DE BRASIL, 2017, p. 32); Argentina, por su parte, destaca que la búsqueda de la paz y la seguridad internacionales es uno de los pilares de su política exterior, lo que explica su participación en misiones de mantenimiento de la paz desde 1958 (GOBIERNO DE ARGENTINA, 2015, p. 9). En su anexo sobre el marco normativo internacional, México incluye la Política de Tolerancia Cero de las Naciones Unidas para prevenir y responder a la explotación y el abuso sexual por parte de empleados de la organización y el Acuerdo Voluntario entre el Secretario General y los Estados Miembros de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Explotación y el Abuso Sexual de 2017. Si bien la participación de México en estas misiones ha sido discreta, uno de los objetivos es incrementarla, por lo que destaca este compromiso en su documento.

En los casos de El Salvador y Guatemala, se destacan los impactos del conflicto en las mujeres y niñas y las experiencias nacionales con la inclusión y participación de las mujeres en los procesos de paz. En el PAN de El Salvador, por ejemplo, se presta atención al uso de la violencia contra mujeres y niñas como “una forma de desestabilización en las comunidades ” y como mecanismo de “control social”, reconociendo la necesidad de medidas de apoyo a las sobrevivientes (GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 11-12). De esta forma, el contenido del PAN se posiciona en conjunción con las políticas del Estado relacionadas con la justicia transicional y la reparación de las víctimas del conflicto, incluyendo los temas relacionados con la desaparición forzada de niñas y niños. En este sentido, el PAN salvadoreño consagra el restablecimiento de los derechos humanos de las mujeres en el contexto del posconflicto como una dimensión central para la implementación de la agenda MPS a nivel nacional. Además, al reconocer expresamente la complementariedad entre seguridad humana y seguridad nacional, el documento afirma la pertinencia de la Resolución 1325 para enfrentar la violencia contra mujeres y niñas derivada del contexto de inseguridad ciudadana (GOBERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 22).

(10) Brasil no la cita diretamente, pero hace referencia a su contenido.

El plan de Guatemala dedica su quinto pilar específicamente a acciones de reparación para mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado. Además de la creación y fortalecimiento de programas específicos destinados a brindar asistencia jurídica, psicológica y psicosocial a los sobrevivientes y la protección de testigos, el pilar incluye como uno de sus objetivos estratégicos acciones para la difusión de la memoria y la promoción de una cultura de denuncia de la vulneración de los derechos humanos de las mujeres (GOBIERNO DE GUATEMALA, 2017, p. 44). Destaca otra innovación que trajo el PAN guatemalteco: la adopción de un enfoque interseccional, que considera la superposición del género con otros ejes de opresión como la raza, la etnia y la edad. En ese sentido, el documento se esmera en explicar que al movilizar la categoría “mujeres”, su contenido se refiere a “todas las mujeres en su conjunto: mayas, garífunas, xincas y mestizas, en todas sus etapas del ciclo de vida” (GOBIERNO DE GUATEMALA, 2017, p. 13). Al promover esta lectura, el PAN guatemalteco favorece una comprensión más amplia e incluyente de las distintas condiciones sociales en las que se producen y viven la violencia y la discriminación. De esta manera, se fomenta el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas como parte integral de la agenda MPS en Guatemala, especialmente ante el uso de la violencia sexual como arma de guerra durante la guerra civil del país[11].

Vale la pena señalar, por lo tanto, que existe diversidad en la elección del alcance de los planes, por ejemplo si se consideraban exclusivamente instrumentos de política exterior, dirigidos al ámbito internacional, o si integraban y adaptaban la agenda a la política interna. Aquí, hay una mayor disposición por parte de los países sudamericanos y norteamericano a proponer esfuerzos orientados hacia el exterior, mientras que los países centroamericanos tienden a involucrarse en temas relacionados con el proceso de reestructuración social posconflicto. En particular, al tejer una conexión directa entre la Resolución 1325 y las dinámicas relacionadas con la seguridad pública y los derechos humanos de las mujeres, los PAN de El Salvador y Guatemala rompen con el entendimiento predominante de que la agenda del MPS debe permanecer separada de los debates de seguridad pública (MEYER MCALEESE, 2019; DRUMOND; REBELO, 2020a).

Sin embargo, aunque es posible diferenciar entre el énfasis interno de los planes centroamericanos y el énfasis externo de los otros casos, se pueden notar algunos matices. Por ejemplo, algunos países están realizando esfuerzos para adaptar el marco de la agenda MPS más allá de los conceptos tradicionales de paz y seguridad, respondiendo a algunas inseguridades que experimentan las mujeres y las niñas en la región. En los PAN de Argentina y Paraguay es posible encontrar una mayor integración entre las políticas de género de estos países en el ámbito internacional y doméstico (DRUMOND; REBELO, 2020b). El plan argentino, por ejemplo, tiene una visión holística de la paz, con una visión más amplia de la agenda MPS que incluye inseguridades y vulnerabilidades que existen fuera de los contextos de conflicto y posconflicto. Esta perspectiva se explicita en las referencias a la prestación de asistencia y protección a mujeres y niñas vulnerables en circunstancias de desastres “socionaturales” y “socioculturales” (DRUMOND; REBELO, 2020b, p. 475). En este sentido, el plan se compromete a “continuar incluyendo la perspectiva de género de los organismos que se ocupen de brindar asistencia en situaciones de conflicto y desastres socio-naturales” (GOBIERNO DE ARGENTINA, 2015, p. 19). Por su parte, en el PAN paraguayo se destaca el esfuerzo por integrar la perspectiva de género en las estructuras de los Comités Locales de Emergencia y el Atlas Nacional de Riesgos, mecanismo creado para informar las políticas públicas para la reducción y atención del riesgo de desastres. Esta iniciativa es vital para el desarrollo de estrategias sen-

(11) La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala estima que 88.7% de las víctimas de violación eran mujeres mayas. Además de violaciones, los cuerpos de las mujeres mayas también fueron sometidos a mutilaciones, exploración sexual, esterilización forzada y aborto forzado (CEH, 1999).

sibles al género para los desastres naturales relacionados con la Cuenca del Plata, que afectan principalmente a las mujeres y niñas locales de las comunidades más pobres (DRUMOND; REBELO, 2020b, p. 474). Tales predicciones no solo promueven una comprensión más holística de las dimensiones de género de la (in)seguridad humana, sino que también ofrecen reflexiones prometedoras para la incorporación de la perspectiva de género en los debates sobre seguridad nacional y regional (DRUMOND; REBELO, 2020b, p.474).

La inclusión de la perspectiva de género en la política de paz y seguridad -incluso en los módulos de formación militar- es un objetivo de todos los planes, ya sea como tema separado o como subtemas de los pilares. Con excepción del actual PAN de Chile, que dedica más tiempo al ítem de prevención, el pilar más discutido en los planes de la región es el de participación. En este sentido, los siete países se comprometen a incrementar la presencia de mujeres en todos los ámbitos de la prevención y resolución de conflictos y los procesos de mantenimiento y consolidación de la paz[12]. Con excepción de Chile, Guatemala y México, los demás países también prevén medidas para aumentar el acceso de las mujeres a las fuerzas armadas. Los planes de Chile y México se limitan a aumentar la participación de las mujeres en las operaciones de paz, sin mencionar el tema de la carrera militar de las mujeres de manera más amplia[13]. Es interesante notar que los PAN latinoamericanos ignoran que las mujeres militares primero deben integrarse a las fuerzas nacionales para lograr este objetivo. Así, los desafíos para la participación de las mujeres en las instituciones militares y policiales no pueden aislarse de los relacionados con aumentar su presencia en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU (DRUMOND; REBELO, 2018).

En todos los casos, el énfasis que se le da a la participación se reduce a la ampliación de la participación formal y no se acompaña de una reflexión sobre las condiciones estructurales y barreras institucionales que mantienen a las mujeres subrepresentadas en estos espacios. Faltan compromisos específicos para avanzar en una participación sustantiva y efectiva que haga estos espacios más democráticos, inclusivos y justos en términos de género, raza, etnia y clase. También se ignoran las cuestiones relacionadas con la discriminación salarial y las condiciones de trabajo dignas, incluidos los abusos sexuales y morales.

En el pilar de prevención, la prioridad central de los planes es el tema de la violencia sexual. Para ello, Paraguay y Guatemala proponen campañas para combatir y prevenir la violencia de género y se comprometen a promover una cultura de paz (GOBIERNO DE PARAGUAY, 2015, p. 12; GOBIERNO DE GUATEMALA, 2017, p. 56). Guatemala también prevé medidas para fortalecer el programa de reparaciones, priorizando a las mujeres víctimas de violencia sexual y las redes de apoyo y asistencia a las sobrevivientes (GOBIERNO DE GUATEMALA, 2017, p. 57). El Salvador enfatiza políticas de tolerancia cero ante actos de violencia cometidos por agentes estatales contra mujeres y niñas. Asimismo, el país sugiere la creación de mecanismos de coordinación para relacionar el Plan “El Salvador Seguro” de lucha contra la violencia intrafamiliar y la delincuencia con los compromisos previstos en la Resolución 1325 (GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 29–30). Brasil, en cambio, se limita al compromiso de instituir un “mecanismo de alerta para prevenir la violencia de género en situaciones de conflicto y posconflicto” (GOBIERNO DE BRASIL, 2017, p. 53), desconociendo los altos índices de violencia, abuso y explotación sexual que afectan a mujeres y niñas en su territorio y en sus fronteras.

Entre otras medidas, Chile está dispuesto a realizar capacitaciones en la materia antes del despliegue de tropas y recopilar información estadística sobre casos de violencia de género durante el trabajo de los contingentes nacionales en operaciones de paz. Además de las medidas dirigidas a la violencia sexual,

(12) Argentina y Brasil específicamente extienden el compromiso a apoyar la inserción de mujeres en cargos de liderazgo también en el ámbito de la ONU y otras organizaciones internacionales.
(13) Paraguay y El Salvador también incluyen medidas para la ampliación de la presencia de mujeres em las fuerzas policiales.

el plan chileno también establece la inclusión de la perspectiva de género como factor preventivo, invirtiendo en la elaboración de normas y en la realización de investigaciones académicas relacionadas con la agenda MPS (GOBIERNO DE CHILE, 2015). El PAN mexicano, por su parte, destaca el fortalecimiento de la formación en las “áreas de prevención y atención de la violencia sexual y de género en situaciones de conflicto y posconflicto”, comprometiéndose a “promover la formación de las instituciones policiales en la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas” y a “crear cuerpos policiales especializados en la prevención, investigación y represión de los delitos de violencia contra las mujeres” (GOBIERNO DE MÉXICO, 2021, p. 17). Aunque el plan de México tiene un enfoque mayormente externo, incluir este tema para la implementación interna es un paso positivo para adaptar la agenda a las necesidades locales.

En términos de contenido comparativo, el PAN mexicano aún merece atención por tres razones: una discusión superficial sobre el contexto en el que se desarrolla, el escaso compromiso que muestra con la política exterior feminista y el enfoque tradicional que replica. En el primer punto, el documento sigue un formato ejecutivo, sin profundizar ni situar su contenido en los marcos conceptuales y normativos de una política exterior feminista. El carácter superficial y vago del PAN contrasta marcadamente con el compromiso de un país que busca la paz feminista. Con la excepción de una breve mención de la igualdad de género como una condición necesaria para la paz y el desarrollo sostenible, no hay un diálogo sustantivo sobre cómo encaja el PAN en la PEF impulsada por el gobierno y que entró en vigor un año antes del lanzamiento del plan. Además, el PAN se enfoca principalmente en el compromiso de incrementar la presencia de mujeres en las misiones de paz, es decir, un requisito mínimo de la agenda MPS. México ha tenido una presencia modesta en estas misiones desde que decidió aportar tropas en 2014. Y si bien es positivo que el país quiera invertir recursos en aumentar las mujeres en las operaciones de paz, este y otros compromisos que asume, especialmente en lo que se refiere a la formación en una perspectiva de género, son acciones que ya estaban en marcha incluso antes de la publicación del PAN.

El tema de la protección, la ayuda humanitaria y la recuperación se expresan de diferentes maneras por los países. Para Chile, la protección se presenta en forma de objetivos estratégicos que apuntan a garantizar la protección de los derechos de las niñas y mujeres en zonas de conflicto y posconflicto, y se desdobla en objetivos específicos como la aplicación del principio de Responsabilidad de Proteger (R2P) y la difusión de la justicia transicional. En cuanto a su cuarto eje – socorro y recuperación –, Chile se plantea como objetivo estratégico el fortalecimiento de la capacidad internacional de respuesta humanitaria, proponiendo realizar coordinaciones regionales y con agencias de la ONU. Por otro lado, Brasil, Argentina y Guatemala tocan temas de protección que Chile no plantea, como ampliar el acceso a la justicia de las mujeres; fortalecer los mecanismos contra la impunidad por sospechas de violencia de género; monitorear y proporcionar estructuras de apoyo para las víctimas de violencia sexual; e incorporar la protección de las mujeres y las niñas y una perspectiva de género en los proyectos de infraestructura.

Para Argentina y Brasil, la perspectiva de género también se extiende a los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR). El plan argentino, por tanto, expone la formación del personal en temas de DDR desde una perspectiva de género, con el fin de identificar las necesidades específicas de las mujeres y niñas excombatientes en proceso de reinserción social (GOBIERNO DE ARGENTINA, 2015, p. 18). Brasil, por su parte, prevé la incorporación de una perspectiva de género “en la planificación y ejecución de procesos de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración, y de programas de desarrollo económico y social en situaciones de posconflicto y/o cooperación humanitaria” (GOBIERNO DE BRASIL, 2017, p. 58). En el plan brasileño también existe una medida para ayudar a que las actividades de desminado tengan en cuenta los aspectos de género de la población afectada.

Los planes de Guatemala y El Salvador están más enfocados en temas de seguridad pública y ciudadanía. El PAN salvadoreño reconoce la necesidad de brindar asistencia en casos de violaciones a los derechos humanos de las mujeres migrantes (GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 30). Y, en su pilar de protección, llama la atención sobre la importancia de desarrollar mecanismos institucionales para proteger los derechos de las mujeres y niñas víctimas de “violencia social”, ampliando así el alcance de la protección más allá de los conflictos armados. Esta ampliación se manifiesta en la preocupación por integrar en el PAN medidas para promover el acceso al trabajo digno de las mujeres en condiciones de violencia social, reconociendo, por tanto, el vínculo entre pobreza e inseguridad (GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 30).

Finalmente, la transversalización de género surge como una preocupación a todos los niveles. En este sentido, Argentina, Paraguay y El Salvador se comprometen a insertar la perspectiva de género en los cursos de formación militar y en la prestación de ayuda humanitaria. A pesar de proponer la inclusión de unidades con temática de género en las escuelas de formación, Chile no se compromete a incorporar una perspectiva de género en el entrenamiento militar del país de manera más amplia. El plan de Guatemala no menciona específicamente a las fuerzas armadas, pero prevé la instrucción y el desarrollo de capacidades dirigido principalmente a organismos nacionales y líderes de la sociedad civil, incluidas líderes indígenas. México, por su parte, establece que la transversalización de género en el plan se deriva de su PEF, que prevé esta integración en todos los ejercicios que realice el país en el escenario internacional. Así, el eje principal del PAN, que es la actuación del personal mexicano en misiones de paz, se ajusta automáticamente a este lineamiento[14]. También establece que promoverá la incorporación de una perspectiva de género en todos los esfuerzos para prevenir, mantener y consolidar la paz, incluso en el territorio nacional. Brasil se compromete a promover “la formación en el área de mujer, paz y seguridad para todo el personal que trabaja en situaciones de construcción de paz” (GOBIERNO DE BRASIL, 2017, p. 33), pero no menciona la adecuación de currículos y materiales según la perspectiva de género.

En suma, el perfil adoptado por los PAN latinoamericanos se ha centrado, en su mayoría, en las áreas de defensa y política exterior, trabajando con un enfoque estrecho y centrado en objetivos acotados, como la inclusión formal de las mujeres locales en los procesos de paz y/o el incremento cuantitativo de mujeres nacionales en operaciones de paz. Tal enfoque desconoce una visión holística e intersectorial de la agenda MPS, que se basa en el entendimiento de que los conflictos están conectados a relaciones de poder desiguales que promueven un continuo de violencia basada en género (DRUMOND; REBELO, 2018). Aunque estos países eluden una definición tradicional de conflicto armado, promover la igualdad de género, erradicar la violencia contra las mujeres y respetar los derechos de las mujeres son fundamentales para lograr una paz sostenible. Es fundamental que las revisiones de estos planes propongan medidas innovadoras que complementen las formas tradicionales de pensar la seguridad y acerquen su enfoque a las prioridades y particularidades nacionales y regionales.

(14) Respecto a la formación para las fuerzas armadas, el PAN se refiere a la formación en derechos humanos y género. Sin embargo, esto no es nuevo. A raíz de dos decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México está obligado a ofrecer estas capacitaciones desde 2010 y, según organizaciones feministas, no ha cumplido cabalmente con su responsabilidad (para más información, ver DATA CÍVICA; EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES; INTERSECTA, 2020).

Cuadro comparativo: Planes de Acción Nacional adoptados por países latinoamericanos

	Chile (2009)	Chile (2015)
Presidente y contexto político interno en el período de elaboración	Michelle Bachelet (Partido Socialista de Chile). Bachelet gran patrocinadora de la agenda. Cambio de gobierno entre aprobación e implementación comprometió el primer plan.	Michelle Bachelet (Partido Socialista de Chile). Segundo plan aún fundamentado en el apoyo de Bachelet, ahora en su segundo mandato, pero busca institucionalizar la agenda.
Lanzamiento	Agosto 2009	Marzo 2015
Duración	No especificado en ese momento	3 años
Instituciones involucradas en la elaboración y/o con un rol asignado en la implementación	Liderado por el MRE; Ministerio de Defensa; y Servicio Nacional de la Mujer. También participan: Ministerio de Educación, de Salud, de Planificación (hoy Desarrollo Social), Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros, Policía de Investigaciones, Estado Mayor de la Defensa Nacional, CECOPAC, Academia Diplomática y Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)	Ministerios de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de la Mujer e Igualdad de Género, de Salud, del Interior; Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile
Participación de la sociedad civil y otros actores nacionales e internacionales	Corporación Humanas; Universidad de Chile; Universidad Arcis; FLACSO-Chile	Instituto Nacional de Derechos Humanos; Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile; Centro Regional de Derechos Humanos (Humanas); Comunidad Mujer
Objetivos centrales	(i) transversalización de género; (ii) derechos;(iii) participación; (iv) coordenación	(i) prevención; (ii) participación; (iii) protección; (iv) socorro y recuperación
Mención de antecedentes/ marcos regulatorios nacionales, regionales e internacionales	Constitución chilena; CEDAW; Convención Interamericana de Belém do Pará; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; Objetivos del Milenio; Estatuto de Roma; Resoluciones 1325/1820; participación chilena en Operaciones de Paz; Participación de la mujer en las FFAA.	Constitución chilena; Instituto Nacional de Derechos Humanos; Programa de Gobierno de Michelle Bachelet; Carta de la ONU; Declaración Universal de los Derechos Humanos; CEDAW; Convención Interamericana de Belém do Pará; Pekín 1995; Estatuto de Roma; Declaración del Milenio; Resoluciones 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122; ONU Mujeres.
Distribución de tareas entre ministerios	Sí	Sí
Establecimento de indicadores	No	Sí
Mecanismos de monitoreo	Sí. Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades (órgano político con sesión anual); Comité Interministerial (seguimiento técnico); Observatorio (miembros del gobierno y de la sociedad civil, sesiones semestrales)	Sí. Comité Interministerial y Observatorio con sociedad civil.
Presupuesto asignado	No	Cada institución responsable deberá asignar en su presupuesto anual una partida destinada a financiar las actividades del PAN. Sin embargo, el PAN no incluye un presupuesto asignado o estimado.
¿Enfoque interno y/o externo?	Externo	Externo

	Argentina	Paraguay	Brasil
Presidente y contexto político interno en el período de elaboración	Cristina Kirchner (Partido Justicialista)	Horacio Cartes (Partido Colorado)	Dilma Rousseff (PT)/ Michel Temer (PMDB). Cambio de gobierno en medio del proceso de elaboración; turbulencia política
Lanzamiento	Septiembre 2015	Diciembre 2015	Marzo 2017
Duración	3 años	Objetivos de corto plazo previstos para hasta 5 años	2 años (prorrogado por otros 4 años)
Instituciones involucradas en la elaboración y/o con un rol asignado en la implementación	Liderada por el MRE y el Ministerio de Cultura. Con la participación de los ministerios de: Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Interior y Transportes, Trabajo y Seguridad Social, Educación, Salud, Economía y Finanzas Públicas, Defensa y el Consejo Nacional de la Mujer	Equipo técnico interinstitucional con integrantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Educación y Cultura, Gobernación, Defensa Nacional, Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de la Mujer, Secretaría de Emergencia Nacional, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Comando de Fuerzas Militares, CECOPAZ , Academia Militar, Policía Nacional	Mesa de trabajo integrada por: MRE, Ministerio de Defensa (+ 3 fuerzas armadas), Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (entonces Ministerio de Justicia y Ciudadanía) y Derechos Humanos
Participación de la sociedad civil y otros actores nacionales e internacionales	Se dialogó con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de mujeres	Plan no especifica cómo participó la sociedad civil. Señala que la sociedad civil participará en el monitoreo, pero no establece cómo.	Instituto Igarapé; ONU Mujeres Brasil
Objetivos centrales	(i) incrementar la presencia de mujeres en misiones de paz y asistencia humanitaria; (ii) aumentar la participación política de las mujeres en los espacios de toma de decisiones de todas las actividades relacionadas con la paz y la seguridad; (iii) incorporación de la perspectiva de género en todas las actividades de consolidación de la paz; (iv) protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en países en conflicto y posconflicto.	El objetivo a largo plazo es contribuir a la eliminación de las barreras culturales que impiden la plena participación de la mujer en todas las esferas de la sociedad humana. Objetivos a corto plazo: (i) aumentar la participación en las decisiones institucionales; (ii) cultura de paz para la prevención de conflictos; (iii) la coordinación interinstitucional, intersectorial e internacional para la implementación de la Res 1325; (iv) perspectiva de género	(i) mayor participación de las mujeres brasileñas en actividades de paz y seguridad (civiles, diplomáticas, militares, policías); (ii) aumentar la contribución de Brasil para combatir la violencia de género y proteger a las niñas y mujeres en situaciones de conflicto (antes, durante y después); (iii) fortalecer la perspectiva de género; (iv) dar a conocer la agenda MPS en Brasil.
Mención de antecedentes/ marcos regulatorios nacionales, regionales e internacionales	Menciona, entre otras, las resoluciones 1325, 1820, 1888, 1889, 1960; Pekín 1995; CEDAW; Convención de Belém do Pará; Constitución Argentina; varias leyes nacionales; participación argentina en las Operaciones de Paz.	Resolución 1325; CEDAW; Pekín 1995; Convención Interamericana de Belém do Pará; Estatuto de Roma; Constitución paraguaya; código penal, civil y electoral; Estatuto del Personal Militar	Carta de la ONU; Resoluciones 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242; Pekín 1995; Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer; CF/88; Departamento de Defensa de la Mujer; Leyes nacionales (ver texto), incluyendo Maria da Penha; Secretaría de Políticas para la Mujer; Jornadas Nacionales de Políticas para las Mujeres (+ Planes Nacionales).
Distribución de tareas entre ministerios	Sí	Sí	Sí
Establecimento de indicadores	Sí	Sí	No
Mecanismos de monitoreo	Sí. El PAN determina que la Dirección de la Mujer (parte del MRE) será la encargada de convocar al Consejo Nacional de la Mujer y los Ministerios involucrados para implementar un mecanismo interinstitucional de monitoreo y seguimiento para la revisión periódica y difusión de los avances.	Sí. Consejos de Ministerios con reuniones anuales.	Sí. El PAN prevé el establecimiento de mecanismos de seguimiento con informes anuales.
Presupuesto asignado	No	No	No
¿Enfoque interno y/o externo?	Predominantemente externo con algunas acciones dirigidas al ámbito interno	Ambos	Externo

	El Salvador	Guatemala	México
Presidente y contexto político interno en el período de elaboración	Salvador Sánchez Cerén (FMLN). Contexto de avance de políticas públicas orientadas a promover la igualdad de género y combatir la violencia contra las mujeres	Jimmy Morales (Frente de Convergencia Nacional)	Andrés Manuel López Obrador (Morena), el primer presidente con una supuesta plataforma de izquierda y que presenta una Política Exterior Feminista
Lanzamiento	2017	2017	Enero 2021
Duración	5 años	No especificada	4 años (Será revisado en 2024)
Instituciones involucradas en la elaboración y/o con un rol asignado en la implementación	Proceso liderado por el MRE en colaboración con ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer)	Mesa Interinstitucional Mujer, Paz y Seguridad (MIMPAZ), mecanismo integrado por 14 instituciones del Estado, entre ellas el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Público, la Defensoría de la Mujer Indígena, entre otras.	Presentado como un esfuerzo conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Defensa, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
Participación de la sociedad civil y otros actores nacionales e internacionales	Concertación Feminista Prudencia Ayala; ONU Mujeres; Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD); “Grupo de Amigos de la Resolución 1325”; y Embajada de Chile en El Salvador	ONU Mujeres y las ONG IEPADES (Instituto de Enseñanza para el desarrollo sostenible) e Impunity Watch	No se reportó la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan. Hubo una participación puntual de ONU Mujeres.
Objetivos centrales	(i) participación; (ii) prevención; (iii) protección; (iv) medidas de restitución de derechos; (v) fortalecimiento del proceso de implementación de la 1325.	(i) empoderamiento y participación de las mujeres; (ii) formación y desarrollo de la mujer; (iii) respeto a los derechos humanos de las mujeres; (iv) liderazgo de las mujeres para la construcción de paz; (v) reparación digna y transformadora de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto y posconflicto.	Diez objetivos estratégicos asociados a los pilares de (i) prevención; (ii) participación; (iii) protección; (iv) socorro y recuperación.
Mención de antecedentes/ marcos regulatorios nacionales, regionales e internacionales	CEDAW (1979), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará (1994); Estatuto de Roma (1998); Resoluciones 1325,1820,1888,1889,1960,2106, 2122, 2242. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (nacional); Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (2010); Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra la Mujer (2011); Plan Nacional de Igualdad (2016-2020).	CEDAW (1979), Plataforma de Acción de Pekín, ODS, Resoluciones 1325, 1820, 1888,1889, 1960, 2106, 2122, 2242, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Convención de Belém do Pará, Comisión Interamericana de Mujeres, Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica, Constitución Política de la República de Guatemala, Acuerdos de Paz, Pacto por la Seguridad y la Justicia, entre otros.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Leyes nacionales y programas gubernamentales (leer texto); CEDAW; Convención de Belém do Pará; la Política de Tolerancia Cero de las Naciones Unidas para prevenir y responder a la explotación y el abuso sexuales por parte de los empleados de la Organización; Pacto Voluntario entre el Secretario General y los Estados miembros de las Naciones Unidas para la eliminación de la explotación y los abusos sexuales, adoptado en 2017; entre otros.
Distribución de tareas entre ministerios	Sí	Sí	Sí
Establecimento de indicadores	Sí	Sí	Sí
Mecanismos de monitoreo	Sí. El Comité de Implementación será responsable de establecer mecanismos de seguimiento e integración de este plan con el de otras instituciones, a través de informes, poniendo a disposición de la sociedad civil la información del plan.	Se designa al MIMPAZ como responsable del monitoreo y evaluación (M&E) del PAN. A pesar de mencionar la existencia de un sistema de M&E, no se presenta en el PAN.	No están explícitamente indicados en el PAN.
Presupuesto asignado	No	Cada institución responsable deberá asignar en su presupuesto anual una partida destinada a financiar las actividades del PAN. Sin embargo, el PAN no incluye un presupuesto asignado o estimado.	Cada institución responsable deberá asignar en su presupuesto anual una partida destinada a financiar las actividades del PAN. Sin embargo, el PAN no incluye un presupuesto asignado o estimado.
¿Enfoque interno y/o externo?	Interno	Interno	Externo

(iii) Estrategias de implementación y monitoreo

En cuanto a las estrategias de implementación y seguimiento de los PAN aquí discutidos, podemos señalar que no todos estipulan indicadores, plazos y asignan las tareas asumidas a los actores involucrados en sus respectivos procesos (ver cuadro comparativo)[15]. Con excepción de Guatemala, todos los demás planes tienen una duración establecida[16], pero no todos desglosan el logro de metas en estos períodos. Así, mientras Chile vincula el cumplimiento de la mayoría de sus actividades a plazos anuales y Paraguay distribuye sus objetivos de corto plazo a lo largo de los cinco años del plan, no ocurre lo mismo en los planes de Argentina y Brasil.

Los planes sudamericanos estipulan la creación de comisiones/consejos interministeriales u otras formas de mecanismos formales de seguimiento, encargados de reunir a representantes de diferentes instituciones para verificar el avance del proceso y producir informes periódicos. Con la excepción de Paraguay, todos los planes mencionan la participación de la sociedad civil en esta etapa, sin embargo, no siempre está claro cómo se llevará a cabo este compromiso. En el caso de México, tampoco está claro en qué condiciones se dará el acercamiento a la sociedad civil. El único objetivo en el que es posible identificar una cooperación específica es en la creación de redes de mujeres constructoras de paz (GOBIERNO DE MEXICO, 2021, p. 7). Este esfuerzo, liderado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), comenzó en 2019 e implica trabajar con activistas y organizaciones locales en todo el territorio. Pero nuevamente, al ser un proyecto que ya existía fuera del PAN, es difícil saber si hay una implicación directa con los objetivos más amplios del plan.

En términos de financiamiento, el segundo plan chileno es el único entre los países sudamericanos que determina el origen presupuestario de las actividades para su implementación. El texto dice: “Cada institución coordinadora deberá contemplar en su presupuesto anual, un ítem destinado al financiamiento de las actividades que les correspondan de acuerdo con los objetivos del presente Plan. Asimismo, se recomienda considerar el mencionado ítem a las instituciones participantes. ” (GOBIERNO DE CHILE, 2015, p. 25). Los PAN de México y Guatemala también solicitan a las instituciones coordinadoras que programen los recursos necesarios en su presupuesto. En particular, el PAN de México incluye una disposición para buscar “recursos adicionales con socios estratégicos a nivel internacional”, pero no especifica quién es el responsable de esta búsqueda, cuáles serían los parámetros o su destino específico. Argentina deja la asignación presupuestaria a criterio de los órganos responsables de cada medida (GOBIERNO DE ARGENTINA, 2015, p. 25), y Paraguay solo menciona la “gestión de fondos financieros institucionales para el seguimiento de la implementación de la Resolución 1325” (GOBIERNO DE PARAGUAY, 2015, p. 10), por lo que no se asume ningún compromiso vinculante al respecto. Finalmente, Brasil ni siquiera menciona el tema del financiamiento de las medidas previstas en su PAN. Como ya explicaron los expertos, el seguimiento y la financiación de los planes nacionales son de crucial importancia para que dichos documentos logren el impacto práctico previsto (GIANNINI, 2016). Con esto en mente, es claro que los planes futuros que se desarrollen en la región se beneficiarían del diseño de indicadores y plazos claros, así como de la garantía de una asignación presupuestaria que asegure la implementación de las medidas adoptadas.

---

(15) El primer PAN chileno no tuvo plazo ni contó con un sistema de indicadores capaz de orientar la fase de implementación y seguimiento, lo que generó críticas, por lo que los expertos reportan dificultades incluso para registrar los resultados prácticos del período de vigencia de dicho plan (MARCHETTI, 2017). Esto fue corregido en el segundo PAN del país.
(16) Los planes chileno y argentino plantean un plazo de implementación de 3 años, el mexicano define 4 años, y el paraguayo, 5 años. El PAN brasileño fue aprobado inicialmente por un período de 2 años y, en 2019, su vigencia se prorrogó por otros 4 años.

4. Conclusión y recomendaciones

El análisis de los PAN latinoamericanos destaca la pluralidad y falta de convergencia en la forma en que los países de la región se comprometen con la agenda MPS. En este sentido, muchos países de la región han optado por desarrollar su PAN como instrumento de política exterior, enfatizando la participación formal de las mujeres en las fuerzas armadas y en las operaciones de paz. Este perfil se puede ver en el caso de los países sudamericanos y de México. Por su parte, El Salvador y Guatemala siguieron el perfil adoptado en contextos de posconflicto en los que los PAN dialogan con las necesidades de reconstrucción del tejido social y político.

Por un lado, esta heterogeneidad en los perfiles de los PAN latinoamericanos refleja la adaptabilidad del marco normativo internacional a las particularidades y prioridades de cada contexto. Por otro lado, considerando los desafíos e inseguridades comunes que afectan a las mujeres y niñas de la región, la ausencia de puntos en común y compromisos revela la falta de coordinación y sinergia entre los actores estatales tanto en la elaboración de sus planes como en los diálogos sobre la agenda y su aplicabilidad a los desafíos e inseguridades que se enfrentan a nivel regional. En este sentido, se destaca la ausencia de temas como el desarme, el tráfico de drogas y personas, la persecución de las defensoras de los derechos humanos y ambientales y la migración forzada (DRUMOND; REBELO, 2018; GIANNINI et al., 2018; DRUMOND; REBELO 2020b).

Esta divergencia en la comprensión del alcance y la utilidad de la agenda MPS puede afectar los procesos de toma de decisiones, reforzando la falta de compromiso con el tema en los órganos regionales enfocados en la paz y la seguridad y la falta de adherencia de la agenda MPS a las políticas públicas en el ámbito doméstico. Esto es de particular importancia para los países que comparten fronteras y enfrentan desafíos comunes. Por ejemplo, la agenda MPS tiene el potencial de abrir espacios de cooperación en política migratoria y de seguridad con perspectiva de género entre países como El Salvador, Guatemala y México.

Por lo tanto, es fundamental estimular debates críticos sobre la pertinencia de la agenda en los principales foros regionales, como la Organización de los Estados Americanos y el Mercosur, para promover su aplicabilidad en la elaboración de políticas públicas sensibles al género en áreas clave, tales como violencia urbana y seguridad pública, tráfico de armas, drogas y personas, migración y refugio, derechos humanos, desastres naturales y cambio climático. También destaca la importancia de desmilitarizar la agenda a través de diálogos más inclusivos e integrales con otros sectores y ministerios que aborden estos temas, ya sea en la implementación de los PAN existentes o en futuros procesos de revisión. El intercambio de conocimientos y experiencias y la promoción de actividades de fortalecimiento de capacidades de la agenda MPS a través de talleres, capacitaciones y acciones de sensibilización son piezas fundamentales para estimular la formación de una masa crítica que avance en la adecuación del tema a las dinámicas nacionales y regionales de seguridad

Además de ampliar su alcance temático, la implementación de la agenda en América Latina debe prestar atención al desarrollo de metodologías interseccionales que tomen con seriedad las especificidades del contexto regional y que reconozcan cómo las inseguridades de las mujeres latinoamericanas están moldeadas por las diferencias de clase, raza, etnia, credo y orientación sexual. En este sentido, la participación activa de los actores y movimientos de la sociedad civil es fundamental en todas las etapas, desde la elaboración hasta el seguimiento de las políticas. Además, el análisis de los PAN muestra que los debates y estrategias de implementación de la agenda tienden a centrarse en las estructuras y burocracias

nacionales, dejando de lado los ámbitos estatal y municipal. Por lo tanto, una estrategia clave es invertir en programas de localización que involucren activamente a los gobiernos locales, líderes tradicionales y organizaciones de mujeres de base. Se debe alentar a estos actores a que se apropien de la agenda y trabajen en la elaboración de Planes de Acción Local que respondan de manera más directa a las necesidades y demandas de sus comunidades. En este sentido, una investigación más profunda y sistemática de las iniciativas sociales de seguimiento y localización de la agenda MPS en Colombia puede ayudar no solo a dilucidar el espacio que deben ocupar los movimientos sociales en este esfuerzo, sino también a orientar en una manera más crítica la relación entre los actores estatales y sociales en este proceso.

Considerando que la falta de recursos compromete la operatividad de los PAN y los hace más vulnerables a los cambios políticos, las iniciativas y proyectos de sensibilización sobre la agenda dirigidos a la sociedad civil son cruciales para garantizar su continuidad y participación regional a pesar de los cambios de gobierno. La ausencia de diálogo con las organizaciones no gubernamentales y los movimientos de mujeres, tanto en la elaboración de los planes nacionales como en su implementación, ha contribuido a perpetuar el desconocimiento de su existencia y potencial fuera de los círculos gubernamentales. En consecuencia, el compromiso con la agenda MPS en el escenario latinoamericano queda restringido a las élites políticas, militares y académicas y, por tanto, susceptible de cooptación y ajeno a las voces de las mujeres negras, indígenas y rurales, subrepresentadas en estos espacios. Para ello, es de vital importancia que las mujeres latinoamericanas se reconozcan y se apropien activamente de la agenda. Ante un escenario de expansión de liderazgos con perfil autoritario y militarista en la región, la agenda MPS puede brindar una plataforma de diálogo para resguardar los avances en políticas públicas de igualdad de género ya logrados.

5. Referencias

BARRAGÁN, A. México cierra un año negro con más de 3.000 mujeres asesinadas. **El País**, 31 dec. 2021.

BUSTELO, M. G. Mediation with Non-Conventional Armed Groups? Experiences from Latin America. **BPC Policy Brief**, v. 6, n. 1, p. 4–36, 2016.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (CEH). **Guatemala: Memory of Silence**. CEH, feb. 1999. Disponible en: <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/english/toc.html>. Acceso el: 18 abr. 2022

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **En El Salvador se desarrolló el Seminario sobre la implementación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad**. CEPAL, 29 oct. 2014. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/notas-informativas/en-el-salvador-se-desarrollo-el-seminario-sobre-la-implementacion-de-la>. Acceso el: 18 abr. 2022

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. **Women and peace and security: Report of the Secretary-General.** Resolución S/2010/498. New York: Naciones Unidas, 28 sep. 2010. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20S%202010%20498.pdf>. Acceso el: 18 abr. 2022.

DANTAS, M. E. B. **Dimensões da violência contra defensoras de direitos humanos no Brasil.** ONU Mulheres, 2021. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Relatorio-Defensoras-Violencia1.pdf>. Acceso el: 18 abr. 2022.

DATA CÍVICA; EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES; INTERSECTA. **Falsas salvaguardas: las capacitaciones de las Fuerzas Armadas en derechos humanos y género (2010-2019)**. Ciudad de México: Data Cívica, 2020.

DELGADO, L. P. C. (Coord.). **A 20 años de la Resolución 1325, las organizaciones de mujeres revisan su implementación en Colombia durante 2019**. Bogotá: Colombia Diversa, Corporación Casa de la Mujer, Corporación de Apoyo a Comunidades Populares (Codacop), Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Corporación Sisma Mujer, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Limpal Colombia), Fundación Oriéntame, Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de las Mujeres, Tejido Mujer de la Çxhab Wala Kiwe, 2020.

DESLANDES, A. Checking in on Mexico’s Feminist Foreign Policy. **Foreign Policy**, 30 dic. 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/12/30/mexico-feminist-foreign-policy-one-year-in/>. Acceso el: 18 abr. 2022.

DONADIO, M. **Resolución del Consejo de Seguridad y Planes Nacionales de Acciones en América Latina**. [Reporte no-publicado]. Río de Janeiro: Igarapé Institute, 2016.

DRUMOND, P.; REBELO, T. **Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, mar. 2018. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-07-AE-31_Plano-Nacional-Mulheres-web.pdf>. Acceso el: 18 abr. 2022.

DRUMOND, P.; REBELO, T. **1325 and Beyond: Moving Forward the WPS Agenda in Latin America**. Women in International Security (WIIS) Policy Brief, 2 jul. 2020a.

DRUMOND, P.; REBELO, T. Global pathways or local spins? National Action Plans in South America. **International Feminist Journal of Politics**, v. 22, n. 4, p. 462–484, 7 ago. 2020b.

ESCOBAR, L. T. Mulher, Forças Armadas e missões de paz na região Andina. In: MATHIAS, S. K. (Org.). **Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas forças armadas**. São Paulo: Unesp, 2010. p. 51–80.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021.

GARCIA, D. P.; VELASCO UGALDE, A. **Mexico’s First Women, Peace and Security National Action Plan: An Assessment**. Women In International Security (WIIS) Policy Brief, jun. 2021. Disponible en: <https://wiisglobal.wpengine.com/wp-content/uploads/2021/06/Philipson-and-Velasco-Mexico-Nap-June-2021.pdf>. Acceso el: 18 abr. 2022.

GIANNINI, R. A. **Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas**. Instituto Igarapé. Artigo Estratégico 19, mar. 2016. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/AE-19_Construindo-Planos-Nacionais-de-A%C3%A7%C3%A3o-eficazes-21-03-2-2.pdf>. Acceso el: 18 abr. 2022.

GIANNINI, R. A.; FOLLY, M.; LIMA, M. **Situações Extraordinárias: a Entrada de Mulheres na Linha de Frente das Forças Armadas Brasileiras**. Instituto Igarapé, 2017. Disponible en: <http://igarape.org.br/mulheres-forcas-armadas/pt>. Acceso el: 18 abr. 2022.

GIANNINI, R. A.; PELLEGRINO, A.; PORTO, C; LOBATO, L; FOLLY, M; ROCHA, M. **A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades.** Instituto Igarapé, 2018. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-30-AE-32_Agenda-MPS-web-Hi.pdf>. Acceso el: 18 abr. 2022.

GOBIERNO DE ARGENTINA. **Plan Nacional de Acción de la República de Argentina para la Implementación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Las Naciones Unidas y Subsiguientes**. Buenos Aires: Gobierno de Argentina, 2015. Disponible en: <https://www.peacewomen.org/action-plan/nationalaction-plan-argentina>. Acceso el: 10 jun. 2020.

GOBIERNO DE GUATEMALA. **Plan de Acción Nacional, PAN 1325 Para la Implementación de la Resolución 1325 y Resoluciones Conexas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre Mujeres, Paz y Seguridad**. Ciudad de Guatemala: Mesa Interinstitucional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, MIMPAZ, 2017.

GOBIERNO DE EL SALVADOR. **Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 “Mujeres, Paz y Seguridad” 2017-2022**. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/381131/download>. Acceso en: 19 abr. 2022.

GOBIERNO DE BRASIL. **Plano nacional de ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. Brasília: Ministerio de Relaciones Exteriores / FUNAG, 2017. Disponible en: <http://funag.gov.br/loja/download/1209-Plano-Nacional-de-Acao-sobre-Mulheres-Paz-e-Seguranca.pdf>. Acceso el: 10 jun. 2020.

GOBIERNO DE CHILE. **Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones 1325/2000 “Mujeres, Seguridad y Paz”**. Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Servicio Nacional

de la Mujer, 2009. Disponible en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:125914>. Acceso el: 19 abr. 2022.

GOBIERNO DE CHILE. **Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas 1325/2000**. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 15 mar. 2015. Disponible en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/1377>. Acceso el: 19 abr. 2022.

GOBIERNO DE MÉXICO. **México anuncia la adopción de su Política Exterior Feminista.** Comunicado no. 015. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 9 ene. 2020a. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-anuncia-la-adopcion-de-su-politica-exterior-feminista>. Acceso el: 19 abr. 2022.

GOBIERNO DE MÉXICO. **Segundo Informe de Labores - Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)**. Ciudad de México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana - Gobierno de México, 1 sep. 2020b.

GOBIERNO DE MÉXICO. **Plan Nacional de Acción para el Seguimiento de la Resolución 1325 2000 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad**. Ciudad de México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 11 ene. 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/documentos/plan-nacional-de-accion-para-el-seguimiento-de-la-resolucion-1325-2000-del-consejo-de-seguridad-sobre-mujeres-paz-y-seguridad>. Acceso el: 19 abr. 2022.

GOBIERNO DE PARAGUAY. **Plan Nacional de Acción: Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la República del Paraguay**. Asunción: Gobierno de Paraguay, 2015. Disponible en: <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/PARAGUAY-Action-Plan.pdf>. Acceso el: 19 abr. 2022.

INSTITUTO MATÍAS ROMERO. **Conceptualizando la Política Exterior Feminista: Apuntes para México**. Nota de análisis, 13 abr. 2020.

INTERNACIONAL FEMINISTA. “Respecto a la paridad de genero en la @SRE_mx , cancilleria nos respondió que no tiene registro del porcentaje de mujeres empleadas por lo que la paridad en la @SRE_mx no se puede medir. 4/n”. [**Twitter**], 8 mar. 2022a. Disponible en: <https://twitter.com/Inter_Fem/status/1501220629227397120>. Acceso el: 19 abr. 2022

INTERNACIONAL FEMINISTA. “No obstante, en el Servicio Exterior Mexicano, según el porcentaje de mujeres por rango observamos que solo el 8% de las mujeres en el SEM llegan al rango de embajadora. 7/n”. [**Twitter**], 8 mar. 2022b. Disponible en: <https://twitter.com/Inter_Fem/status/1501220629227397120>. Acceso el: 19 abr. 2022

KACOWICZ, A. M. **Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective**. Albany, NY: State University of New York Press, 1998.

MARCHETTI, X. G. Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad: Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno. **Revista de derecho (Valdivia)**, v. 30, n. 2, p. 203–223, dic. 2017.

MEYER MCALEESE, M. K. WPS and the Organization of American States. In: DAVIES, S. E.; TRUE, J. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security**. Oxford University Press, 2019. p. 412–427.

MUGGAH, R.; AGUIRRE TOBÓN, K. **Citizen security in Latin America: Facts and Figures**. Instituto Igarapé. Strategic Paper 33, abr. 2018. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>. Acceso el: 18 abr. 2022.

NÚÑEZ ESPEJEL, I.; LÓPEZ PÉREZ, E. Quejas de alumnas contra Pedro Salmerón sí son denuncias formales: te explicamos por qué. **El Financiero**, 21 ene. 2022.

OUDRAAT, C. DE J.; HARING, E.; ISLAS, D. e VELASCO, A. L. **Enhancing Security: Women’s Participation in the Security Forces in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Women In International Security (WIIS), 2020. Disponible en: <https://wiisglobal.wpengine.com/wp-content/uploads/2021/01/REV.2-Enhancing-Security-Report-Jan-22-21.pdf>. Acceso el: 18 abr. 2022.

ROSA, A. B. Por que a Violência contra Mulheres Indígenas é tão Difícil de ser Combatida no Brasil? **HuffPost Brasil**, 26 nov. 2016.

THOMPSON, L.; AHMED, S.; KHOKAR, T. **Defining Feminist Foreign Policy: A 2021 Update**. Washington, DC: International Center for Research on Women, 2021.

URREJOLA, A. “La Cancillería del futuro gobierno del presidente @gabrielboric está comprometida con la transversalización del género en las políticas públicas y por ello activaremos una política exterior feminista en línea con las políticas que impulsará la futura ministra @totiorellanag”. [**Twitter**], 4 mar. 2022. Disponible en: <https://twitter.com/UrrejolaRREE/status/1499776846933671939>. Acceso el: 19 abr. 2022

Sobre las autoras

Paula Drumond es profesora adjunta en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (IRI/PUC-Rio) donde también se desempeña como coordinadora adjunta de la Unidad de Mediación del Sur Global (GSUM). Paula tiene un doctorado en Relaciones Internacionales/Ciencias Políticas del Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID, Ginebra).

Tamya Rebelo es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de São Paulo (USP). Fue Fellow del Carr Center for Human Rights Policy en la Harvard Kennedy School of Government de 2015 a 2016. Ha sido consultora en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad de Naciones Unidas para organizaciones como el Instituto Igarapé y Women In International Security (WIIS). Actualmente es profesora de Relaciones Internacionales en ESPM y Bellas Artes e investigadora asociada de la Unidad de Mediación del Sur Global (GSUM).

Isa Mendes es profesora del personal complementario del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (IRI/PUC-Rio). También es investigadora de la Unidad de Mediación Sur Global (GSUM) y del Centro de Estudios Interdisciplinarios Iberoamericanos de la PUC-Rio. Isa tiene un doctorado en Relaciones Internacionales del IRI/PUC-Rio.

Ana Velasco es investigadora y consultora de seguridad feminista. Es fellow de la ONG estadounidense Women In International Security (WIIS), investigadora visitante de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y cofundadora de la plataforma Feminista Internacional en México. Velasco tiene una Maestría en Derecho Internacional por la Universidad de Granada (España) y otra en Género, Violencia y Conflicto por la Universidad de Sussex (Reino Unido).

BRICS Policy Center
Centro de Estudos e Pesquisas BRICS
10 ANOS 2011 - 2021

Rua das Laranjeiras 307 - Laranjeiras - Rio de Janeiro
RJ - Brasil / CEP: 22240-004
www.bricspolicycenter.org

GSUM Global South Unit for Mediation
MAPI
Instituto de Relações Internacionais PUC RIO
CAPES
PrInt
FAPERJ Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
CNPq Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico