



**Camminos hacia la paz y  
la seguridad, forjados por  
las mujeres:  
Una agenda para las Américas**



**OEA | CIM**



Ministry of Foreign Affairs  
and International Cooperation



GOVERNMENT  
PRINCIPALITY OF LIECHTENSTEIN

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS,  
EDUCATION AND SPORT

La **Organización de los Estados Americanos (OEA)** reúne a los países del hemisferio occidental para promover la democracia, fortalecer los derechos humanos, fomentar el desarrollo económico, la paz, la seguridad, la cooperación y avanzar en el logro de intereses comunes. Los orígenes de la Organización se remontan a 1890, cuando las naciones de la región formaron la Unión Panamericana con el objetivo de estrechar las relaciones hemisféricas. Esta unión se convirtió en la OEA en 1948, luego que 21 naciones adoptaran su Carta. Desde entonces la Organización se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe de habla inglés y Canadá, y hoy todas las naciones independientes de Norte, Sur y Centroamérica y el Caribe conforman sus 35 Estados miembros.

La **Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)** es el principal foro generador de políticas hemisféricas para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Creada en 1928 –en reconocimiento de la importancia de la inclusión social de las mujeres para el fortalecimiento de la democracia y del desarrollo humano en las Américas– la CIM fue el primer órgano intergubernamental establecido para promover los derechos humanos de las mujeres.

### **Caminos hacia la paz y la seguridad, forjados por las mujeres: Una agenda para las Américas**

Coordinado por la CIM: Alejandra Mora Mora, Hilary Anderson, Ana Isabel Garita y Allison Kielhold  
Elaborado por GAIC- Gender Associations International Consulting GmbH bajo el liderazgo de Diana López Castañeda con la colaboración e insumos de Mirsad “Miki” Jacevic y Nicola Popovic.

Incluye insumos de Martha Lía Grajales y Antonio Plessman

Copyright ©2022

Todos los derechos reservados

ISBN 978-0-8270-7514-6

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission of Women.

Caminos hacia la paz y la seguridad, forjados por las mujeres: Una agenda para las Américas.

/ [Comisión Interamericana de Mujeres].

74p.; 21x29,7cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.37)

1. Women and human security--America. 2. Women and peace--America.

3. Women in peace-building--America. 4. Women's right--America

5. Women--Government policy--America. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/II.6.37

### **Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)**

cim@oas.org

<http://www.oas.org/cim>

 /ComisionInteramericanaDeMujeres

 @CIMOEA

Diseño y diagramación: Patricio Bascuñán

<b>1. Prefacio</b>	<b>4</b>
<b>2. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>3. Las mujeres en la construcción de la paz y la reconceptualización de la seguridad</b>	<b>10</b>
<b>4. La agenda mujeres, paz y seguridad en las Américas: Historia, avances y desafíos a su implementación</b>	<b>15</b>
4.1 Derecho internacional hacia la igualdad de género y una paz duradera	15
4.2 La agenda de las Mujeres, Paz y Seguridad	20
4.3 Nuevas amenazas y deterioro en la calidad de la democracia	26
4.4 El Caribe, desafíos de la insularidad	29
<b>5. El liderazgo de las mujeres hacia una nueva agenda de paz y seguridad</b>	<b>33</b>
5.1 Mujeres organizadas y escenarios de participación	34
5.2 Participación de las mujeres en los procesos y la construcción de la paz; los casos de Centroamérica y Colombia	36
5.3 Cuando las defensoras deben ser protegidas	45
<b>6. Análisis del mapeo de actores</b>	<b>49</b>
<b>7. Puntos de entrada para la agenda de mujeres, paz y seguridad en las Américas</b>	<b>52</b>
<b>8. El Rol de la OEA y de la CIM</b>	<b>55</b>
8.1 Articulación con otros actores estratégicos	55
<b>9. Agenda de trabajo: Oportunidades y desafíos</b>	<b>58</b>
<b>Anexos</b>	<b>62</b>

# 1. Prefacio

**Alejandra Mora Mora**

Secretaria Ejecutiva, CIM/OEA

Desde que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, el fomento, la apropiación y aplicación de esta agenda han sido un desafío para quienes trabajamos en la región de las Américas, en particular en los espacios políticos y normativos regionales como la CIM y la OEA. En este punto de inflexión para esta agenda, los movimientos feministas, y de mujeres de la región trabajaron en establecer una agenda de mujeres, paz y seguridad, articulada desde los múltiples y diversos contextos de nuestros países, y a través de experiencias como las de Argentina, Colombia, Guatemala y Haití.

Sin embargo, la brecha entre la agenda articulada por los movimientos de mujeres, y las acciones por parte de los Estados se reflejan en diversos hitos que representan barreras para el avance de la construcción de un enfoque de género cuando abordamos situaciones de crisis y conflictos en la región. Así, por ejemplo, la visión que pretende restringir la RCSNU 1325, a contextos de guerra y conflictos armados internos y que sólo involucra al sector seguridad; excluye las miradas diferenciadas y usos que están haciendo las mujeres en la práctica cotidiana del tema de conflicto, seguridad y paz. Estas son algunas de las complejidades identificadas para la implementación de la agenda de las mujeres en relación a la paz y la seguridad de las Américas, desde las instituciones, incluyendo los Mecanismos Nacionales de las Mujeres, así como a nivel multilateral, desde las instancias y los espacios de la OEA.

Los liderazgos de las mujeres y el enfoque de género se han invisibilizado en los debates multilaterales en torno a la seguridad de la región, pese a que estos liderazgos han ampliado la discusión más allá de las cuestiones tradicionales de seguridad – seguridad nacional y defensa, seguridad personal y el rol de las fuerzas armadas – a un concepto de paz más allá de una ausencia de violencia. El liderazgo de las mujeres ha visibilizado un amplio espectro de amenazas a la seguridad – la desigualdad, el deterioro de la democracia, el cambio climático, y las violencias contra las mujeres, incluyendo aquellas violencias que enfrentan las defensoras de los derechos humanos y del medio ambiente – que requieren de respuestas políticas contundentes desde lo local, nacional y lo multilateral. No obstante, estas respuestas requieren que los liderazgos de las mujeres transiten desde los espacios comunitarios y de activismo a la política formal y los espacios cotidianos de toma de decisión.

Las próximas décadas estarán marcadas por una profunda polarización social que atravesará el abordaje de una serie de temas – desde las crisis socioeconómicas, que resultaron de la pandemia actual, hasta las desigualdades estructurales históricas. La reconceptualización de la “seguridad” desde el feminismo, las vivencias y la resiliencia de las mujeres, como la base fundamental para la construcción de la paz en esta polarización, es el punto de partida de este documento, de la nueva agenda de trabajo de la CIM, y de un nuevo acercamiento regional al tema de mujeres, paz y seguridad - uno que tiene en el centro la historia y el futuro de los liderazgos de las mujeres en la gestión de crisis y conflictos y en la construcción y sostenibilidad de la paz.

## 2. Introducción

Han pasado más de 20 años desde la promulgación de la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (RCSNU) 1325 sobre mujeres, paz y seguridad (2000). Con el fin de dar seguimiento a su implementación, en octubre de 2019 el Consejo de Seguridad conminó a las organizaciones regionales a revisar la implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad (MPS)<sup>1</sup> en sus regiones de acción.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos presenta este estudio, cuyo objetivo principal es catalizar la agenda MPS en las Américas con la identificación de nuevos puntos de entrada, actores, alianzas y prioridades.

La realidad social, política, económica y ambiental de las Américas requiere un acercamiento no tradicional a la cuestión de las crisis, los conflictos, la paz y la seguridad. Previamente, en 2003, la Organización de Estados Americanos (OEA) en la Declaración sobre Seguridad de las Américas reafirmó una serie de enfoques y principios compartidos para entender los desafíos de la seguridad con alcance multidimensional. Dentro de estos se destacan:

La importancia de mejorar la participación de las mujeres en los esfuerzos para la promoción de la paz y seguridad e integrar la perspectiva de género en “todas las políticas, programas y actividades de todos los órganos interamericanos, organismos, entidades, conferencias y procesos que traten asuntos de seguridad hemisférica.”

Que los desafíos a la seguridad conjugan amenazas tradicionales, con nuevas amenazas resultantes de problemas intersectoriales. Las

**Construcción de la paz:** La acción para identificar y apoyar las estructuras que tenderán a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída en el conflicto.

Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*

(Nueva York: Naciones Unidas, 1992).

**Paz positiva:** transformación de las estructuras que generan las formas de violencia y conflicto (Galtung, 1969) lo cual implica lograr mejoras en la gobernanza y en el acceso justo a las oportunidades económicas, la justicia, la seguridad y otros aspectos del bienestar, como la salud, la educación y un entorno digno en el que vivir. Estos son los factores que, en conjunto, proporcionan a las personas la resiliencia que les permite afrontar sus diferencias y conflictos sin violencia.

“What is Peacebuilding?”, International Alert, <https://www.international-alert.org/about/what-is-peacebuilding/#:~:text=Peacebuilding%20is%20fundamentally%20about%20dealing,conflicts%20without%20resorting%20to%20violence>

**Paz negativa:** mera ausencia de violencia física o individual.

Johan Galtung, “Violence, Peace and Peace Research” (1969).

<sup>1</sup> La agenda de MPS está compuesta por la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) 1325 y otras nueve resoluciones: RCSNU 1820 (2009), RCSNU 1888 (2009), RCSNU 1889 (2010), RCSNU 1960 (2011), RCSNU 2106 (2013), RCSNU 2122 (2013), RCSNU 2242 (2015), RCSNU 2467 (2019) y RCSNU 2493 (2019). En el ámbito de este proyecto enfocado en la prevención de violencia y conflicto armado tratan sobre todo a la RCSNU 1325 (2000), RCSNU 2122 (2013), RCSNU 2467 (2019) y RCSNU 2493 (2019).

respuestas involucran tanto a los gobiernos y la institucionalidad estatal como al sector privado y la sociedad civil, también a la cooperación internacional cuando la naturaleza transnacional de las amenazas así lo requiera.

En esta Declaración se listan las nuevas amenazas a la seguridad y desafíos de naturaleza diversa, los cuales tienen un gran impacto en la región. Estos son:

- “El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, Enfermedades y amenazas a la salud como el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”<sup>2</sup>.

Sin embargo, en general y más allá de las exploraciones teórico-conceptuales existentes, no existe un vínculo evidente entre las agendas de seguridad con el contenido de los programas y agendas de democracia, desarrollo y derechos humanos, y menos con la agenda de mujeres, paz y seguridad. No obstante, ese vínculo se encontraba establecido en el ámbito internacional desde los años 90.

En 1995, en el contexto de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, se desarrolló la Plataforma de Acción de Beijing. Esta plataforma formuló una variedad de acciones concretas para combatir la violencia de género tanto en situaciones de guerra/conflicto como en paz. Esta plataforma ofrece varios puntos de entrada relativos a un liderazgo político más igualitario, transparente y eficiente. A su vez, reconoce el papel importante que juegan las mujeres en la prevención de conflictos armados, así como en el desarrollo de mecanismos de seguridad más amplios, sustentados en conceptos como la

---

2 OEA (2003), “Declaración sobre seguridad en las Américas,” OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev.1, [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

seguridad humana y la seguridad ciudadana. Estos conceptos, basados en el derecho de vivir libres de violencia que consagra la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994)<sup>3</sup>, trascienden la noción de seguridad física para apuntar a la libertad del miedo y la necesidad. De hecho, los informes del Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) que tratan la seguridad humana amplifican el concepto de seguridad hacia siete elementos: seguridad económica, nutricional, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política.

Es así como las Américas afronta problemáticas comunes de seguridad, prevención de crisis y conflictos y construcción de la paz - pero con distintos grados de intensidad-, interrelacionadas con otros problemas que, por contar con un fuerte sesgo de género, resultan muy relevantes en discusiones ampliadas sobre seguridad. Las violencias basadas en género, el respeto por los derechos sexuales y reproductivos, las causas y los efectos de la movilidad humana, la lucha contra la trata de personas y el colapso del régimen de refugio son sin duda temas centrales de discusión con impactos determinantes en la seguridad de las mujeres, que requieren otro tipo de análisis y enfoque.

La base de la agenda de MPS es la RCSNU 1325. La resolución se sustenta en principios enunciados en la Plataforma de Beijing de 1995, más profundiza una serie de elementos clave en la inclusión de la perspectiva de género y la atención a las temáticas sensibles a las mujeres en temas de paz y seguridad.

La resolución se sustenta en cuatro pilares que son:

- **Participación** de las mujeres en la toma de decisiones y procesos de paz,
- **Protección** de las mujeres y niñas en los procesos de reconstrucción postconflicto, procesos de consolidación de la paz
- Inclusión de las mujeres y sus organizaciones en iniciativas de **prevención** de la paz, resolución de conflictos y
- Consideración específica de las necesidades de mujeres y niñas en la repatriación, reintegración, **acción humanitaria y reconstrucción** postconflicto.

Entre otros elementos listados en la resolución se establecen también recomendaciones puntuales para la integración de la perspectiva de género en la gestión del conflicto, en especial en lo relacionado con:

---

3 A nivel regional la Convención de Belem do Pará es el instrumento que define le compromiso político de los Estados de luchar contra la violencia. Con miras a profundizar la implementación de este instrumento, en 2004 la OEA estableció el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará (MESECVI): <https://www.oas.org/es/mesecvi/>



- Apoyo económico, financiero, técnico y logístico en las capacitaciones destinadas a crear sensibilidad sobre asuntos de género en situaciones postconflicto;
- El compromiso con el cumplimiento constitucional de los Estados de enjuiciar los crímenes de guerra, lesa humanidad o los relacionados con violencia sexual;
- La necesidad de capacitación específica en enfoque de género para personal participe de las operaciones de mantenimiento de la paz (personal militar, de policía, trabajadores humanitarios y observadores);
- Inclusión de la perspectiva de género en los procesos de desmovilización, desarme y reintegración.

### 3. Las mujeres en la construcción de la paz y la reconceptualización de la seguridad

En la presente propuesta se reconoce que la evolución en cuanto a la conceptualización de la seguridad – seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad multidimensional, seguridad humana<sup>4</sup>– es central en la conceptualización de la construcción de paz y una vida libre de violencias; en este sentido, se busca identificar puntos de entrada para la construcción de paz positiva, en definitiva, la paz social. No obstante, para los propósitos específicos de esta estrategia, elegimos concentrarnos en aquellos puntos de entrada en los que existe un potencial para desarrollar masa crítica que movilice acciones, propuestas e investigaciones lideradas por mujeres que afrontan crisis que ponen en riesgo su seguridad y la de sus contextos.

**Seguridad Humana:** Un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos [...] Reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene igualmente en cuenta los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 25 de octubre de 2012, A/RES/66/290.

Tradicionalmente, la temática de seguridad ha estado asociada a la capacidad de defensa, al aparato institucional militar (“seguridad estatal”), al establecimiento de estrategias de coacción y regulación de las poblaciones y a la reducción de tensiones inherentes a diferentes conflictos (paz negativa); tradicionalmente la seguridad ha sido un escenario mayoritariamente masculino, como casi todas las estructuras de poder en la sociedad.

A pesar de los esfuerzos para aumentar no solo la participación, sino el reconocimiento de los aportes de las mujeres en la sociedad y la contundente evidencia sobre los beneficios prácticos y simbólicos del empoderamiento de las mujeres y su participación económica y política existe un rezago en la consolidación de estructuras y transformaciones culturales que aseguren la reducción de las desigualdades. Economías sanas y

4 Comisión sobre Seguridad Humana, *Human Security Now*, (Nueva York, 2003), <https://digitallibrary.un.org/record/503749?ln=es>

desarrollo económico sustantivo y sostenible están positivamente correlacionados con el incremento de la igualdad de género, la cual equivocadamente se entiende como algo que beneficia únicamente a las mujeres y no a la sociedad y la economía en conjunto. Acorde con el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) “*un incremento del 1% en desigualdad de género reduce el índice de desarrollo humano del país en un 0.75%*”<sup>5</sup>. Este rezago en la integración de la perspectiva de género en las políticas de desarrollo se encuentra íntimamente ligado con el mantenimiento de estructuras de poder excluyentes y formas de exclusión económica, política y social que afectan particularmente a las mujeres.

Existe, sin embargo, un amplio *corpus* de literatura en la que se evidencia el liderazgo de las mujeres en la construcción de cohesión social, la promoción de la tolerancia y la gobernanza democrática. A su vez, la respuesta institucional es clave a la hora de generar confianza entre las mujeres que trabajan en la articulación social enfocada en la prevención y escalamiento de los conflictos y en la administración de la justicia. Por ende, la inclusión de las mujeres en debates y acciones ligadas a la construcción de paz, la *protección y la seguridad*<sup>6</sup>, pasan por el fortalecimiento institucional y el reconocimiento de la autonomía y del poder de incidencia individual y colectiva de las mujeres. Por ejemplo, existe una interrelación entre la desigualdad de género y la estabilidad estatal. Catorce de los 17 países con más baja puntuación en el índice de género e Instituciones Sociales de la OECD, han experimentado conflictos en las últimas dos décadas<sup>7</sup>. De hecho, la desigualdad de género parece predecir fenómenos como la inestabilidad, mejor que otros indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB) o la democracia<sup>8</sup>. A una mayor participación de las mujeres en la vida pública se reduce el riesgo del uso de la violencia para resolver disputas políticas; a su vez, un aumento en las mujeres en órganos y asambleas representativas está relacionado con menores abusos a los derechos humanos por parte de actores estatales<sup>9</sup>.

En América Latina y el Caribe las mujeres son las organizadoras por excelencia de la acción comunitaria en las bases. Las mujeres son agentes clave en la construcción de confianza, en la coordinación logística, en el trabajo cooperativo y en el acceso a las comunidades, especialmente en tiempos de crisis por razones climáticas y/o sociales. En situaciones de conflicto, incluyendo situaciones de conflictividad social, se ha evidenciado cómo el *continuum de violencia* que ocurre a nivel privado e interpersonal contra las

5 PNUD, *Africa Human Development Report 2016: Accelerating Gender Equality and Women's Empowerment in Africa*, (Nueva York, 2016), <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/2016-africa-human-development-report.html>

6 Safety and security en inglés.

7 Información referenciada en Clinton Foundation and Bill & Melinda Gates Foundation, *The Full Participation Report, No Ceilings*, (2015), utilizando datos del OECD Development Centre, *Social Institutions and Gender Index 2014*.

8 Valerie M. Hudson, Bonnie Ballif-Spanvill, Mary Caprioli, and Chad F. Emmett, *Sex and World Peace* (New York: Columbia University Press, 2012). También Mary Caprioli, “Gendered Conflict,” *Journal of Peace Research* 37, no. 1 (2000): 53-68.

9 Erik Melander, “Political Gender Equality and State Human Rights Abuse,” *Journal of Peace Research* 42, no. 2 (marzo, 2005):149-166.

mujeres es naturalizado al punto de constituir una forma regular de interacción, que a su vez avala complejas formas de violencia que escalan y se manifiestan política y simbólicamente. Como ha documentado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH/OEA) esto se ha manifestado en altos índices de violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos y ambientales, particularmente las que trabajan con la violencia sexual, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, en torno a la orientación sexual y la identidad de género, o en la defensa del medioambiente<sup>10</sup>.

La violencia intrafamiliar es un motivo para que las mujeres tomen la decisión de migrar, y la violencia comunitaria y estructural son las causas principales de las migraciones de las mujeres y/o de su cooptación por parte organizaciones criminales dedicadas entre otras a la trata de personas o la comercialización y el tráfico de drogas. Por ello, la participación de las mujeres en los procesos de negociación y consolidación de la paz, incluyendo los acuerdos de paz, es central, considerando por un lado la importancia de visibilizar los impactos desproporcionados y diferenciados de la violencia de género y la violencia sexual ocurrida durante los conflictos y, por otro lado, porque las experiencias y perspectiva de género transforman las dinámicas de relacionamiento, los temas a dialogar y el cumplimiento de los acuerdos. Esta participación es crítica en la perdurabilidad de los acuerdos de paz, acorde con el análisis estadístico hecho por Stone de la participación de mujeres en 182 acuerdos entre 1989 y 2011, remarcando el efecto positivo de estas medidas<sup>11</sup>.

Todas las consideraciones anteriormente enunciadas orientan el enfoque que se ha de adoptar en esta Estrategia para catalizar la agenda de MPS en las Américas. Se proponen puntos de entrada que se ubican primordialmente en el pilar de prevención de conflictos de la agenda de MPS, un área en la que hay pocos esfuerzos formalmente vinculados a la implementación de la agenda MPS y un espacio de mayor acceso a la participación de las mujeres en todos los procesos de paz, seguridad y acceso a la justicia.

La presente estrategia se plantea en un momento histórico clave. En la actualidad las Américas es la región con mayor desigualdad del mundo<sup>12</sup>, la región más violenta<sup>13</sup>, la más urbanizada<sup>14</sup> y en consecuencia la región más golpeada por la pandemia del COVID-19<sup>15</sup>. Todos estos elementos requieren ser pensados con perspectiva de género no sólo para

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, (Washington, D.C.: 2017): 16. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

11 Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin, y Thania Paffenholz, *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*, (New York: International Peace Institute, 2015), <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking.pdf>

12 CEPAL, *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, (Santiago de Chile, 2016): 16, [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)

13 Angelika Rettberg, "Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos", *Revista de Estudios Sociales*, 73 (2020): 2-17.

14 CEPAL, *Población, territorio y desarrollo sostenible*. (Santiago de Chile, 2012): 126, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/22425-poblacion-territorio-desarrollo-sostenible>

15 "América Latina y el Caribe: panorama general", Banco Mundial, <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>

proveer alternativas encaminadas a eliminar la discriminación hacia las mujeres, sino relevar la importancia y necesidad de su liderazgo, participación y perspectivas. La misma pandemia del COVID ha relevado la importancia de los cuidados en el sostenimiento de las sociedades -tanto en el ámbito público como el privado- y cómo la sobrecarga afecta mayoritariamente a las mujeres.

Por otra parte, en la región se han alcanzado en las últimas décadas unos Acuerdos de Paz que han sido significativos en la incorporación de las voces, necesidades y especificidades de las mujeres. Un ejemplo de ello es el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (2016)<sup>16</sup>, firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, en el que se enfatiza en la centralidad de las mujeres para cumplir con los compromisos de la paz.

La movilización social y política de las mujeres en América Latina y el Caribe sobresale por su dinamismo, su capacidad de rápida respuesta y la diversidad de áreas en las que está presente. Las movilizaciones feministas se han expresado con diferente intensidad y temporalidad en cada país. Sin embargo, ha existido una intensa cooperación de la sociedad civil involucrada con la defensa de los derechos humanos y más recientemente en contra de la violencia hacia las mujeres. Como se explorará en más detalle en la siguiente sección, sin embargo, a nivel general en las Américas existe una baja conciencia o conocimiento de la agenda de MPS<sup>17</sup>, con excepción de Colombia por razones inherentes al conflicto y al Acuerdo de Paz de 2016<sup>18</sup>.

Este marco ampliado sobre los aportes de las mujeres a la consolidación de la paz y las amenazas que enfrentan resulta clave para propiciar un cambio de paradigma en el trabajo regional sobre mujeres, paz y seguridad. Se propone entonces un modelo de análisis en el que se consideran todos aquellos avances y procesos realizados en la región en el marco formal de la implementación de la agenda de MPS en la región a la fecha. Posteriormente se aborda el tema del liderazgo y participación de las mujeres en las temáticas de paz y seguridad, así como las principales intersecciones entre las militancias, activismos y movilizaciones feministas y derechos humanos y sus reflexiones

16 Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

17 Si bien algunos más países consideran el ámbito interno en sus Planes Nacionales (ver sección 4.2.3), una revisión de los informes periódicos presentados a la CEDAW, mostró que, con excepción de El Salvador, ningún país da cuenta de avances en la agenda de MPS aplicados a su situación interior. Esto también fue evidente en los contenidos de la mayoría de las discusiones presentadas en el encuentro “Oportunidades para la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en las Américas, desarrollado en Montevideo en Dic de 2019. Así mismo, Gender Associations desarrolló el estudio “Identificar desigualdades para planificar una paz duradera”, que identificó este desconocimiento entre colectivos de mujeres de Brasil, Chile y Bolivia. [http://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2020/12/Final\\_Report.pdf](http://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2020/12/Final_Report.pdf) En cambio, el plan de acción nacional de la 1325 de Canadá incluye un enfoque especial en la protección y participación de la población indígena de su país, explícitamente e incluye por lo tanto una perspectiva no solamente al exterior, pero también al interior de su propio país. Non-obstante el ministerio de exteriores (Ministry of Global Affairs) tiene el liderazgo en la implementación de la 1325 y lo conecta con su política exterior feminista.

18 “Colombia: Mujeres, paz y seguridad”, ONU Mujeres, <https://colombia.unwomen.org/es/como-trabajamos/paz-y-seguridad>

sobre la seguridad. A continuación, se muestran los puntos de entrada para la agenda de mujeres, paz y seguridad en las Américas, finalizando con una breve sección de conclusiones y recomendaciones. Es así como se presenta una propuesta de estrategia de incidencia para la agenda de MPS en las Américas para la OEA, con miras a fortalecer la comprensión del fenómeno, invitar a una interpretación regional del alcance de la agenda, acorde al panorama de nuevas amenazas a la seguridad. Finalmente, en virtud del propósito analítico y propositivo de este documento, no se realizarán descripciones exhaustivas de ningún país, sin embargo, cuando sea pertinente se vincularán ejemplos de contextos para ilustrar la propuesta.

## 4. La agenda mujeres, paz y seguridad en las Américas: Historia, avances y desafíos a su implementación

### 4.1 Derecho internacional hacia la igualdad de género y una paz duradera

Existen una serie de derechos inalienables e inherentes a lo humano. Las violaciones de los derechos humanos como el *derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona*; el derecho a no ser objeto de *tortura o a ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* y el *derecho a la salud y el bienestar*; así como la violencia sexual están prohibidas tanto en tiempos de paz como de guerra.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 es un instrumento internacional vinculante que conmina a los casi 200 Estados Parte a dar cuenta periódicamente al Comité de la CEDAW, respecto a los avances en el cumplimiento de la Convención.

A pesar de no hacer referencias específicas a la reforma del sector de seguridad: el Artículo 7 exige que los Estados permitan a las mujeres “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y su implementación subsiguiente; y a ocupar cargos públicos y llevar a cabo todas las funciones públicas en todos los niveles del gobierno”. El Artículo 2 llama a los Estados Parte a establecer una protección legal de los derechos de las mujeres; a asegurar que las autoridades y las instituciones no lleven a cabo ningún acto o práctica de discriminación hacia las mujeres; y a abolir todas las provisiones penales nacionales que constituyan una discriminación contra las mujeres.”

En su Recomendación General<sup>19</sup> No. 30 (RG30) de 2013<sup>20</sup>, sobre las *mujeres en la prevención de conflictos, situaciones de conflicto y posconflicto*, el Comité CEDAW aborda con más detalle los problemas cruciales que enfrentan las mujeres en los conflictos armados, incluida la violencia y los desafíos en el acceso a la justicia, la educación, el empleo y la salud.

La RG30 ofrece una visión integral de los diferentes elementos a considerar en el diseño de políticas y legislación pertinente a la temática de mujeres en los escenarios de conflicto.

---

19 Si bien se establece que la forma más exacerbada de discriminación es la violencia, es menester del comité formular recomendaciones generales donde se abordan con especial interés temas particulares. En ese sentido las recomendaciones 12, 19, 30 y 35 tienen que ver específicamente con asuntos sobre violencia hacia las mujeres y sus amplias implicaciones.

20 Recomendación General No. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. CEDAW/C/GC/30. <https://www.refworld.org/es/docid/52d9026f4.html>

La RG30 propone una interpretación detallada del contenido de la CEDAW en torno al rol de las mujeres en contextos de conflictos y estados de emergencia<sup>21</sup>. A su vez, el acápite correspondiente a la prevención de conflictos presenta observaciones claves para dotar de contenido el pilar de prevención, con enfoque de género. Entre estas se destacan: la creación y establecimiento de sistemas efectivos de alerta temprana; la diplomacia preventiva y mediación, el apoyo a las iniciativas que aborden las causas profundas de los conflictos y la regulación sólida y efectiva del comercio de armas y control de su circulación. Se establece además que el desconocimiento de la dimensión de género en el marco de la prevención de conflictos dificulta la detección de sus motores claves a la hora de predecir y prevenir con eficacia las crisis.

**Paz duradera:** Debe entenderse en sentido amplio como un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo, y poniendo de relieve que sostener la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el Gobierno y todos los demás interesados nacionales y debe encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto, y en todas sus dimensiones, y necesita una atención y una asistencia internacionales sostenidas.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, 27 de abril de 2016, A/RES/70/262.

Los análisis sobre causas del conflicto requieren una triangulación histórica, conceptual y coyuntural, es decir enmarcada en los procesos de cambio global<sup>22</sup>, sin embargo, pocos analizan a fondo relaciones de poder, inequidades, exclusión y discriminación, especialmente lo referido a la violencia contra las mujeres. Esto solamente se lleva a cabo en incluir una perspectiva de género e interseccional que considera, por ejemplo, cómo ciertas experiencias específicas de las mujeres y colectivos feminizados dan cuenta del advenimiento de conflictos de mayor envergadura o el escalamiento de la violencia. Otros aspectos de ese análisis de conflicto más integral podrían incluir temáticas como el despliegue de una masculinidad militarizada<sup>23</sup> acompañado de porte

21 El párrafo 4, sobre el ámbito de la Recomendación incluye: “las perturbaciones internas, la lucha civil prolongada y de baja intensidad, los conflictos políticos, la violencia étnica y comunitaria, los estados de emergencia y la represión de los levantamientos en masa, la guerra contra el terrorismo y la delincuencia organizada, que quizás no aparezcan clasificadas necesariamente como conflictos armados conforme al derecho internacional humanitario y que tienen como consecuencia violaciones graves de los derechos de la mujer”.

22 Fernando Calderón, “Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina”, *Revista CEPAL*, no. 107, (2012): 8.

23 Entendemos por masculinidad militarizada aquella cuya fuerza radica en el uso de las violencias y la propensión a la agresión como medio de expresión, relacionamiento y dominación, que incluye un despliegue de fuerza física, uso de armas y supresión de las emociones, con alto grado de misoginia. Kimberly Theidon, “Reconstructing Masculinities: The Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Colombia”, *Human Rights Quarterly* 31 (2009), 1–34.



de armas, el cual suele estar relacionado con altos niveles de violencia y amedrentamiento contra las mujeres en ámbitos públicos y domésticos<sup>24</sup>. Por otra parte, existe evidencia sobre cómo estar expuesto a violencia doméstica es un factor de riesgo en la vinculación a grupos armados y pandillas, dado que estos grupos funcionan como estrategias de contención y defensa<sup>25</sup>. Por ende, el análisis de las causas de los conflictos debe contemplar detalladamente las formas en las que el género incide en los indicadores específicos de conflictividad. Tener en cuenta las diferencias entre las experiencias, autonomía, poder y capacidades de hombres y mujeres, desde un enfoque interseccional, frente a las violencias, puede identificar características esenciales del conflicto y ayuda a comprender sus consecuencias de manera más integral y a promover la paz de una manera más sostenible.

Se destaca entonces que la perspectiva de género ofrece un ángulo de análisis de conflictos y un enfoque para su resolución que ha sido frecuentemente ignorado en escenarios formales<sup>26</sup>. Adicionalmente, se exige que las políticas de prevención estén orientadas por un principio de lucha contra la desigualdad, por ende, las iniciativas de mitigación de los conflictos no pueden reforzar o agravar la situación de desigualdad entre los géneros. Por el contrario, se busca que estas políticas promuevan el empoderamiento de las mujeres.

Por lo tanto, la CEDAW es un instrumento complementario aplicable en tiempos de paz y de conflicto, que suplementa algunos de los vacíos entre el derecho humanitario y el derecho de los derechos humanos. Uno de los puntos más relevantes de este instrumento se da en virtud del compromiso de rendición de cuentas establecido a través de sus mecanismos de reporte. La presentación periódica de informes es una útil herramienta complementaria a otras obligaciones legales que se encuentran en la agenda de MPS, así como en el derecho humanitario y el derecho penal internacional.

Desde el ámbito regional, la Convención de Belém do Pará (1994) tiene como su núcleo el entendimiento amplio de la violencia contra las mujeres. En ella se establecen mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres en la región y cubre los ámbitos públicos y privados en los que ocurren las violencias, además de establecer una amplia serie de obligaciones para los Estados. La Convención menciona como parte de la

24 Aldana Romano, Sidonie Porterie, Carola Cóncaro, Ileana Arduino y Julián Alfie, *Violencia de género y armas de fuego en Argentina. Informe preliminar: entre la precariedad de la información y la ausencia de políticas públicas*, (INECIP: 2018).

25 PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, (Nueva York, 2013): 7. También ver: Departamento de Seguridad Pública, *Definición y categorización de las pandillas*, (OEA, 2007): 10.

26 Por ejemplo, en Colombia desde la promulgación de la RCSNU 1325 se han llevado a cabo dos procesos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) resultado de procesos de paz en 2003 y 2016. En el primer proceso no hubo participación de las mujeres y en el segundo se logró por una inmensa presión de la sociedad civil, especialmente de colectivos feministas, de defensa de derechos humanos y en representación de las víctimas. Dicho esto, el Acuerdo de Paz firmado en 2016 constituye un ejemplo a nivel global de la incorporación de las mujeres como víctimas centrales del conflicto y de las políticas y programas de reparación y consolidación de la paz.

definición de “violencia contra la mujer” la “...violencia física, sexual y psicológica...que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra” (art. 2) y la interpretación de este instrumento por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>27</sup> se ha concentrado de manera decidida, a través de varios casos, en este punto específico<sup>28</sup>.

En 2021, el Comité de Expertas del Mecanismo Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)<sup>29</sup>, señaló que: “...se constata la voluntad general de los Estados Parte de continuar realizando acciones para adecuar los ordenamientos jurídicos nacionales en correspondencia con la Convención de Belém do Pará...[incluyendo] modificaciones de orden legal asociadas a armonizar los códigos penales nacionales, reformar la legislación o los instrumentos dirigidos a la protección de las mujeres víctimas de violencia y adoptar leyes nacionales en materia de protección y erradicación de la violencia contra las mujeres”. De la misma manera, el Comité saluda que los Estados sigan ampliando sus definiciones para englobar conceptos como la violencia contra los derechos reproductivos, el femicidio/feminicidio, las violencias física, psicológica, sexual, económica, laboral, política, institucional, étnica o racial, simbólica, mediática y contra la dignidad. Dada la prevalencia de este tipo de crímenes, varios países de la región han avanzado en la creación de categorías penales adecuadas para procesarlos y se han modificado disposiciones previas que indirectamente avalaban los actos de violencia bajo la figura de atenuantes<sup>30</sup>.

**Seguridad Ciudadana:** Ámbito relativo a las obligaciones estatales que, en el marco de los Derechos Humanos, protegen la vida y la seguridad de las personas. A nivel interamericano se ha planteado que “entre las obligaciones exigibles a los estados se encuentra un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas”. En este marco se identifica la prevención y control de las conductas violentas como un objetivo político.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, (2009).

Ahora bien, en lo referente a la inclusión de las mujeres en el marco jurídico internacional, el derecho internacional humanitario regula el comportamiento y las relaciones entre las fuerzas armadas y la población civil, especialmente durante los conflictos armados y la guerra. En los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I, determinadas violaciones del derecho internacional humanitario se denominan “infracciones graves”. Estas graves infracciones junto con otros crímenes internacionales como los crímenes de guerra, el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, pueden

27 Ver por ejemplo Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte IDH No. 4 “Derechos Humano y Mujeres”, (2018), <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf>

28 Sobre este último punto, ver: CIM *La violencia contra las mujeres en contextos de conflictividad social*, (2022, próximamente).

29 MESECVI/OEA, *Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI*, (2021), <https://www.oas.org/es/mesecevi/docs/Tercer-Informe-Seguimiento-ES.pdf>

30 Celeste Saccomano, “El femicidio en América Latina: ¿vacío legal o déficit del Estado de Derecho?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 117 (2017): 61.

cometerse en escenarios de *paz negativa* y deben ser procesados por el derecho y los tribunales internacionales.

Por su parte el derecho penal internacional utiliza el derecho humanitario como base jurídica, se ocupa de los actos reconocidos como crímenes internacionales y, por lo tanto, puede servir como una fuente y referencia más detallada y específica con respecto a la jurisprudencia internacional y las interpretaciones de los crímenes de género en el derecho internacional. Por ejemplo, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) subrayó la clara prohibición de la violación en virtud del derecho internacional humanitario en el caso Celebici en 1998. Sin embargo, la primera base jurídica en términos de una definición concreta fue dada por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) a través del caso Akayesu y finalmente el Estatuto de Roma (1998) de la Corte Penal Internacional (CPI) reconoció la violación y otras formas de violencia sexual como crímenes de lesa humanidad/crímenes de guerra en violación de los Convenios de Ginebra en sí misma. Dicha jurisprudencia internacional sienta las bases para el reconocimiento del uso estratégico de la violencia discriminatoria, sexual y de género como arma de guerra, pero también como una herramienta de violencia política, perpetrada por diversos actores y que mediante la amenaza disuade y menoscaba el poder y la incidencia política de las mujeres.

En el plano regional y como señala la CIDH<sup>31</sup>, en el caso Ana Teresa Yarce y otros vs. Colombia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó en la obligación del Estado de proteger a las mujeres defensoras de derechos humanos, dados los riesgos y amenazas que enfrentan en su labor de defensa de los derechos humanos, particularmente en el contexto del conflicto armado de este país.

La Ilustración 1 ejemplifica la forma en que la agenda de MPS constituye un punto de convergencia estratégico para abordar comprensivamente las acciones y políticas de seguridad nacional y defensa; las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres y el marco de aplicación de la seguridad ciudadana o relativa al orden público. Si bien la RCSNU 1325 pareciese referirse únicamente en los escenarios de conflicto armado, una interpretación amplia de su alcance cubre el ejercicio de prevención de conflictos y violencia armada incluyendo la criminalidad, la violencia contra las mujeres y el acceso a la justicia.

En la actualidad, la separación cada vez más artificial de estos componentes está presente en la división temática, administrativa y organizacional de los entes encargados de su

---

31 CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, (2017), <https://www.refworld.org/es/docid/5a988fb54.html>

gestión. Esta separación existe tanto a nivel estatal como internamente en organizaciones internacionales y regionales, así como entre representantes de la sociedad civil. La segmentación temática creada para responder a los retos sectoriales en ministerios de defensa, seguridad, interior, justicia y otras instituciones como los mecanismos nacionales de la mujer/de género, lejos de fortalecer un trabajo conjunto y coordinado han tendido a diluir los recursos entre acciones paralelas con poca articulación entre sí. Esta separación temática y operativa es contraproducente en términos del abordaje efectivo de las situaciones de conflicto y conflictividad que comprometen la seguridad de las mujeres.



**Ilustración 1.** Modelo conceptual de interpretación regional de la agenda de MPS en las Américas.

## 4.2 La agenda de las Mujeres, Paz y Seguridad

La agenda de las Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), en la actualidad abarca los objetivos de proporcionar un marco detallado para fomentar la participación de las mujeres en las mesas de negociación de paz; de prevenir y proteger a las personas civiles de la violencia sexual y de género, así como de otros impactos diferenciados de género en los conflictos armados; además de involucrar activamente a las mujeres en la consolidación y el mantenimiento de la paz y en la toma de decisiones en todos los niveles respecto a las temáticas relativas a la paz y la seguridad.

Es de destacar que esta resolución ha sido considerada como innovadora en el sentido de haberse promulgado tras intensos esfuerzos de cabildeo por parte del *Grupo de trabajo de ONG de mujeres, paz y seguridad* y algunas agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Como resultado de este trabajo la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU fue adoptada por unanimidad en el año 2000.

Lo que hoy se conoce como la agenda MPS, comenzó oficialmente con la adopción de la RCSNU 1325. Dicha resolución fue la primera RCSNU en vincular el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional con las experiencias de las mujeres en los conflictos. La participación de las mujeres en las negociaciones de paz, la protección contra la violencia de género, el acceso a la búsqueda de la verdad, justicia y reparación y la prevención de conflictos armados son algunas de las dimensiones de esta resolución, que por su naturaleza legal unilateral es vinculante, aunque no monitoreada sistemáticamente por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Posteriormente, siguieron varias resoluciones sobre MPS, especificando y encomendando a diferentes actores tareas concretas basadas en la lógica de la RCSNU 1325.

Mientras que algunas resoluciones sobre MPS se centran en la participación de las mujeres en los procesos de paz, otras se centran en la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos y los conflictos armados. La RCSNU 1820 (2008), por ejemplo, fue la primera en reconocer la violencia sexual relacionada con los conflictos como una táctica de guerra y un componente crítico del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que requiere una respuesta de negociación de paz, justicia y mantenimiento de la paz. La RCSNU 1888 (2009) fortaleció las herramientas para implementar la RCSNU 1820 mediante la asignación de liderazgo, la creación de experiencia en respuesta judicial y mecanismos de denuncia, y la RCSNU 1960 (2010) sugiere un sistema de rendición de cuentas para abordar la violencia sexual relacionada con los conflictos.

A su vez la RCSNU 2106 (2013) se centra en la rendición de cuentas de los perpetradores de violencia sexual en los conflictos y hace hincapié en el empoderamiento político y económico de las mujeres. Finalmente, de las más recientes, la RCSNU 2467 (2019) enfatiza la importancia de las mujeres como agentes de cambio y el hecho de que también hombres y niños son víctimas de violencia e inseguridades de género y la 2493 (2019) resalta los avances desde la implementación y conmina a las entidades de la ONU y las organizaciones regionales para contribuir con la participación de las mujeres en las iniciativas de paz y seguridad.

Pese a la naturaleza vinculante de estas Resoluciones, existen pocos estándares a nivel internacional, regional o nacional que vinculan la agenda de MPS con el Estado de Derecho

y las obligaciones generadas para los Estados. Regionalmente una acción conectada con la agenda de MPS fue la Resolución Biental “Mujeres, desarme, no proliferación y control de armas” liderada por Trinidad y Tobago en 2010 y adoptada como la Resolución 65/69 de la Asamblea General de la ONU. En esta resolución se conmina a los Estados a fomentar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones sobre el desarme. Esta resolución constituyó el primer reconocimiento formal de la Asamblea General de las conexiones integrales entre las mujeres y el desarme.

De acuerdo con el análisis propuesto por Benevande et al *“la Resolución (1325) es un avance importante para la igualdad de género y para las mujeres y hombres que aspiran a una paz estable y duradera, transformar el compromiso político de los Estados en una práctica real, es un camino por recorrer. Una de las maneras de institucionalizar la voluntad política de incorporar el enfoque de género y tomar en consideración a toda la población, incluidas las mujeres, en los procesos de paz, es elaborar planes y procedimientos para su implementación”*<sup>32</sup>. De tal manera se requiere un compromiso político transformador, orientado por la igualdad para asegurar la inclusión del género en las discusiones de paz y seguridad.

#### **4.2.1 Planes de acción y la implementación de la agenda de mujeres paz y seguridad en la región**

A nivel de las Américas existen grandes diferencias en el grado de integración de la resolución dentro de las agendas nacionales de seguridad, igualdad de género y cooperación al desarrollo; marcada por la experiencia de conflicto violento que cada país ha atravesado, especialmente desde la segunda mitad del siglo pasado. De un lado, se encuentran países que han experimentado profundos conflictos internos de mediana a alta intensidad. Por ejemplo, en Guatemala, El Salvador, Colombia y Honduras la RCSNU 1325 ha sido ampliamente adoptada por los movimientos de mujeres, aunque en ningún caso por el Estado, como una herramienta para demandar atención y cumplimiento de los contenidos de la resolución en la gestión política y militar de los conflictos.

De otro lado, otros países que han sufrido de represión militar y dictaduras, en su transición democrática han avanzado exitosamente en el diseño y aplicación de Planes Nacionales de Acción (PNA o NAP, por sus siglas en inglés). Estos PNA establecen herramientas y actividades a desarrollar a nivel de los Estados para dar cumplimiento a la RCSNU 1325, sobre todo en lo relacionado con capacitación de género al personal militar y fortalecimiento de capacidades dirigidas a mujeres que han de vincularse en operaciones de mantenimiento de la paz. Por ello *“ha habido avances en lo que respecta a cambios normativos sobre el ingre-*

32 María Cristina R. Benavente, Marcela Donadio y Pamela Villalobos, *Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad*, (CEPAL-UNFPA AECID, 2016): 103.

*so de personal femenino a las fuerzas armadas y policiales, y las condiciones de prestación del servicio. El ingreso de mujeres a la carrera de oficiales de mando es casi ya general en toda la región; son escasas sin embargo aún las modificaciones legislativas o reglamentarias para su desempeño en las distintas especialidades*<sup>33</sup>. Finalmente, Canadá y los Estados Unidos han incorporado la agenda de MPS a sus planes de cooperación al desarrollo, aunque generalmente con menos énfasis en América Latina y el Caribe.

Actualmente, hay diez planes de acción de MPS en las Américas y siete de ellos en América Latina. Mientras países como Argentina (2015), Brasil (2017), El Salvador (2017), Guatemala (2017), Paraguay (2015), México (2021) y Perú (2021) implementan sus primeros planes de acción; Canadá, Chile y Estados Unidos están implementando su segundo o tercer plan de acción.<sup>34</sup> Uruguay trabaja en la actualidad en su primer PNA. A la fecha ningún país del Caribe (anglófono, hispanohablante o francófono) ha adoptado todavía un PNA, ni contempla la agenda de MPS en la formulación actual de políticas y programas en torno a los temas de seguridad.

En el caso de Argentina, Brasil y Chile, -como en Estados Unidos y Canadá- la implementación de la agenda de MPS está mayormente vinculada a la política exterior, de defensa y/o de cooperación al desarrollo. El núcleo de atención está en la incorporación de las mujeres en el sector de seguridad y especialmente en operaciones de paz y seguridad. En el caso de Chile fue el Ministerio de Defensa el que inició y lideró el desarrollo del primer plan de acción en el 2009. Antes del lanzamiento oficial del PNA, Brasil había realizado varios intentos para ampliar la participación de las mujeres en la toma de decisiones, la seguridad y el mantenimiento de la paz. Estas iniciativas incluyen el Plan Plurianual (2012-2015) y el Plan Nacional de Políticas para la Mujer. Por su parte, México integró su plan de acción en su Política Exterior Feminista<sup>35</sup>.

En cambio, el PNA de Guatemala sitúa los elementos de acción sugeridos dentro del contexto de posguerra del país, destacando los vínculos entre la agresión en tiempos de guerra y la violencia perpetrada contra las mujeres después del conflicto. Los objetivos generales del PNA radican en incorporar la igualdad de género y los derechos de las mujeres en todo el espectro social y político del país<sup>36</sup>.

Mientras otros países también involucraron a la sociedad civil en los planes de acción, la mayoría les asigna un rol más pasivo. Sin embargo, la sociedad civil juega un papel importante no solamente en la implementación del derecho internacional; es un actor clave

33      Ibíd., 114.

34      Para una descripción de cada PNA ver ANEXO 1.

35      Gobierno de México, *México anuncia la adopción de su Política Exterior Feminista*, Comunicado No. 015. (enero 2020).

36      "Guatemala", Peacewomen, <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/guatemala/>

en la respuesta y prevención de la violencia de género, pero también en la promoción de los derechos de las mujeres y su participación en todos los procesos de decisión, incluyendo aquellos que tratan de políticas de seguridad interior de los Estados. Es importante reconocer los roles y potenciales beneficios de los grupos de mujeres y la sociedad civil cuando se trata de prevenir la violencia armada, propender por procesos más sostenibles, vinculados al desarrollo y la seguridad humana. Sin las mujeres no se resolverán los desafíos de seguridad del siglo XXI.

#### **4.2.2 Balance de contextos, acciones, vacíos y desafíos para una agenda ampliada sobre mujeres, paz, seguridad y violencia en la región**

En las Américas existen situaciones o problemas de gran magnitud que implican distintas formas de violencia contra mujeres y niñas. Entre los principales se encuentran las siguientes:<sup>37</sup>

**Las violencias asociadas al control territorial de grupos delictivos:** que están presentes, en gran escala, en el Triángulo Norte de Centroamérica, Colombia, México, Haití y Venezuela, pero también en Brasil y Paraguay y, en menor medida (en pequeños territorios), asociada al narcomenudeo, en la mayoría de los países de América Latina o a procesos extractivistas y mercados ilegales. En todos los casos, existe un uso intensivo de la violencia (entre grupos rivales, hacia el Estado y hacia la población), que se expresa de manera diferencial hacia las mujeres. En esos contextos son comunes distintas formas de violencia: femicidios, violaciones, esclavitud sexual, explotación sexual, trata, violencia doméstica (íntima de pareja) y estereotipos que reproducen la desigualdad entre hombres y mujeres (“*narcocultura*”).

**Las violencias asociadas a procesos migratorios masivos:** bien se trate de migración internacional (de entrada o salida) o interna (desplazamientos), los procesos migratorios masivos tienen en común un aumento de la vulnerabilidad de mujeres y niñas ante la violencia de género: violaciones, tocamientos o acoso en campamentos de refugiados/desplazados, en los pasos fronterizos o en las vías; explotación sexual o laboral; trata; aumento del sexo por sobrevivencia; femicidios, entre otras. Venezuela es, actualmente, el país del continente en donde la crisis expulsa a la mayor cantidad de población, pero los demás países reseñados (México, el Triángulo Norte, Haití y Colombia) también tienen importantes migraciones permanentes. El problema afecta, además, al resto de los países del continente que se convierten en receptores de migrantes. Distintas formas de violencia hacia mujeres y niñas ocurren también en esos países.

37 Este balance se hizo a la luz de una serie de entrevistas realizadas con expertas de la región, en la elaboración del documento: CIM, Violencia contra las mujeres en contextos de conflictividad: Un acercamiento desde la agenda de mujeres, paz y seguridad (CIM, 2022), <https://www.oas.org/es/CIM/PazySeguridad.asp>



**Violencias asociadas a la pobreza y vulneración estructural de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC):** la pobreza extrema es, en sí misma, una forma de violencia. Pero las mujeres y niñas que viven en esa situación son, además, particularmente vulnerables a distintas formas de violencia de género, incluyendo la sexual. El cuidado inadecuado de niñas (que las hace vulnerables a violaciones); el sexo transaccional en estado de necesidad o los matrimonios tempranos; la inexistente o insuficiente protección estatal frente a actores armados; la explotación sexual, incluida la trata; la dificultad para escapar de la violencia doméstica (íntima de pareja), entre otras, son formas de violencia asociadas a los contextos de pobreza extrema. En las crisis multifactoriales de Haití y Venezuela fueron reseñados casos como estos, pero ocurren, también, en los contextos de pobreza del resto de países de América Latina.

**Violencias asociadas a la actuación de los cuerpos de seguridad:** fueron reseñados los casos de Chile (2019) y Colombia (2021) en donde los procesos masivos de movilización social fueron respondidos con un uso excesivo de la fuerza por parte de los Estados, incluyendo casos de violencia policial contra mujeres y adolescentes (violaciones, amenazas de violación, violencia psicológica, tocamientos y desnudamientos). Pero, como señalaron distintas expertas consultadas<sup>38</sup>, las movilizaciones sociales y políticas y la respuesta estatal represiva son comunes en la región, en el marco de una herencia de dictaduras militares y políticas represivas por lo que se trata de una realidad que afecta o puede afectar a otros países. De hecho en el último lustro hubo manifestaciones masivas respondidas con exceso de la fuerza, también, en Brasil, Perú, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Cuba, aunque en estos casos las denuncias de violencia sexual contra mujeres fueron menores o inexistentes. Por otra parte, en aquellos países en los que existen grupos delictivos con control territorial, es común, como se reseñó, que el Estado en el marco de sus políticas de seguridad abuse, también, de su poder punitivo, victimizando a personas inocentes, incluidas mujeres.

Estas “macrosituaciones”, o algunas de ellas, son abordadas por pocos países, desde la perspectiva de la agenda de MPS. Como se señaló arriba, apenas un tercio de los países del continente (11) cuentan con Planes de Acción Nacional (incluyendo el Acuerdo de Paz de Colombia) y, de estos, la mayoría (6) no prevén escenarios de conflictos internos, emergencias o contextos de seguridad interior. Asumen una visión muy restringida de la agenda de MPS, con objetivos acotados a la participación del país en misiones de paz o diplomacia de paz, en el marco de la política exterior. Solo 5 de los países con Planes incluyen escenarios de política interior y, de esos, solo 4 incluyen de manera explícita la prevención de, y protección contra, la violencia sexual: El Salvador, Guatemala, México y Colombia.

---

38 Ibid.

### 4.2.3 Países que incluyen escenarios internos en sus Planes de Acción Nacional o Acuerdos

Solo los planes de México, El Salvador y Guatemala incluyen medidas para prevenir y responder a las violencias asociadas al control territorial de grupos delictivos; solo los planes de Argentina y Brasil incluyen algunas medidas relacionadas las violencias asociadas a proceso migratorios masivos (pequeñas alusiones sobre atención a mujeres solicitantes de asilo o refugio); solo los planes de El Salvador y Guatemala y el Acuerdo de Colombia, incluyen medidas para enfrentar las violencias asociadas a la pobreza y vulneración estructural de los DESC; mientras que ninguno de los planes hace alusión a la prevención de las violencias asociadas a la actuación de los cuerpos de seguridad en el control de muchedumbres. Solo en algunos casos hay alusiones generales a la incorporación de enfoque de género en políticas de seguridad. Vista la magnitud de los problemas aquí reseñados, su gran impacto en la vida de las mujeres y su extensión en varios países del continente, resulta muy evidente que constituyen importantes vacíos y, a su vez, se convierten en temas-desafíos para una agenda ampliada de MPS.

Por otra parte, otros elementos medulares de la agenda de MPS, como la promoción de la participación de mujeres en distintos ámbitos y niveles de decisión, tanto generales, como vinculados con la gestión de la paz y la seguridad o; la definición de sectores objeto de formación en materia de género o DDHH de mujeres y niñas, son abordados de manera muy acotada en los planes reseñados<sup>39</sup>.

### 4.3 Nuevas amenazas y deterioro en la calidad de la democracia

En América Latina y el Caribe las principales amenazas a la seguridad humana en general, y en particular a la seguridad de las mujeres suceden en tiempos de paz. La “paradoja de la paz” de Kurtenbach<sup>40</sup> en América Latina y el Caribe se sustenta en los bajos niveles de conflicto interestatal (guerras), marcados por disputas internas con altos niveles de militarización y violencia armada. Esta autora identifica tres formas de violencia que ejemplifican esta paradoja:

- El recrudecimiento de la violencia tradicionalmente clasificada como *criminal*: aquella ligada a la operación de mafias de tráfico de estupefacientes, la trata de personas y el tráfico de migrantes, o la proliferación y uso de armas pequeñas y ligeras.
- Políticas estatales represivas y la militarización de la seguridad pública<sup>41</sup>
- La persistencia de altos niveles de violencia política selectiva, violencia contra quienes defienden los derechos humanos, representantes de movimientos sociales y activistas ambientales, feministas y populares.


39 Ver el Anexo 2 para ver el resumen en forma de un cuadro.

40 Sabine Kurtenbach, “The Limits of Peace in Latin America”, *Peacebuilding* 7, no. 3 (junio 2019).

41 Antonio Jorge Ramalho, Rut Diamint, Lisa Sánchez, *La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina* (Friedrich Ebert Stiftung, marzo 2020), <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16106.pdf>

De acuerdo con Kurtenbach esta paradoja se hace aún más evidente cuando se analizan las posiciones que asumen los diferentes gobiernos, independiente de su orientación ideológica; al adoptar un discurso público en el que se justifica la represión que el Estado ejerce frente a la “criminalidad” pero se ignoran los excesos oficiales cometidos con tal finalidad.

En paralelo al paulatino escalamiento de la violencia criminal, la inseguridad ciudadana<sup>42</sup> constituye una queja constante en la región y se relaciona directamente con una violencia armada, de carácter multicausal, que subsiste gracias a la tolerancia, porte, uso y despliegue de armas pequeñas y ligeras: *“Una de las consecuencias de las dictaduras militares que tuvieron lugar en varios países a lo largo de la región entre la década de los 1960 y finales de la década de 1980 fue la gran acumulación de armas por parte de los regímenes y sus opositores”*<sup>43</sup>. Países como Chile y Brasil cuentan con capacidad industrial instalada para producir armas pequeñas tanto para el mercado civil como el militar – estatal: *“La política de liberalización de muchos de los estados de América Latina ha sido llevada a cabo paralelamente con un aumento en el número de armas en manos de organizaciones criminales, carteles de drogas, insurgentes y criminales menores”*. En concordancia con lo planteado en la RG30, *“La proliferación de armas convencionales, especialmente las armas pequeñas, incluidas las armas desviadas del comercio legal, pueden tener un efecto directo o indirecto en las mujeres como víctimas de la violencia por razón de género relacionada con los conflictos, como víctimas de la violencia doméstica y también como manifestantes o activistas en movimientos de resistencia”*<sup>44</sup>.

Las otras dos formas de violencia no tradicional, reseñadas por Kurtenbach, están íntimamente relacionadas con *“el deterioro en la calidad de la democracia”* hecho por el Instituto Internacional por la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés). En el reporte sobre el estado de la democracia de 2019<sup>45</sup>, se identifican una serie de características y problemas que van más allá de la expresión democrática electoral. Este declive en la calidad de la democracia es central para entender el contexto actual de movilización social y política de los movimientos de mujeres. Las temáticas se resumen en la **tabla 1**. 

42 Programa de Desarrollo Humano de los Naciones Unidas, *Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica*, (San José, 2005).

43 Martin Appiolaza, *Armas de fuego en América Latina y el Caribe: entre el diagnóstico y la acción. Manual de ONG, del Centro regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el desarrollo*, (2015), <https://issuu.com/martin.appiolaza/docs/13235430-armas-de-fuego-en-america->

44 CEDAW, Recomendación General No. 30, 9.

45 International Institute for Democracy and Election Assistance (IDEA), *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise*, (Stockholm, 2019): 27-30. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-global-state-of-democracy-2019.pdf>

**Tabla 1. Factores de desestabilización democrática identificados en “El estado global de la democracia” e interpretación en el contexto regional**

Factores de desestabilización democrática	Factores de desestabilización democrática en la región
“Crisis de representación de los partidos políticos y fortalecimiento de los populismos.”	Auge político de movimientos liderados a través del personalismo individual tanto en la izquierda como en la derecha.  Existe un creciente y fuerte vínculo entre plataformas ultraconservadoras, <i>antiderechos</i> , alineadas con el fortalecimiento del armamentismo, la defensa de <i>lo nacional</i> y los vínculos entre el estado y las iglesias.
Existencia de patrones y condiciones de la erosión de la democracia: debilitamiento gradual sobre los controles al gobierno y de las libertades civiles.	La centralidad de las figuras de poder va acompañada con un debilitamiento progresivo de los entes de control, de su independencia y la cooptación de estructuras intermedias y descentralizadas. Existe una creciente preocupación por la paulatina politización de las fuerzas militares y la policía.
“El empoderamiento de la sociedad civil se da en un espacio cada vez más estrecho para el ejercicio de la ciudadanía.”	Individualización del compromiso cívico, facilitada por el uso de TIC, en entornos donde la representatividad de liderazgos tradicionales (partidos políticos, sindicatos, agremiaciones) está en entredicho. Polarización en el espectro político ideológico con evidentes tensiones al interior de la sociedad civil, con poca incidencia directa en los procesos de toma de decisiones. Ataques cibernéticos y perfilamiento a fuerzas opositoras.
Ambientes hostiles y múltiples desafíos para desarrollar las elecciones, tanto técnicas como relativas a la legitimidad y acatamiento de los resultados.	Maniobras políticas, modificaciones constitucionales, y baja participación en las elecciones, se suman a la manipulación directa del sufragio, la propagación de noticias falsas y las dificultades logísticas de asegurar la validez de los sufragios ocurridos sin la adecuada custodia. En América Latina y el Caribe se destaca también la obstrucción a partidos y movimientos de oposición.
Impacto de la corrupción y del dinero en la política. Detrimiento en la confianza hacia el Estado.	En América Latina el clientelismo ha sido una práctica frecuente y extendida. El impacto del neoliberalismo trajo consigo una tercerización de la acción estatal, gracias a la cual se amplió la participación privada en el gasto público. Estos dos elementos en conjunto han favorecido la desviación de dineros públicos al sector privado que posteriormente financia campañas políticas y partidos que gobiernan en su beneficio. “La percibida incapacidad de algunos países de frenar con eficacia la corrupción se considera una de las causas del aumento del populismo”.

El cuadro es una elaboración propia a partir de los hallazgos centrales presentados en el reporte de IDEA página 26.

La discusión en torno al populismo no es objeto de este documento. Adscribimos de manera general a un tipo de gobierno, que independiente a su vinculación ideológica plantea un relacionamiento directo entre gobernantes y una población insatisfecha con la situación, donde se invita a desconfiar de las “elites gobernantes”, marcado por la efectividad, la ruptura del equilibrio entre poderes, la tendencia a autopetruarse en el poder y reformar constituciones en ese proceso, autolegitimado a través de la popularidad. En consecuencia, son gobiernos sin contrapesos que le exijan rendición de cuentas y protejan el pluralismo político.

Entendemos como clientelismo una relación transaccional entre figuras políticas y el electorado que se beneficia directamente a nivel individual y económico como resultado de la elección política, mediante concesiones extraoficiales.

IDEAS, “The Global State of Democracy 2019, 18.

En América Latina y el Caribe en específico, IDEA identifica adicionalmente dos características de democracias deterioradas: el crecimiento de la desigualdad en democracias formales y los ataques físicos y políticos a quienes defienden los derechos humanos y ambientales. Este complejo escenario de conflictividades vinculadas causal o casualmente entre sí está profundamente marcado por la cultura patriarcal. En esta, la figura masculina del *macho* domina el ámbito privado y público, el *machismo*, con su despliegue de virilidad y propensión a la violencia está presente de manera cotidiana<sup>46</sup>. Esta figura masculina fuerte centrada en el “jefe” – del hogar, del estado, de la hacienda, de la empresa- obedece a una estructura jerárquica y vertical de ejercicio de la autoridad y la fuerza. Dicha imagen contrasta por oposición total con quienes trabajan en post de la defensa de los derechos ambientales y humanos, que como se verá posteriormente se trabajan en la transformación social caracterizada por acciones de resistencia colectiva, trabajo en red y vinculación desde el cuidado.

#### 4.4 El Caribe, desafíos de la insularidad

La subregión caribeña requiere un análisis especial de los desafíos de seguridad, en función de sus particularidades geofísicas, su geografía humana, la persistencia de vínculos coloniales y la diversidad que cobija las Antillas. En principio es de anotar que el Caribe cuenta con una amplia variabilidad tanto humana como lingüística en la cual existen territorios hispanohablantes, francófonos y anglófonos diseminados entre 28 entidades políticas. Algunas como Cuba, Haití y República Dominicana son estados autónomos, y otras como Guadalupe, las Islas Vírgenes o Puerto Rico hacen parte de los territorios de ultramar de poderes o ex poderes coloniales.

El Caribe afronta en la actualidad una serie de desafíos en términos de la seguridad relativos a su situación insular relacionados directamente con el impacto del cambio climático, el deterioro ambiental de los ecosistemas marino-costeros, la dependencia del turismo, la presencia de armas de fuego por parte de la población civil y los múltiples efectos de la guerra contra las drogas y otras formas de criminalidad. Adicionalmente, son sociedades en las que las mujeres constituyen el eje del ordenamiento sociofamiliar “Si nos centramos en la cultura caribeña, observamos que, de manera predominante, ya sea en lo formal o en lo estructural, el hogar y la familia parecen ser un terreno de exclusivo control femenino/materno, donde las figuras masculinas son itinerantes o construidas como prescindibles en la constitución y la permanencia de la unidad familiar”<sup>47</sup>. Esta formación en si describe una forma de organización social

46 Interesantes esfuerzos se han desarrollado en la región para realizar análisis específicos sobre masculinidades en el marco de la conflictividad y la seguridad en América Latina. Francisco Aguayo y Marcos Nascimento, “Dos décadas de Estudios de Hombres y Masculinidades en América Latina: avances y desafíos”, *Sexualidad, Salud y Sociedad* 22 (Rio de Janeiro, 2016):207–220.

47 Julia Eva Cogollo, Juliana Flórez-Flórez y Angélica Nãñez “El patriarca imposible: una aproximación a la subjetividad masculina afrocaribeña”, en *Conflicto e (in) visibilidad Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, eds. Eduardo Restrepo y Axel Rojas (Editorial Universidad del Cauca, 2004): 195.

fruto de la colonización y el continuo de relaciones familiares y laborales del Caribe, que fue sin embargo objeto de interés en la medida en que se apartaba de la “norma” nuclear monogámica del mundo occidental “si la forma de la familia nuclear es la ideal, entonces la familia caribeña se vuelve sintomática de patología y carencia, con hogares encabezados por mujeres etiquetados de diversas maneras como desviados, desintegrados, desnudos e incompletos, un legado que permanece hasta el día de hoy en la región así como en las diásporas”<sup>48</sup>. Todo lo anterior tiene efectos directos y diferenciales en la vida de las mujeres de la región y su sensación de seguridad.

Los efectos del cambio climático son devastadores para las islas y costas del Gran Caribe<sup>49</sup> debido a la confluencia de:

- **El aumento en el nivel del mar**, el cual año tras año reduce el territorio, especialmente las zonas costeras y de playa, las cuales son fundamentales para la vida económica, incluyendo el turismo.
- **El impacto de fenómenos meteorológicos como huracanes y tormentas tropicales**, los cuales cada vez son más frecuentes, más destructivos y tienen mayor intensidad. Estos no solo afectan las condiciones y medios de vida, sino que implican un permanente costo de adecuación y recuperación. Es de recordar que en las situaciones de emergencia y atención humanitaria de desastres se presenta un aumento en la violencia basada en género, entre la población de sobrevivientes.
- **La relación entre el cambio climático y la seguridad alimentaria**. En la región no existe soberanía alimentaria, pero además la industria turística demanda una gran cantidad (y variedad) de alimentos que la región no puede abastecer. Los bancos de peces cada vez son más escasos y de menor talla debido a la sobrepesca. Esta dificultad afecta especialmente a las mujeres más vulnerables quienes tienen que pagar precios muy altos por comida.
- **El deterioro de ecosistemas marino-costeros**. La destrucción de la barrera de manglar que usualmente ocupa las zonas costeras aumenta los riesgos de destrucción por fenómenos climáticos, a la vez que reduce la biodiversidad marina. A esto se suma que debido al aumento de la temperatura del mar y a los vertimientos insumos agrícolas, toneladas de alga sargazo proliferan en las playas, impidiendo su uso tanto recreativo como de medio de vida y afectando la industria del turismo, principal motor económico de la región.
- Con excepción de Cuba, la mayoría de los países cuentan con una muy **limitada capacidad logística, organizativa y de protección** que les permita mitigar los impactos de los eventos climáticos, especialmente en relación con sistemas de alerta temprana.

48 Alissa Trotz, “The Caribbean Family?” en *A Companion to Gender Studies*, eds. Philomena Essed, David Theo Goldberg, Audrey Kobayashi (Blackwell Publishing, 2017). Traducción propia.

49 Para información más completa ver Jacqueline Laguardia, *Cambio climático y sus impactos en el Gran Caribe*, (Buenos Aires: CLACSO, 2020).

Adicionalmente en el Caribe existe una proliferación de armas de fuego que afecta la seguridad ciudadana en casi toda la región. De acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>50</sup> la criminalidad es el principal problema identificado por el 40% de la población del Caribe, En este documento se reporta que el uso de armas en las Bahamas (82%), Jamaica (73.4%) y Trinidad y Tobago (72.6%) fue la causa directa de las altas tasas de homicidios. Un estudio del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) en 2015, mostró tasas de homicidios bastante altas en países de esta región, como se observa en la tabla 2, a continuación:

**Tabla 2. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el Caribe, desagregado por sexo**

País	Tasa	Hombres	Mujeres
Antigua y Barbuda	11.2	67.9%	32.1%
Bahamas	<b>29.8</b>	87,4%	12,6%
Barbados	7.4	67.7%	32,3%
Cuba	4.2	75%	25%
Dominica	21.1	87,5%	12,5%
República Dominicana	22.1	87,5%	8,9%
Granada	13.3	64,3%	35,7%
Haití	10.2	78,4%	21,6%
Jamaica	<b>39.3</b>	89,5%	10,50 %
San Cristóbal y Naves	<b>33.6</b>	90.5%	9.5%
Santa Lucía	21.6	79.9%	20.3%
San Vicente y las Granadinas	<b>25.6</b>	88%	12%
Trinidad y Tobago	<b>28.3</b>	91.7%	8.3%

Fuente: UNLIREC, *Violencia Armada, Violencia por Motivos de Género y Armas Pequeñas: Sistematización de datos disponibles en América Latina y el Caribe*, (2015): 10.

Hay varios países que establecieron marcos legales para disminuir la distribución y el tráfico ilegal de armas de fuego en la región. Por ejemplo, Trinidad y Tobago suscribió el Tratado de Comercio de Armas (ATT por su sigla ingles), que regula el comercio internacional de armas convencionales. Al respecto, Ayanna Webster-Roy, la encargada de asuntos de género y niñez de la Oficina del Primer Ministro señaló que: “A pesar de no ser fabricantes ni importadores a gran escala de armas pequeñas y ligeras, el tráfico ilícito de armas en Trinidad y Tobago y, por extensión, en toda la región del Caribe, constituye una amenaza permanente para nuestras estructuras socioeconómicas”<sup>51</sup>.

50 Heather Suttony y Inder Ruprah, *Restoring paradise in the Caribbean: Combatting violence with numbers*, (IDB, 2017).

51 Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, *Fuerzas de Cambio IV. Mujeres de América Latina y el Caribe promueven el desarme, la no proliferación y el control de Armas*, (Lima, 2020), <https://unlirec.org/wp-content/uploads/2020/12/Fuerza-de-Cambio-IV-CASTELLANO.pdf>

Otro aspecto relevante a la hora de realizar un balance sobre la situación de seguridad en el Caribe, desde una perspectiva de género, tiene que ver con el rol estratégico que juega esta región en el comercio ilícito de estupefacientes y la “guerra contra las drogas”. El control de las rutas que a través del mar facilitan el transporte de estupefacientes entre sur y Norteamérica es otro motor de violencia en la región. Por décadas las autoridades marítimas de Estados Unidos han buscado controlar las rutas del narcotráfico a través de la aplicación de tratados internacionales para facultar la detención en aguas internacionales. En este marco los pescadores tradicionales y dueños de lanchas son con frecuencia presionados para involucrarse en el narcotráfico y son abandonados a su suerte una vez son capturados por las autoridades. Esto ha generado un resquebrajamiento en las estructuras familiares y un empobrecimiento de aquellos hogares que dependían económicamente de la persona apresada<sup>52</sup>.

Cambio climático, tráfico de estupefacientes, porte y uso de armas pequeñas y ligeras, inseguridad alimentaria y deterioro de las condiciones socioeconómicas vinculadas al sector del turismo, particularmente en el contexto del COVID-19, son algunos de los más relevantes elementos que afectan la seguridad de las mujeres en el Caribe. Todo esto tiene una incidencia diferencial de acuerdo con el territorio, en virtud de cada contexto. A esto se le suman altos niveles de violencia contra las mujeres<sup>53</sup>, tal cual ocurre en las Américas en general y es evidente la necesidad de profundizar el debate sobre la inseguridad y la agenda para la paz en esta región.

---

52        Hernando Alvarez, “The island where men are disappearing”, *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/magazine-34487450>

53        “Caribbean Women Count Ending Violence against Women and Girls Data Hub”, ONU Mujeres, <https://caribbeanwomencount.unwomen.org/index.html>



## 5. El liderazgo de las mujeres hacia una nueva agenda de paz y seguridad

Antes de la promulgación de la RCSNU 1325, las mujeres de América Latina y el Caribe habían estado presentes en diferentes escenarios de demanda para la protección de sus vidas, su integridad y su seguridad. Durante la guerra fría fue notable el activismo de las madres de las personas desaparecidas por las dictaduras militares en el marco del Plan Cóndor<sup>54</sup>. Dicho esto, gran parte de los esfuerzos de mediación, movilización y acción pacífica de las mujeres a lo largo de la historia en América Latina y el Caribe sencillamente no están referenciados, porque no recibieron entonces la atención necesaria para trascender en el tiempo. No obstante, el trabajo de las comisiones de la verdad, así como los procesos de justicia penal y justicia transicional han sido claves en destacar las acciones de resistencia y movilización de las mujeres en el marco de los conflictos<sup>55</sup>.

El análisis de literatura sobre MPS en la región y trabajos empíricos recientes<sup>56</sup> señalan que, con excepción de los países con relación más directa o reciente con el conflicto (Colombia, Guatemala, Honduras y El Salvador)<sup>57</sup> el conocimiento sobre la agenda de MPS entre las organizaciones de mujeres es muy bajo, y como se demuestra en la mayoría de los PNA de la región, se asocia casi de manera exclusiva en el entorno militar, policial y de relaciones exteriores. Sin embargo, es notoria la necesidad manifiesta tanto por militantes, como por académicas, mujeres en la política, lideresas sociales y ambientales de contar con más y mejores herramientas de comprensión y acción respecto a su seguridad personal y colectiva.

Los esfuerzos de las mujeres de participar en procesos de decisión y procesos políticos en la región se quedan muchas veces invisibles o ignorados. *“En América Latina, las mujeres han participado en varias negociaciones de paz de alto perfil, destacándose las de El Salvador y Guatemala. Durante las negociaciones de paz llevadas a cabo en El Salvador en la década del 1990, las mujeres estuvieron presentes en casi todas las negociaciones posconflicto, constituyendo el 13% de los equipos de negociación. No obstante, a pesar de*

54 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, *A 40 años del Cóndor; de las coordinaciones represivas a la construcción de las políticas públicas regionales en derechos humanos*, (Noviembre 2015), <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/01/A-40-a%C3%B1os-del-C%C3%B3ndor.pdf>

55 Ivonne Díaz y Nelson Molina, “Comisiones de la Verdad en América Latina. La esperanza de un nuevo porvenir”. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología* 8, no. 2, (2017): 5-23.

56 GAIC, *Identificar Desigualdades para Planificar una paz duradera*, (2020), [http://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2020/12/Final\\_Report.pdf](http://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2020/12/Final_Report.pdf)

57 Cabe anotar que, aunque Haití es el único país de la región donde se ha desplegado una operación para el Mantenimiento de la paz (MINUSTAH) desde 2004, no han existido esfuerzos exitosos en general un PNA.

*la presencia de mujeres en la mesa de paz, se prestó poca o ninguna atención a los problemas de la mujer en las negociaciones de paz. De hecho, no hubo ni siquiera una referencia a la mujer en los acuerdos”<sup>58</sup>.*

El reciente proceso de paz colombiano ha contado con una importante y sustantiva participación de mujeres en la integralidad del acuerdo; sin embargo, es bajo el nivel de avance en los 130 compromisos de género, monitoreados a través de 51 indicadores propuestos en el marco del seguimiento del Acuerdo. Se evidencia sobre todo avance parcial en las medidas de víctimas y de participación política, mientras que la reforma rural, la solución al problema de las drogas y las medidas de reincorporación presentan rezagos considerables<sup>59</sup>.

El presente apartado ofrece una perspectiva analítica centrada en los roles que han desempeñado los movimientos de mujeres en relación con la agenda de MPS, el balance de las capacidades instaladas y las posibilidades de potenciar liderazgos en los presentes escenarios de crisis. Para ello se hace necesario iniciar con una exploración sobre las características del entramado de amenazas a la seguridad de las mujeres en América Latina y el Caribe, con el fin de identificar avances y brechas persistentes.

## 5.1 Mujeres organizadas y escenarios de participación

A lo largo de la historia las mujeres de las Américas han sido claves en las luchas populares, las resistencias, los movimientos en pro de la democracia, la expansión de la ciudadanía y el disfrute de los derechos humanos<sup>60</sup>. Jelin asegura que el proceso de movilización colectiva de las mujeres se da usualmente ante la realización de que la oferta estatal, institucional o gubernamental es insuficiente en función de su rol como garante de derechos. Se identifican a su vez tensiones del orden cultural entre lo que es la justicia social (lo que la gente demanda) y la justicia formal (los canales y aparato del Estado). La ampliación de esta brecha constituye otra causa estructural de la presente conflictividad social, no solo en la región, sino a nivel global. “Este patrón cultural de relaciones de poder se combina con la cultura del patriarcado, para incidir doblemente sobre la condición social de las mujeres y sus derechos”<sup>61</sup>.

Desde los años 70, en el marco de la segunda ola del feminismo, las mujeres en América

58 Instituto para Formación en Operaciones de Paz (POTI), *Implementación de Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de La ONU sobre La Agenda de La Mujer, La Paz, y La Seguridad en América Latina y El Caribe*, (2011)..

59 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de género en la paz, *Balance a tres años de la firma del acuerdo de paz*, (2019) y GPAZ, *La paz avanza con las mujeres: Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*, (2019). En contraste, el informe oficial “Avances en la Implementación de los 51 indicadores del género (sic) del plan marco de implementación del acuerdo final”, de autoría de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, presenta como avances significativos los cambios legales requeridos para el desarrollo de las medidas, pero reconoce la falta de financiación.

60 Elizabeth Jelin, “¿Ante, de, en y? Mujeres, derechos humanos”, *América Latina Hoy*, no. 9, (Salamanca, 1994): 12.

61 Teresa Valdés, “Mujer y derechos humanos menos tu vientre”, (Santiago, 1990). Documento de trabajo serie Estudios sociales n°8.

Latina emprenden nuevas luchas en campos antes inexplorados: el acceso a salud sexual y reproductiva, la militancia política en oposición a las dictaduras, la ampliación de los derechos políticos y civiles en términos de representación, el reconocimiento de derechos sociales y económicos, el indigenismo, la lucha por la educación popular, el acceso a la tierra, entre otros. Es entonces cuando la relación entre mujeres y derechos humanos se configura como interrelación; de un lado el establecimiento de un movimiento por los derechos humanos de las mujeres y, por otro lado, la presencia, acción y liderazgo de las mujeres en los movimientos a favor de los derechos humanos. En los años noventa la agenda estaba concentrada principalmente en demandas por: los derechos sexuales y reproductivos; la eliminación de todas las formas de discriminación y los derechos globales a la paz, el desarrollo y el medio ambiente<sup>62</sup>.

Desde entonces, el movimiento no solo ha ganado masividad y diversidad, sino que ha adoptado las lógicas de los tiempos. La llegada de la tercera ola del feminismo permitió poner de plano las exclusiones simbólicas y fácticas que existían al interior de movimientos para nada homogéneos. En el proceso de deconstruir las estructuras de poder, el cuestionamiento sobre las jerarquías raciales, étnicas, educativas, de clase, de capacidades y de identidad de género complejizaron el extenso e incumplido listado de demandas por los derechos.

Ahora bien, las transformaciones resultado de la apropiación y popularización de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (TIC) han dado lugar al llamado feminismo 4.0<sup>63</sup>, donde se ha “...reaccionado de manera impresionante frente a la violencia, la opresión y la discriminación (...) alimentada por las tres anteriores, las redes sociales y la toma de conciencia de las generaciones más jóvenes, está removiendo los cimientos patriarcales como nunca”<sup>64</sup>. Las herramientas tecnológicas, la noción de ruptura tiempo/espacial, la posibilidad de un involucramiento comprometido, pero desmarcado de estructuras formales y la idea del *activismo* son algunas de las características de estos nuevos colectivos. Autoras como Garita señalan que “La irrupción en la escena latinoamericana de jóvenes beligerantes contra el acoso, contra el femicidio, a favor de la interrupción voluntaria del embarazo, ha planteado el desafío de comprender las trayectorias, las subjetividades de estas jóvenes”<sup>65</sup>.

Sin embargo, este nuevo espacio no está ni monopolizado por las mujeres jóvenes, ni escindido de los movimientos anteriores que aún persisten en los esfuerzos por alcanzar la

62 Jelin, ¿Ante, de, en y?, 21.

63 Nuria Varela, *Feminismo 4.0. La Cuarta Ola* (Penguin Random House, 2019).

64 *Ibíd.*, 7.

65 Nora Garita, “Prólogo”, en *Activismos feministas jóvenes: Emergencias, actrices y luchas en América Latina* eds. Marina Larrondo y Camila Ponce (CLACSO, 2019):12.

igualdad. Por el contrario, las dinámicas propias del “cyberactivismo” permiten alcanzar actores espontáneos, que emergen a partir de la experiencia de encuentro en la red ya que cuando se presenta un malestar o una demanda generalizada esta es transmitida espontáneamente por miles de personas —en un período de tiempo relativamente corto— a través de redes sociales, blogs, foros, cadenas de e-mails o mensajes de texto. Mediante estos instrumentos, la ciudadanía puede organizarse frente al conflicto y propagar información. De Ugart<sup>66</sup> denomina a este fenómeno “cyberactivismo”, entendido como una estrategia que busca producir el cambio en la agenda pública difundiendo un mensaje determinado y promoviendo su propagación mediante la transmisión de boca en boca, que es multiplicada por los medios de comunicación y publicación electrónica personal.

En los últimos años ha habido experiencias en las que el cambio en la agenda pública se ha llegado a concretar exitosamente. Existen dos fases dentro del cyberactivismo: una deliberativa, en que por medio de los blogs y los foros se inicia la reflexión y el debate, y otra de movilización, donde mediante e-mails y mensajes de texto vía celular la gente sale a la calle. Ejemplo de este último son las proclamas #niunamenos, que inició en Argentina como clamor contra el femicidio, o #elvioladorerestu, que surgió de la movilización feminista en Chile, y hoy se hacen presentes en las demandas por igualdad de género en la movilización feminista de México, entre otros países de la región y del mundo.

La metáfora de las olas de feminismo describe cómo el escenario de demandas feministas ha alcanzado logros importantes sin dar por finalizada la lucha por los ideales de justicia, que marcó la primera ola. Aunque formalmente los Estados han progresivamente reconocido los derechos humanos de las mujeres legal y políticamente, en la práctica las desigualdades entre hombres y mujeres persisten, haciéndose más complejas y hasta ampliándose en escenarios de precariedad económica, el impacto del COVID-19, avance del neoconservadurismo, la violencia política, la falta de acceso a la justicia, el alto grado de impunidad en los crímenes de violencia contra las mujeres y otras características antes mencionadas sobre debilitamiento de la democracia, como principio orientado a la construcción de acuerdos y gobierno.

## **5.2 Participación de las mujeres en los procesos y la construcción de la paz; los casos de Centroamérica y Colombia**

Como se mencionó anteriormente, uno de los pilares de la RCSNU 1325 es el impulso a la participación de las mujeres en las negociaciones, diálogos y procesos de paz. De acuerdo con datos del *Council on Foreign Relations* a pesar de que las mujeres son parte activa en la prevención y resolución de los conflictos, en la formalidad son frecuentemente

66 David de Ugarte, “El poder de las redes: Manual ilustrado para personas, colectivos y empresas abocados al ciberactivismo” (2010), <http://www.pensamientocritico.org/davuga0313.pdf>

excluidas de los procesos de paz: “Entre 1992 y 2019, las mujeres constituyeron en promedio el 13% de los equipos de negociación, el 6% entre quienes se ocupan de la mediación y solo el 6% de quienes firmaron los procesos de paz”<sup>67</sup>. Estos datos muestran de forma contundente cómo la guerra y la paz continúan siendo espacios dominados por los hombres, a pesar de la capacidad individual y colectiva instalada entre las mujeres para movilizar acciones de desescalamiento de conflictos, fomentar la construcción de paz y generar espacios de diálogo, y a pesar de que, en todos estos conflictos, las mujeres han sido utilizadas como botín de guerra y la violencia contra las mujeres ha sido parte de una estrategia militar.

Estudios específicos sobre la participación de las mujeres en procesos de paz muestran que es desde la sociedad civil, desde donde la fuerza colectiva de las mujeres ha logrado incidir en las provisiones que las benefician de manera más directa<sup>68</sup>. Por un lado, sin embargo, la utilización de las mujeres como botín de guerra y el uso de la violencia contra ellas como estrategia militar en pocas ocasiones ha sido visibilizada y entendida en sus impactos reales sobre los cuerpos y las vidas de las mujeres y niñas. Por otro lado, en todos los procesos de evidencia que “el papel de las mujeres dentro de los conflictos armados se ha concentrado en los aportes que, desde las víctimas, pueden derivar para la construcción de la paz, sin embargo, poco se encuentra de la participación de la mujer excombatiente en dichos propósitos”<sup>69</sup>. Este último punto obedece a otro corte de análisis en temas de resolución de conflictos, en lo relacionado con la inserción de la perspectiva de género en los procesos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR), el cual se aborda brevemente en los siguientes subcapítulos.

Desde la década de 1990, en América Latina se han desarrollado varios procesos de paz en países de Centroamérica como: Nicaragua (1985-1990), El Salvador (1990-1992) y Guatemala (1991-1996) y más recientemente en Colombia (2012-2016). Vale la pena anotar que los procesos de Centroamérica se dieron con anterioridad a la promulgación de la RCSNU 1325, mientras que el proceso colombiano se hizo bajo los parámetros de la agenda de MPS. Si bien cada uno de estos casos de estudio están marcados por conflictos históricamente fundados en las tensiones propias del poscolonialismo de América Latina, en todos los casos la exacerbación de los conflictos se dio debido a la guerra fría, el temor por la expansión de las revoluciones comunistas en las Américas y la expansión económica, ideológica y política de Estados Unidos en la región.

67 “Women’s Participation in Peace Processes,” Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes/>

68 Jana Krausea, Werner Krauseb, y Piia Bränfors, “Women’s Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace”, *International Interactions* 44, no.6 (University of Amsterdam, 2018).

69 Omar Díaz, Angie Herrera y Nancy Hernández, “De mujer combatiente a mujer constructora de paz. Inclusión de la voz femenina en el escenario del posacuerdo”, *Ratio Juris UNAULA* 12, no. 25(2017): 43-67.

### 5.2.1 Nicaragua

Nicaragua fue gobernada por miembros de la dinastía Somoza desde 1937 hasta 1979 cuando miembros del movimiento sandinista logran derrocar el régimen del último de los gobernantes de esta dinastía, Anastasio Somoza. Si bien el derrocamiento se dio gracias a la confluencia de diversos sectores sociales, empresariales y políticos que deseaban un cambio en la orientación del país, reunidos bajo la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, esta unión se rompió para dar paso a un gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional. De esta ruptura surge la base de los subsecuentes conflictos internos entre el gobierno sandinista y la resistencia nicaragüense, denominada “contra”, ampliamente financiada por Estados Unidos, quienes veían en los sandinistas un movimiento homólogo al que se había implementado en Cuba tras la revolución de 1959. Este conflicto pasa por diferentes etapas, debido a las diferentes resistencias que el gobierno sandinista encuentra en el país. El proceso de paz se inicia formalmente en 1986 con la suscripción regional del Acuerdo de Esquipulas, donde se estableció la decisión política de los gobernantes de conseguir la Paz Firme y Duradera para la Región<sup>70</sup>.

Durante el gobierno sandinista (1979-1990) se llevaron a cabo grandes avances en términos de la equidad de género. De hecho, durante este periodo “numerosas nicaragüenses se sumaron a la lucha, manifestaron decididamente su compromiso y, desde los movimientos guerrilleros, desafiaron militarmente al somocismo y reivindicaron sus derechos”<sup>71</sup>. De acuerdo con ONU Mujeres (en este entonces UNIFEM), se estima que las mujeres constituían entre el 25 y el 30% del total de combatientes; sin embargo, su presencia fue activa en todos los frentes de lucha: haciendo inteligencia, como parte de la diplomacia, en la oposición política, en la “contra” y en el apoyo a las bases.

Ahora bien, en el marco de la instauración de los planes, se dieron resistencias armadas por parte de grupos indígenas en la costa atlántica, que, si bien no estaban alineados con el proyecto político de la “contra”, si reclamaban un trato diferencial en virtud de su identidad étnica. Analistas como Frühling, Gonzales y Buvollen han señalado que existía un apoyo logístico de los Estados Unidos que se fue diezmando y con ello la fortaleza de la oposición armada que obliga a la población indígena a deponer las armas e iniciar un proceso de diálogo, instaurado a través de “comisiones de paz”<sup>72</sup>. En ellas, las mujeres indígenas jugaron un rol clave, dado que se movilizaron de forma masiva para lograr el desarme de sus maridos e hijos y sin ceder en la lucha por el reconocimiento de los derechos a su identidad étnica, a la medicina ancestral, a los planes de vida comunitarios y

70 Para más información al respecto revisar documentos dl sistema de integración de Centroamérica SICA <https://www.sica.int/pacificacion>

71 UNIFEM, *Las mujeres en la conquista de la paz: Guatemala, El Salvador, Nicaragua*, (2005): 77.

72 Pierre Frühling, Miguel González y Hans Buvollen, *Etnicidad y Nación, El desarrollo de la Autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*, (F&G Editores, 2007).

al derecho a la paz: “El logro global más importante para las mujeres es el hecho de que uno de los artículos del estatuto de autonomía establece la igualdad de participación en todos los aspectos políticos sociales, económicos y culturales de las regiones autónomas” señala Mirna Cunningham<sup>73</sup>.

Ahora bien, a nivel nacional el proceso revolucionario fue positivo al otorgar y garantizar a las mujeres derechos anteriormente inexistentes, que eran demandados a nivel internacional y regional como parte de la maduración del movimiento feminista. Entre los avances se destaca la ley de alimentos, la ley que habilitaba el divorcio unilateral y otras relacionadas con el derecho de familia. A pesar de la importante presencia de las mujeres en diferentes instancias y agentes del conflicto en Nicaragua “las mujeres no participaron en las pláticas de paz oficiales, pero desempeñaron un papel importante a través de su trabajo y sus actitudes cotidianas”<sup>74</sup> a través de sus diferentes posiciones sociales, comunitarias y en calidad de sobrevivientes del conflicto.

Finalmente, en 1987 en seguimiento del acuerdo de Esquipulas II se alcanza un compromiso de cese al fuego entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional y la Resistencia Nicaragüense para posteriormente acordar un llamado a elecciones en febrero de 1989, en las cuales se elige a la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro, primera mujer elegida para este cargo en Centroamérica.

### 5.2.2 El Salvador

En la década de 1980 se conformó en El Salvador el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, el cual se constituyó como movimiento guerrillero socialista marxista-leninista que se opuso al gobierno apoyado por los Estados Unidos. Esta guerra civil duró cerca de 12 años a través de los cuales se cometieron graves violaciones a los derechos humanos y perdieron la vida cerca de 80 mil personas. En el informe de UNIFEM se señala que el Frente contó con un reconocimiento como “Ejército beligerante” en el conflicto, el cual se constituyó en una grave amenaza para el sistema y obligó la negociación de la paz en 1992, a través del Acuerdo de Chapultepec<sup>75</sup>.

En el caso de El Salvador, el peso de la Teología de la Liberación contribuyó a la popularización del movimiento y sus ideales entre mujeres jóvenes “La organización de comunidades de base cristiana, politizó a los pobres del campo y la ciudad. Numerosas jóvenes, fieles a la Teología de la Liberación, participaron activamente en espacios políticos, sociales y también se incorporaron a la lucha revolucionaria. De los combatientes del FMLN 30 por ciento eran mujeres, así como 60 por ciento de sus bases de apoyo, lo que

73 UNIFEM, *Las mujeres en la conquista de la paz*, 92.

74 *Ibid.*, 81.

75 UNIFEM, *Las mujeres en la conquista de la paz*, 49.

representa el porcentaje más alto registrado en la historia de la lucha armada en América Latina<sup>76</sup>. La vivacidad y fortaleza del movimiento social de mujeres, se entrecruzaba con una amplia militancia como estudiantes, docentes, y campesinas. Sin embargo, a lo largo del proceso de negociación las mujeres fueron excluidas y su visión relegada. “La presencia de mujeres en el Frente Farabundo Martí para la Liberación benefició más a este grupo que a ellas, lo que el estudio mostró es que las desmovilizadas que están bien ahora lo lograron por su posibilidad de vincularse a redes sociales<sup>77</sup>. En este sentido, es de anotar que entre las excombatientes desmovilizadas permanece el interés de continuar luchando contra las discriminaciones y violencias de carácter estructural; algunas mujeres que dejaron la lucha armada han continuado trabajando desde movimientos que luchan por el fortalecimiento de la democracia, la garantía de los derechos de las mujeres y la igualdad real con los hombres. Entre estas se encuentran Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas), el movimiento salvadoreño de mujeres y el Instituto de Investigación y Desarrollo de la Mujer<sup>78</sup>.”

Aunque existe investigación y trabajo sobre la participación de las mujeres en el conflicto salvadoreño, es muy poca la información que refiere en específico a su rol en el proceso de paz y esto se debe a la exclusión *de facto* que se dio hacia las mujeres en la salida negociada al conflicto: “En El Salvador, la falta de análisis sobre la forma y el alcance en que el conflicto armado transformó las relaciones de género tuvo consecuencias negativas una vez finalizado el mismo. Los acuerdos de paz ignoraron tanto la participación como las necesidades e intereses de las mujeres, de manera que las diversas experiencias de estas durante el conflicto no fueron tenidas en cuenta a la hora de diseñar y planificar el proceso de rehabilitación tras la guerra<sup>79</sup>. En sí, la exclusión de las mujeres en los escenarios de negociación de la paz se tradujo en la ausencia del género en los procesos de paz y su implementación.

No obstante, años más tarde y tras la promulgación de la RCSNU 1325, el Plan de Acción Nacional “Mujeres, Paz y Seguridad” 2017-2022 de El Salvador<sup>80</sup> incluye iniciativas que reconocen la necesidad de rescatar la memoria histórica para avanzar en la construcción de paz más inclusiva y duradera. En concreto, en El Salvador uno de los objetivos principales del plan de acción de MPS invita a reflexionar sobre la propia historia de violencia armada y conflicto; la recuperación de la memoria histórica sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, así como las acciones de reparación a las víctimas

76       Ibíd.

77       Red Nacional de Mujeres, *Memorias Foro Internacional: Mujeres, participación política y procesos de paz: Experiencias de Colombia, El Salvador y Guatemala a la luz de la resolución 1325*, (Bogotá, 2014): 19.

78       Díaz et al., “De mujer combatiente a mujer constructora de paz”.

79       Irantzu Mendia, “Genero, rehabilitación posbélica y construcción de la paz: Aspectos teóricos y aproximación a la experiencia en El Salvador”. (Bilbao: Hegoa, 2010).

80       Disponibile en: <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/PLAN-DE-ACCION-NACIONAL-2017-2-022.pdf>



del conflicto. En ese proceso de desarrollar el PNA de MPS, el gobierno salvadoreño incluyó diferentes actores de la sociedad civil, entre ellos:

- Tres representantes de los organismos no gubernamentales nacionales inscritos en los registros correspondientes dedicados a la promoción de las mujeres;
- El Consejo Directivo del Programa de Reparación de Víctimas de Violaciones a los DDHH ocurridas en el Contexto del Conflicto Armado y Concertación Feminista Prudencia Ayala; y
- La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

### 5.2.3 Guatemala

Similar a otros países de la región centroamericana, los acuerdos de paz alcanzados en Guatemala en 1996 son un punto clave en una historia de 36 años de conflictos en los que el Estado enfrentó a movimientos guerrilleros inspirados en la revolución cubana, gracias a la fuerte incidencia militar, económica y logística de los Estados Unidos. A lo largo de esta guerra civil, se dieron graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En un ejercicio de contrainsurgencia, las fuerzas armadas, entrenadas en la Escuela de las Américas, adoptaron una estrategia que simultáneamente buscaba diezmar militarmente a las guerrillas y debilitar el apoyo popular del movimiento. Bajo el epíteto “Tierra arrasada” los gobiernos militares lanzan una campaña represiva que combinó la aniquilación masiva de población indígena, torturas, violencia sexual y el desplazamiento forzado de comunidades enteras<sup>81</sup>. En consecuencia, miles de personas fueron asesinadas, la gran mayoría de origen indígena<sup>82</sup>.

La exacerbación del conflicto interno y la inestabilidad general de la región vino acompañada con una acción diplomática de países de Sur y Centroamérica, preocupados por la situación de la subregión. Así, en 1984 se convoca a elecciones, se da un cambio de constitución, y se elige por primera vez a un civil como presidente: Vinicio Cerezo. Este, es parte formal de los signatarios del Acuerdo de Esquipulas y avanza en el proceso de desescalamiento de las violencias. El gobierno inicia en 1990 una serie de negociaciones específicas con actores sociales entre los cuales las mujeres están presentes, tanto como colectivo, como a título personal en los diversos sectores convocados (estudiantes, sector privado, etc.). Gracias a ello, en los acuerdos se establecieron demandas específicas para reconocer y fortalecer el rol de las mujeres indígenas en la acción política del Estado: “Las mujeres, (...) han vivido durante años subordinadas y excluidas, bajo esquemas patriarcales y racistas, especialmente las indígenas”<sup>83</sup>. Tras un largo proceso de preparación, se estableció en 1996 una hoja de ruta para la firma de la paz.

81 “Guatemala Case Study: Agreement on a Firm and Lasting Peace, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes/guatemala>

82 La cifra de víctimas mortales es objeto de múltiples tensiones. Oficialmente la Comisión para el Esclarecimiento histórico, reconoce cerca de 25 mil fallecidos, pero un alto e indeterminado número de desaparecidos cuestiona esta cifra.

83 UNIFEM, *Las mujeres en la conquista de la paz*, 26.

En este proceso las mujeres constituyeron el 13% del equipo de negociación – únicamente del lado del gobierno, y 25% del total de delegadas en las comisiones política y diplomática. En números absolutos, “...durante el proceso de negociación, de los 22 negociadores, dos eran mujeres; una de las cuales fue signataria de los Acuerdos de Paz (de 11 signatarios en total). Es el primer acuerdo de paz que aborda la violencia contra las mujeres en América Latina y crea mecanismos específicos para las mujeres indígenas como la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)<sup>84</sup> y la institucionalidad para la paz”<sup>85</sup>. Una vez más, las organizaciones de mujeres fueron una parte importante de la movilización desde la asamblea de la sociedad civil “y apoyaron el proceso al recolectar importantes insumos a través de líneas étnicas y regionales, promoviendo una amplia agenda de reformas y contribuyendo al apoyo público del proceso”<sup>86</sup>.

De acuerdo con el Council on Foreign Relations, las principales contribuciones de las mujeres en el proceso fueron:

- Ampliación de la agenda de trabajo. Inclusión de temáticas como reforma a la tenencia de la tierra, justicia social, acceso al desarrollo económico, reasentamiento de población y violencia basada en género.
  - Trabajo a través de líneas étnicas, regionales, económicas y políticas tradicionalmente divididas, gracias al trabajo en red. Esto contribuyó a la articulación e inclusión de sectores rurales, indígenas, de defensa de los derechos humanos, estudiantes y parte del sector sindical.
  - Favorecieron la masiva demostración social de repudio contra las acciones militares de “tierra arrasada”. El movimiento de mujeres fue clave en el ejercicio de denuncia sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la guerra civil.
- Colaboración activa en el proceso de desarme, especialmente a nivel local y de las bases.

Adicionalmente, se resaltan dos contribuciones más:

- La tipificación del delito de discriminación; y
- La creación del Foro de la Mujer.

Más allá de la muy destacada participación de las mujeres en el largo proceso de diálogo y cumplimiento de los acuerdos, es de destacar que un muy importante hito alcanzado por el movimiento feminista y las lideresas indígenas con el apoyo internacional fue el caso de Sepur Zarco. Trascendido ya el periodo de implementación del acuerdo de paz, en 2011 las sobrevivientes de las graves violaciones a los derechos humanos allí

84 “La Defensoría de la Mujer Indígena”, Gobierno de Guatemala, <https://www.demi.gob.gt/>

85 “Guatemala”, ONU Mujeres, <https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/guatemala>

86 “Guatemala Case Study”, Council on Foreign Relations.

perpetradas en 1982 elevan al Tribunal Supremo de Guatemala una denuncia contra los militares a cargo del puesto militar avanzado. Por primera vez militares fueron condenados por casos de violencia y esclavitud sexual, cometidos contra 15 sobrevivientes y la muerte y desaparición de otras tres. El trabajo coordinado entre las lideresas indígenas maya, los colectivos de abogadas y las activistas de derechos humanos sirvió no solo para condenar a los culpables sino también para establecer una hoja de ruta de justicia reparadora con enfoque étnico<sup>87</sup>.

## 5.2.4 Colombia

En Colombia entre 1982 y 2016 se suscribieron 61 acuerdos de paz entre representantes del Gobierno y grupos alzados en armas, en los cuales la participación de las mujeres fue minoritaria. Sin embargo, en el último proceso de paz (2012-2016) esta participación aumentó en términos numéricos, operativos y técnicos, lo que significó una inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos<sup>88</sup>. El conflicto colombiano resulta paradigmático por su larga duración, diversidad de actores emergentes, dinámicas de expansión territorial y la degradación de las prácticas de guerra. A su vez, esto ha significado que el conflicto violento constituya una praxis cotidiana para la mayoría de la población, exacerbada por ejes de poder, género, clase, región, condición de capacidad, pertenencia étnico-racial, etc. Esto ha significado que el conflicto es omnipresente, más es experimentado de manera diferencial por las poblaciones más vulnerables y excluidas.

La participación de las mujeres en los esfuerzos de construcción de paz ha sido determinante en la definición de las agendas que aborden específicamente las afectaciones que han padecido por razones de género; por ejemplo, la violencia sexual en el marco del conflicto, las desapariciones, el secuestro, el reclutamiento forzado de menores o las ejecuciones extrajudiciales, por nombrar solo algunos<sup>89</sup>. En todos los casos, la mayoría de las víctimas sobrevivientes del conflicto colombiano son mujeres rurales: campesinas, indígenas y afro<sup>90</sup>.

87 Información adicional y completa Roque Urbieto Hernández, "Genocidio y racismo de Estado en Guatemala: Las 'políticas del perdón' a las mujeres q'eqchi víctimas de violencia en el destacamento militar de Sepur Zarco", *Revista Ciencias y Humanidades* 13, no. 13(2021): 177-193 y "El Caso de Sepur Zarco: las mujeres guatemaltecas que exigieron justicia en una nación destrozada por la guerra", ONU Mujeres, <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2018/10/feature-sepur-zarco-case>

88 Información completa y detallada sobre la participación de las mujeres en procesos de paz en Colombia se puede encontrar en Nina Chaparro González y Margarita Martínez Osorio, *Negociando desde los márgenes: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia, 1982-2016*, (Dejusticia, 2017), <https://www.dejusticia.org/publication/negociando-desde-los-margenes-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-los-procesos-de-paz-de-colombia-1982-2016/>

89 En el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) de 2013 "¡Basta ya! Memorias de Guerra y Dignidad", se detallan las victimizaciones específicas de género, ejercidas por los actores formales del conflicto – Guerrilla, Paramilitares, Fuerzas militares y de policía.

90 CNMH, *¡Basta ya! Memorias de Guerra y Dignidad*, (Bogotá: Imprenta Nacional, 2013), <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>. En el registro único de víctimas los hombres son el 51% de las víctimas y el 48.9 son mujeres. Esto obedece a que en el registro se suman las víctimas mortales que en su mayoría fueron hombres.

Aunque el movimiento de mujeres ha cambiado de orientación, intención e intensidad desde la década de los años cincuenta, cuando alcanzaron la ciudadanía plena en medio de la dictadura, las mujeres siempre estuvieron al frente en diferentes facetas del conflicto, ya fuese en calidad de combatientes, militantes, mediadoras y representantes de la sociedad civil, que buscaban un cambio en las estructuras patriarcales y guerreristas de las elites gobernantes y los grupos alzados en armas. Así por ejemplo fueron parte de los equipos de negociación de la guerrilla del M-19, desde donde denunciaron las torturas a las que fueron sometidas por el ejército en sus años de combate. De este rol muchas adquirieron y desarrollaron capacidades que sumadas a su espíritu crítico resultaron claves a la hora de liderar procesos locales de construcción de paz<sup>91</sup>. A su vez, desde la sociedad civil, lideresas sociales de diferentes regiones enarbolaron los principios del pacifismo, el antimilitarismo, el derecho a una vida libre de violencias y las soluciones negociadas al conflicto, que han facilitado la coordinación a nivel nacional con organizaciones de base, colectivos de víctimas, activistas y académicas para dotar de contenido vivencial y técnico la agenda de MPS<sup>92</sup>.

Desde la promulgación de la RCSNU 1325, Colombia adelantó dos procesos de paz con diferentes grupos armados: el primero con las Autodefensas Unidas de Colombia/AUC (2002-2006) y el segundo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/FARC (2012-2016). Si bien ambos procesos contaron con componentes de diálogo, DDR y justicia transicional, sólo el proceso entre el Estado y las FARC contó con una verdadera inclusión de la perspectiva de género. Al inicio de los diálogos, los equipos negociadores no incluyeron como parte de sus equipos a mujeres. Tras duras y justas críticas, esta pauta fue modificada y en 2014 se creó la subcomisión de género<sup>93</sup>, la cual fue central en la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones, acuerdos y la redacción del texto final. A su vez, el proceso de paz colombiano fue innovador al convocar a representantes de las víctimas (60% mujeres y 40% hombres) a audiencias con los equipos de negociación en medio de las conversaciones paz, para incluir su perspectiva y visión en la redacción del acuerdo final<sup>94</sup>. Esta participación fue esencial para sostener los diálogos en los momentos de crisis dentro del proceso.

Es de destacar que la inclusión de la perspectiva de género en la negociación y la redacción del acuerdo final no fue el resultado de una imposición de los organismos

91 Martha Cecilia Herrera y Carol Pertuz Bedoya, "Narrativas femeninas del conflicto armado y la violencia política en Colombia: contar para rehacerse", *Revista de Estudios Sociales*, no. 53 (2015): 150-162.

92 La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, reúne varias organizaciones emblemáticas como: La Ruta Pacífica de las mujeres, la Casa de la Mujer, Sisma Mujer y la corporación de investigación y acción social y económica entre otras. Otras organizaciones feministas son parte activa de este proceso enfocadas específicamente en áreas como el desplazamiento forzoso – Liga de mujeres desplazadas; las ejecuciones extrajudiciales – Madres de falsos positivos de Soacha y Bogotá; desaparición forzada – Madres de la Candelaria y la Asociación de Familiares Detenidos Desaparecidos – ASFADES.

93 Comunicado Conjunto #40, mesa de negociaciones de la Habana. Para más información ver Diana Marcela Gomez Correal, "Mujeres, género y el Acuerdo de la Habana", *Lasa Fórum* 48, no.1 (2017), <https://forum.lasaweb.org/files/vol48-issue1/Debates-ProcesosPaz-5.pdf>

94 PNUD, *La voz de las víctimas en la negociación: sistematización de una experiencia*, (2017): 28.

internacionales o los donantes. Por el contrario, fue una exigencia conquistada por un movimiento de mujeres vivaz, diverso, incluyente y maduro. Por ende, el acuerdo abogó además por la inclusión de la población LGTBI, el enfoque diferencial y la interseccionalidad. Entre los resultados más destacables de este proceso se destaca el hecho de que las entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) se han caracterizado por la paridad en su composición<sup>95</sup>. Además, hoy existe un pleno reconocimiento del rol de las mujeres como constructoras de paz, como mediadoras en los conflictos, como expertas en temas de seguridad y sobre todo de los impactos diferenciales del conflicto por razones de género. Finalmente, es de destacar que los movimientos feministas en Colombia continúan siendo agentes claves en el apoyo a la paz y a la salida negociada a los conflictos que han continuado tras la firma del acuerdo.

### 5.3 Cuando las defensoras deben ser protegidas

Todo lo anterior tiene relación directa con la creciente problemática de las amenazas, persecución y vigilancia ejercido sobre la agenda y cuerpos de las mujeres defensoras de los derechos humanos, así como activistas por los derechos sexuales y reproductivos, movilizadas en contra del extractivismo y los derechos territoriales ya sean por la vocación colectiva del territorio ancestral o por su importancia ambiental. Estas mujeres y sus organizaciones no solo enfrentan la inseguridad específica de su exposición pública, sino también el efecto moralizante de sectores machistas y conservadores que se han posicionado en el poder en cada país.

Este punto guarda estrecha relación con las vulneraciones al derecho a la vida y a la integridad física, las amenazas y la participación de las mujeres en espacios deliberativos respecto al empoderamiento en temáticas de desarrollo, la sostenibilidad y la gestión territorial y ambiental. La mayoría de las respuestas estatales de “protección”, fallan al no contar con un enfoque de género o al proponer medidas de mitigación que terminan por silenciar o acallar las denuncias o los liderazgos bajo amenaza. Adicionalmente, en varios contextos se ha evidenciado una tendencia preocupante de amenazar y hasta criminalizar las mujeres operadoras/administradoras de justicia. Existe también un temor a ser objeto de procedimientos judiciales espurios, que los que el amedrentamiento jurídico es una estrategia del poder<sup>96</sup>.

Los liderazgos de tipo ambiental y territorial están marcados por las amenazas particulares de cada contexto. Las denuncias de crímenes muchas veces están acompañadas

95 Coalición 1325, *6 Informe de monitoreo Resolución 1325 de Naciones Unidas Colombia 2017*, (Dejusticia, 2017): 30, <https://www.dejusticia.org/en/publication/informe-de-monitoreo-resolucion-1325-de-naciones-unidas-colombia-2017/>

96 Mariana White Londoño, “Quien es Miriam Cruz? La defensora ambiental que el ESMAD detuvo en Tibabuyes”, *Mutante*, <https://www.mutante.org/contenidos/quien-es-miriam-cruz-la-defensora-ambiental-que-el-esmad-detuvo-en-tibabuyes>

de violencia y métodos represivos por parte de las instituciones del estado incluyendo y sobre todo parte del sector de seguridad en connivencia con poderes *de facto* como la empresa privada nacional y las multinacionales. La incapacidad del sector de seguridad estatal de responder y minimizar el crimen y la violencia ha provocado el surgimiento de agencias privadas de seguridad, contratadas exclusivamente por la clase alta para proteger discrecionalmente sus bienes y vidas o por empresas privadas para proteger sus inversiones. Así, la seguridad deja de ser un derecho para convertirse en un privilegio o un instrumento de represión contra quienes se oponen a su acción y presencia. En este sentido de feminización de la pobreza y una menor presencia en los escenarios de toma de decisiones, el acceso a la justicia está lleno de barreras para las mujeres, especialmente las que están en situación de vulnerabilidad. El estado de derecho no solamente tiene el deber y responsabilidad de cumplir con su compromiso de garantizar la seguridad de las personas, sino también el fomentar un desarrollo humano y sostenible.

Uno de los principales retos al respecto tiene que ver con la baja credibilidad y legitimidad con la que cuentan instituciones como la policía. Datos compilados a través de Latinobarómetro 2018 muestran que la mayoría de las personas encuestadas desconfían de la policía, como se muestra en la tabla 3.

**Tabla 3 Respuestas regionales a la pregunta “¿Cuanta confianza tiene en la policía?”**

Calificación	Mucha confianza	Algo de confianza	Poca confianza	Ninguna confianza	No sabe	No contesta
TOTAL	10,0%	24,9%	<b>35,1%</b>	<b>28,8%</b>	1,0%	0,3%
Argentina	9,0%	29,4%	<b>35,2%</b>	<b>25,9%</b>	0,4%	0,1%
Bolivia	4,1%	18,9%	<b>41,2%</b>	<b>34,9%</b>	0,8%	-
Brasil	17,4%	29,7%	<b>36,7%</b>	<b>15,0%</b>	0,9%	0,3%
Chile	12,4%	35,4%	<b>31,0%</b>	<b>18,4%</b>	1,4%	1,4%
Colombia	15,5%	31,8%	<b>34,6%</b>	<b>16,9%</b>	0,5%	0,7%
Costa Rica	14,3%	36,6%	<b>33,7%</b>	<b>14,6%</b>	0,5%	0,3%
República Dominicana	6,9%	16,9%	<b>28,0%</b>	<b>47,1%</b>	0,8%	0,3%
Ecuador	14,5%	31,9%	<b>36,7%</b>	<b>14,4%</b>	2,4%	0,1%
El Salvador	9,0%	13,4%	<b>39,0%</b>	<b>38,0%</b>	0,6%	-
Guatemala	8,7%	16,3%	<b>42,5%</b>	<b>30,4%</b>	2,0%	0,1%
Honduras	14,7%	18,2%	<b>31,6%</b>	<b>35,0%</b>	0,4%	0,1%
México	3,0%	16,4%	<b>39,7%</b>	<b>40,2%</b>	0,5%	0,2%
Nicaragua	8,8%	11,7%	<b>16,9%</b>	<b>60,1%</b>	2,0%	0,5%
Panamá	10,4%	30,7%	<b>35,7%</b>	<b>22,7%</b>	0,3%	0,2%
Paraguay	5,7%	28,3%	<b>45,7%</b>	<b>18,4%</b>	1,8%	0,1%
Perú	4,3%	27,2%	<b>44,2%</b>	<b>22,6%</b>	1,3%	0,3%
Uruguay	18,6%	40,7%	<b>24,6%</b>	<b>15,4%</b>	0,7%	0,1%
Venezuela	2,9%	9,1%	<b>31,3%</b>	<b>56,2%</b>	0,3%	0,2%

Fuente: Latinobarómetro 2018. Nótese que los valores más altos tienden a ubicarse en la columna poca y ninguna confianza

Al analizar esta información discriminando por sexo de quien responde, se encontró que las mujeres tienen una confianza ligeramente superior en la policía, con excepción de Bolivia, El Salvador Paraguay y Venezuela. Es de destacar que en ningún país el nivel máximo de confianza supera el 20% de las personas entrevistadas. La confianza en las fuerzas militares es relativamente mejor en casi todos los países, donde existe mucha confianza hacia esta institución en países donde hay alto grado de militarización como Brasil (27,5%) y Colombia (23,7%). La mayor desconfianza se encuentra entre países con alto grado de politización entre las fuerzas militares como Honduras (33.7%), Nicaragua (55.6%) y Venezuela (52,7%).

En países donde los movimientos católico y cristiano son muy fuertes, las personas defensoras de los derechos sexuales y reproductivos son frecuente sujeto de amenazas, interceptación de sus comunicaciones, cibermonitoreo y matoneo mediático. Existe también un complejo panorama marcado por la discriminación racial y étnica que avala prácticas y actitudes especialmente violentas hacia mujeres racializadas e indígenas que están presentes en los movimientos feministas. En Brasil, por ejemplo, existe un reclamo histórico por parte del feminismo negro para que el Estado se haga responsable de las muertes de hombres y mujeres jóvenes negros, perpetrados por la policía<sup>97</sup>. En el caso de Haití, se destaca el movimiento feminista haitiano, que históricamente se ha posicionado *“...a contrapelo de los demás movimientos feministas, contribuye enormemente a la identificación de las realidades nacionales problemáticas, como por ejemplo las violencias cometidas contra mujeres y niñas, la participación política, la impunidad, la soberanía nacional y la lucha contra el oscurantismo”*<sup>98</sup>. Este movimiento flexible y resiliente ejemplifica los valores de la lucha antirracista, anti patriarcal y de reivindicación popular.

Finalmente, un punto importante de esta agenda tiene que ver con el reconocimiento explícito del rol de las mujeres como gestoras de la paz y especialistas en asuntos de seguridad y justicia, no solo por su experiencia personal/profesional/colectiva como mujeres, sino por la necesidad de crear acuerdos de convivencia y des-escalonamiento del conflicto sustentados en el conocimiento de las mujeres en sus comunidades y contextos: *“En este mismo sentido, una sociedad que se moviliza, pero asume su movilización y el conflicto como una oportunidad para buscar y generar acuerdos (o condiciones para acuerdos) y no como una forma de imponer una visión o una agenda, es una sociedad con capacidad de procesamiento del conflicto”*<sup>99</sup>. Así, la inclusión de la perspectiva de género en el abordaje de la prevención puede contribuir a ralentizar los estallidos de violencia

97 Renata Giannini y Denise Hirao, “Identificar desigualdades para planejar una paz duradoura no Brasil”, (Gender Associations, 2020), [https://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2020/12/Brazil\\_advocacy\\_paper.pdf](https://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2020/12/Brazil_advocacy_paper.pdf)

98 Sabine Lamour, “Haití: como las mujeres sacuden el mundo político”, La Tinta, 26/02/2020, <https://latinta.com.ar/2020/02/haiti-como-las-mujeres-sacuden-el-mundo-politico/>

99 Calderón, “Diez tesis”, 12.

y el escalonamiento de los conflictos, al ofrecer miradas integrales sobre las causas y sus efectos directos e indirectos. No obstante, este avance se alcanza cuando existe un compromiso e interés genuino de la institucionalidad de transformar lógicas y prácticas. A nivel comunitario es claro que las mujeres ejercen roles claves en la ralentización de los estallidos violentos, sin embargo, la interpelación a los gobiernos y agentes estatales para demandar cumplimiento de acuerdos o ejecución eficiente de sus funciones es un reto que demanda más tiempo, recursos y diferentes estrategias que no siempre están disponibles o al alcance.



## 6. Análisis del mapeo de actores

En el marco de esta estrategia se desarrolló un ejercicio de mapeo de actores en la región, con el fin de identificar agentes relevantes que están vinculadas a las temáticas de MPS, agentes clave a nivel internacional y multilateral cuyo trabajo esta directa o indirectamente relacionado y una serie de organizaciones, fundaciones y asociaciones de la sociedad civil que pueden potencialmente interesarse en la temática como una extensión de su trabajo en pro de la democracia, la lucha contra la violencia hacia las mujeres, la acción política o la defensa de los DDHH.

Entre las entidades parte del sistema de Naciones Unidas se destaca ONU Mujeres. El programa Regional de Mujeres, Paz y Seguridad ha desarrollado a lo largo de este año un mapeo de liderazgos femeninos en red, orientado a identificar y capacitar mujeres en temas de mediación. Así mismo el programa ofrece asesoría a los Estados que desean elaborar e implementar PNA.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha adelantado estudios, análisis e investigaciones a nivel regional que tocan temáticas relevantes. Entre estos se destaca el *Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Adicionalmente realiza mediciones periódicas sobre desigualdad, pobreza, educación, inequidad y género, las cuales son centrales en el análisis multidimensional de la violencia y la conflictividad en América Latina y el Caribe. La CEPAL ha promocionado la adopción del Acuerdo Regional sobre acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú<sup>100</sup>. Este contempla la primera disposición vinculante en el mundo sobre las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Se identificaron algunas redes de trabajo regional que abordan directamente temas de MPS. Existen con una marcada orientación técnica, encaminadas a brindar asesoría regional especializada en defensa y seguridad (RESDAL, SEHLAC). Se destaca también la incidencia de organizaciones con amplio reconocimiento global como Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict – GPPAC, Centros de Justicia dedicados al litigio estratégico (CEJIL), redes de la sociedad civil en Centroamérica dedicadas a la construcción de la paz y la seguridad humana, y otras subregionales como las redes de mediadoras y la Articulación feminista del Mercosur.

---

100 Para más información, ver: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

## Incidencia de organizaciones civiles en LAC

Número de organizaciones en cada país



Con tecnología de Bing  
© Australian Bureau of Statistics, GeoNames, Microsoft, Navinfo, TomTom, Wikipedia

**Ilustración 2.** Distribución geográfica y concentración de organizaciones de la sociedad civil que hemos identificado en América Latina y el Caribe, proveniente del mapeo de actores

En lo relativo a las organizaciones civiles a nivel internacional el panorama se amplía, más no se evidencia un eje articulador en términos de MPS. Muchas de estas organizaciones tienen presencia en la región a nivel de programas o proyectos de investigación/acción. Las temáticas más recurrentes son aquellas relacionadas con la resolución de conflictos, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia y la investigación aplicada al diseño y evaluación de políticas públicas.

En este grupo se destaca de forma particular la presencia de las fundaciones de los partidos políticos de Alemania (especialmente Friedrich Ebert Stiftung (FES) y la Heinrich Böll Stiftung), las cuales cuentan con algunas oficinas país y son agentes clave en la difusión, discusión y posicionamiento estratégico de temas de agenda en la sociedad civil. La FES por ejemplo ha impulsado un amplio programa regional llamado “FES-minismos”

centrado en temáticas feministas de importancia para cada oficina, pero ligadas al propósito de impulsar los derechos humanos y la perspectiva de género. También se destacan ciertas redes regionales que desde un carisma religioso se involucran en la defensa de los derechos humanos, por ejemplo, Diakonia (de las iglesias suecas) o Podión, (auspiciado por las iglesias católica y protestante de Alemania). En esta categoría se encuentran también agentes estratégicos para la financiación de iniciativas; como la Fundación Open Society. La mayor parte de las organizaciones globales dedicadas a temas de MPS tienden a concentrar su trabajo en las Américas en los países en conflicto anteriormente mencionados. En este listado se encuentran en general socios estratégicos con los que puede existir colaboración específica cuando las temáticas así lo requieran, pero cuyas agendas no están alineadas entre sí.

En lo relativo a las organizaciones de la sociedad civil con acción en el ámbito nacional encontramos marcadas diferencias entre los países, las cuales son producto de la relación histórica entre los movimientos feministas en cada país, las tendencias o interés en asociarse y la capacidad de encontrar un nicho de trabajo y sostenibilidad de recursos<sup>101</sup>. Argentina, por ejemplo, es la sede del 11.8% de las organizaciones identificadas, de las cuales más de la mitad centran su trabajo en la defensa de los derechos humanos. En Bolivia tan solo operan el 3.5% de las organizaciones y la mitad de estas se dedican a la igualdad de género. El 17,7% de las organizaciones identificadas operan en Colombia y entre estas el 16% trabaja en MPS, 43% en construcción de paz y 6% en derechos humanos.

Es de destacar que el mapeo se entiende como un documento vivo, el cual puede ser ampliado, actualizado y redefinido de acuerdo con la información disponible.

---

101 En el periodo entre junio y agosto de 2021, se realizó un ejercicio de identificación de actores institucionales, internacionales, civiles y redes regionales en virtud de su trabajo en áreas como MPS, derechos humanos, Construcción de paz, Resolución de conflictos, Seguridad y Acceso a la justicia. Muchas de estas organizaciones se vinculan simultáneamente con temáticas como: derechos sexuales y reproductivos, orientaciones sexuales e identidades de género diversas y representación de minorías étnico-raciales. La mayoría además comparten la perspectiva de género y la lucha por una vida libre de violencias. El mapeo no es exhaustivo, es un estado de la cuestión.

## 7. Puntos de entrada para la agenda de mujeres, paz y seguridad en las Américas

Como se mencionó anteriormente, el desarrollo de la agenda de MPS ha estado marcado por el desconocimiento general de sus antecedentes y alcances. Sin embargo, es palpable que las amenazas actuales a la seguridad en la región están interrelacionadas con la crisis de gobernabilidad; la pobreza y desigualdad; la destrucción de los ecosistemas y los efectos del cambio climático; la incidencia de desastres; la corrupción y la crisis de legitimidad de las instituciones públicas en general y de seguridad en particular. En el caso del Caribe, la incidencia de la criminalidad y la violencia, las crisis ambientales, alimentarias, migratorias y otras relacionadas con el cambio climático demandan un diálogo aterrizado a la situación y las prioridades de la región para identificar puntos de entrada y estrategias apropiadas.

En el caso de América Latina, el reporte de la CEPAL<sup>102</sup> sobre la incidencia de la desigualdad la identifica como el problema central a superar. Esta desigualdad medida en términos económicos está basada de un complejo entramado de jerarquías sociales como la clase, el nivel educativo, el género, la generación, la pertenencia étnica, los elementos raciales y su localización en función de los centros y periferias. El mismo reporte de CEPAL señala que es dicha combinación de desigualdades la que frena el avance del desarrollo sostenible, en cuanto éste se *“...asienta en las dimensiones social, económica y medioambiental, que además están altamente interrelacionadas: el rezago en una afecta a las demás y viceversa”*<sup>103</sup>.

La propuesta de re-energización de la agenda en la región requiere un cambio de paradigma en el que se amplíe tanto el entendimiento conceptual-teórico del conflicto, la paz, la justicia, la seguridad y las amenazas a la seguridad, como la distribución de funciones y responsabilidades en términos de la garantía de la seguridad y la justicia y la protección de las personas y de sus derechos humanos. En estos esfuerzos se tienen que involucrar de manera más directa a la institucionalidad de las mujeres, las mujeres afrodescendientes e indígenas, las autoridades municipales, los movimientos feministas y de mujeres, entre otras, para propiciar el desarrollo de una masa crítica que proactivamente se involucre en la construcción y mantenimiento de la paz, en el disfrute de una

102 CEPAL, Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio, (Santiago de Chile, 2018), [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43540/71/cap05\\_Desarrollo\\_e\\_igualdad\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43540/71/cap05_Desarrollo_e_igualdad_es.pdf)

103 *Ibíd.*, 236.

vida libre de violencias y que brinde la perspectiva de género en la gestión de diferentes crisis y conflictos (ambientales, armados, internos, sociales, etc.).

El análisis del contexto y de los resultados del mapeo de actores permite identificar cuatro desafíos importantes:

**I. Demarcación conceptual:** Como se ha mencionado anteriormente, muchos de los esfuerzos, especialmente dentro de la sociedad civil (incluidos los medios de comunicación y la academia) no se reconocen o enmarcan en las áreas de trabajo de la agenda MPS. Existe un extenso trabajo desarrollado en torno a la violencia basada en género, y algunas iniciativas relacionadas con el mantenimiento de la paz. No obstante, muchos de los actores no están enteramente enfocados en la agenda de las mujeres, su liderazgo en la prevención de la violencia y la reconstrucción del tejido social a nivel local, nacional y regional.

**II. Acercamiento técnico-práctico:** Con algunas notables excepciones entre los agentes gubernamentales y de la sociedad civil, existe una brecha entre cómo aplicar y convertir los compromisos jurídicos y políticos existentes en acciones, especialmente en todo aquello que se construye alrededor de los liderazgos y la agenda de las mujeres en la construcción de la paz, la promoción de la democracia participativa y el desarrollo sostenible. A través de la revisión de los PNA la mayoría de los gobiernos de la región han interpretado la agenda de MPS como un compromiso de su política exterior, ya sea a través de misiones de mantenimiento de la paz o diplomacia. En este sentido el mayor esfuerzo es reconocer y apropiarse de la aplicabilidad interna de estos compromisos y trasladarlos en términos concretos a la agenda de asuntos internos y contextos nacionales, en el contexto de una reconceptualización de la seguridad en línea con la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* de la OEA (2003).

**III. Compromiso político:** En un escenario de deterioro de la democracia, con baja confianza en las instituciones, órganos de representación y fuerzas militares y civiles del orden, es necesario transformar la lógica con la que se establecen las políticas de seguridad, reforzando la idea de que el centro de la discusión de seguridad recae en lo humano, que es concomitante a lo estatal. Este cometido requiere un liderazgo progresivo y un profundo compromiso de aceptar que la seguridad no es solamente una ausencia de violencia armada y/o de criminalidad, que los mayores retos de seguridad se encuentran a nivel interno, frecuentemente relacionados con gobernanza precaria y crecientes desigualdades. Para gran parte de la ciudadanía, el fracaso de los gobiernos en proveer necesidades básicas, garantizar derechos y gestionar diferentes tipos de crisis, subyace al descontento social y la baja legitimidad

de las instituciones. Una aplicación innovadora y transformadora de la agenda de MPS será posible mediante la confluencia de la voluntad política, el compromiso para la acción y el activismo de la sociedad civil comprometida con un fuerte eco en los espacios multilaterales a nivel regional e internacional.

**IV. Confluencia de crisis:** La superposición y continuidad de eventos disparadores de crisis, que parecieran tener diversos orígenes, pero profundamente ligados a los efectos del neoliberalismo y el deterioro democrático, demanda un replanteamiento de los objetivos en los que se ponga en el centro la sostenibilidad de la vida. La presente crisis global, activada por la crisis sanitaria del COVID- 19, demostró que los aparatos de defensa y respuesta a amenazas (que incluyen el sistema de salud pública, las redes de seguridad social, los canales de comunicación) no contaban con estrategias para hacer frente a amenazas no armadas. A su vez la crisis climática, anticipada desde hace más de tres décadas y cada vez más evidente en el incremento de desastres “naturales”, es una realidad que afecta al mundo, pero donde las poblaciones más vulnerables son las más afectadas, debido a la destrucción de los medios de vida y el endurecimiento de las condiciones para la producción. En un análisis sobre los conflictos en la región, Calderón señaló que bajo la impronta del neoliberalismo se despojó a los Estados de herramientas y medios directos para la gestión del descontento. Esta tendencia vino acompañada de un reforzamiento de la acción militar, de la autoridad y mayor libertad de los mercados; *“...la sociedad está experimentando un proceso de progresiva fragmentación de los actores colectivos y de sus identidades, lo que se refleja en una tendencia a la multiplicación de las demandas fuera de los marcos clásicos e institucionalizados de los conflictos<sup>104</sup>”*.

---

104 En Calderón, “Diez tesis”, 17, el autor propone una mirada sobre las características de los Estados latinoamericanos que les impiden garantizar el estado de derecho: “Permanece la paradoja de un Estado débil como principal referente de las intensas demandas sociales: se sigue apelando a un aparato estatal en general pobre e incapaz de dar respuestas institucionales y negociadas, atrapado en las ineficiencias de su burocracia, la ineffectividad de su sistema legal, la escasa credibilidad de sus gobiernos y problemas crónicos de corrupción y otorgamiento de prebendas. Al mismo tiempo, el proceso de centralización en el imaginario colectivo llega a los niveles más altos, donde el gobierno central es el Estado y, más aún, el presidente es el Estado, en una trayectoria histórico-cultural en la que el personalismo casi nunca dejó de jugar un papel central en la política latinoamericana”.

## 8. El Rol de la OEA y de la CIM

Con base en lo anterior, las oportunidades de transformación se encuentran en la articulación de los actores, en la capacidad estatal de repensar las bases y la lógica de sus actuaciones, del fortalecimiento de capacidades estratégicas y el diálogo político promovido a través de los escenarios multilaterales.

En estos procesos, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y sus distintas instancias, internas y multilaterales, juegan un rol fundamental, empezando por el compromiso de ampliación conceptual y mayor articulación que implica la *Declaración Sobre Seguridad en las Américas* (2003). Esta visión ampliada y holística de la seguridad da pie para un proceso de dialogo y coordinación de actores, tanto internos como externos a la Organización.



La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), como parte de la OEA, es un escenario político multilateral en el que este tipo de propuestas pueden extenderse, no solo a los interlocutores directos en el gobierno, sino a la sociedad civil que ha entendido la importancia del ámbito interamericano a la hora de defender los derechos de las mujeres y buscar la justicia. Con este trabajo, la CIM busca articular un diálogo a lo interno de la OEA y entre los Estados Miembros que operativiza un entendimiento integral de la seguridad de las mujeres a través de la gestión del conocimiento, la formulación de recomendaciones sobre políticas y programas públicas y el fortalecimiento de las capacidades de actores clave en el proceso. Este primer paso busca que al interior de la OEA se establezcan metodologías de trabajo y perspectivas de análisis innovadoras en materia de seguridad.

### **8.1 Articulación con otros actores estratégicos**

Más allá de la coordinación interna y con los Estados Miembros, la alianza con otros actores que trabajan temas similares en la región es fundamental. La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), ONU Mujeres y el Gobierno de México colaboran por ejemplo para establecer una Red regional de mujeres mediadoras, quienes podrían acelerar la implementación de la agenda y abrir espacios al nivel regional. Actualmente desarrolla un ejercicio de identificación de liderazgos femeninos para capacitarles en mediación, a través del trabajo conjunto y el intercambio de experiencias con redes de Colombia y México.

Adicionalmente, la creciente participación política de las mujeres ha llevado a la creación de redes formales e informales de encuentro de mujeres de diferentes corrientes políticas; así, las uniones de parlamentarias y las juntas políticas de mujeres en los legislativos locales/provinciales/nacionales, son escenarios de oportunidad para plantear estas discusiones y vislumbrar una articulación entre la acción política de las mujeres y los propósitos estratégicos de la agenda de género. De igual manera, la RedCIM, establecida con las mujeres egresadas del Curso para Candidatas Electorales de la CIM, es un espacio idóneo para debatir las implicaciones políticas de un acercamiento integral a la seguridad de las mujeres.

Es vital acercarse, entender y trabajar con los liderazgos (feministas) de mujeres jóvenes que hoy hacen parte de ese *tsunami* de militancias, casi todas reactivas al neoliberalismo y patriarcado, que están además a la vanguardia tecnológica y de producción y difusión de contenidos en red. Esto implica un viraje en la idea del sujeto político que



configura la actual base feminista<sup>105</sup>, reconociendo su vitalidad, diversidad y posibilidad de generación de agendas propias.

Otro punto de entrada tiene que ver con la articulación entre el Acuerdo de Escazú y la agenda de MPS, en lo relacionado con la protección de la vida y acción de las defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales. Si bien el Acuerdo (artículo 9) enumera importantes elementos a considerar, es necesario dotarle de contenido específico sobre las vulnerabilidades y fortalezas de las mujeres defensoras, como lo ha venido haciendo la CIDH.

Existen otras oportunidades como el hecho que Uruguay y Canadá -pionero en la implementación de la agenda de MPS- lideraron hasta 2021 la Red de Puntos Focales de MPS<sup>106</sup> y desde esta posición abrieron espacios importantes de reflexión y dialogo sobre la aplicabilidad de la agenda en las Américas. A través de esta, se pueden ofrecer puntos de entrada no solamente en la implementación de la agenda de MPS en la región sino también discutir los temas relacionados con género, paz y seguridad como la trata de personas, la violencia y exclusión sistemática de poblaciones indígenas, afrodescendientes y rurales, la militarización de sus territorios y la presencia de empresas mineras y otras actividades extractivistas en los mismos territorios, la alta presencia de armas pequeñas (SALW) y la desconfianza general en la institucionalidad del Estado, y particularmente en los sectores de seguridad y justicia<sup>107</sup>.

105 Manzano señala una fractura entre el “feminismo maternalista” que como tipo ideal está configurado sobre la idea de la mujer adulta y madre. El clivaje actual gira en torno a militancias muy jóvenes, autónomas y espontaneas. Valeria Manzano, “Feminismo y Juventud en la Argentina del Siglo XX”, en *Activismos feministas jóvenes: emergencias, actrices y luchas en América Latina*, eds. Mariana Larrondo y Camila Ponce Lara (CLACSO, 2019), 41-58.

106 Sitio web de la Red de los puntos focales de mujeres, paz y seguridad: <https://wpsfocalpointsnetwork.org/>

107 Ver por ejemplo el artículo en la página de la red por parte de Toni Haarstrup y Jamie Hagen, *Race, Justice and New Possibilities: 20 Years of the WPS Agenda*, (WPS FPN, 2020), <https://wpsfocalpointsnetwork.org/2020/07/28/race-justice-and-new-possibilities-20-years-of-the-women-peace-and-security-agenda/>, el cual refleja las discusiones y reflexiones de la agenda de MPS por parte de sus miembros.

## 9. Agenda de trabajo: Oportunidades y desafíos

El incremento en la representación y la participación de las mujeres en posiciones de liderazgo y toma de decisiones ha traído consigo una mejor convivencia pacífica y mejores resultados de desarrollo para la sociedad. No obstante, este cambio no es ni generalizado, ni totalmente transformador, dado que las mujeres continúan sobrellevando la mayor parte de las responsabilidades de cuidado y reproducción social en la vida cotidiana. De acuerdo con el informe de CIM/OEA sobre el impacto del COVID-19 en la vida de las mujeres “La pandemia ha ayudado crudamente a mostrar la ubicuidad de los cuidados, los cuales ya eran parte de la vida de las personas, empresas, comunidades y economías en tiempos normales. La presencia en todo momento y espacio de las necesidades de cuidados viene de la mano de otra ubicuidad: la capacidad de las familias, en particular de las mujeres, de estirar su tiempo y sus brazos para atender simultáneamente múltiples tareas y obligaciones”<sup>108</sup>. Esta misma lógica aplica para la acción directa y participación en la construcción de la paz, en la medida en que no es sostenible si constituye una tercera carga laboral no remunerada.

Un importante desafío común a la región tiene que ver con la visión hegemónica y restringida de los temas de seguridad. Si bien el concepto de seguridad ciudadana o multidimensional ha ido ganando relevancia entre los gobiernos y apropiación por parte de la sociedad civil, el concepto de **seguridad humana** está lejos de ser conocido; de hecho, algunos Estados abiertamente señalan que no lo suscriben. Se ha identificado una resistencia política por parte de los Estados a la implementación de la agenda de MPS, bajo el entendido de que su adopción en el ámbito interno implica un reconocimiento implícito de la existencia de elementos de conflicto/conflictividad social que pueden impactar a la seguridad. Pese a todo, es vital propender por la integración temática de los componentes de la agenda (VBG, política de defensa y seguridad nacional y seguridad ciudadana) con el fin de dotar de contenido práctico y operativo la agenda de MPS.

No obstante, en los diferentes escenarios de manifestación pública sucedidos en los últimos cinco años en la región, es claro que sin necesariamente nombrarlo como tal, lo que la sociedad pide es seguridad humana, que va más allá de una seguridad estatal y tradicional -y respuestas efectivas en este ámbito-: soluciones contra la desigualdad entre diferentes grupos dentro de la sociedad, el impacto del neoliberalismo, los femicidios,

108 OEA, *COVID -19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de cuidados* (CIM, 2020), <http://www.oas.org/es/cim/docs/Cuidados-COVID19-ES.pdf>

las brechas socio-económicas y la exclusión de diferentes grupos dentro de la sociedad, el incumplimiento de las promesas gubernamentales y medidas efectivas contra el cambio climático, por mencionar solo algunos. A esto se suman amenazas específicas en términos de la seguridad tradicional como: la inestabilidad; el uso desproporcional de la fuerza, el uso de inteligencia militar contra quienes defienden los derechos humanos; los asuntos ambientales; la desconfianza hacia el sector de seguridad, la alta presencia de armas de fuego, la delincuencia transnacional, el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas. Estos desafíos sólo pueden afrontarse a través del compromiso político efectivo y el trabajo cooperativo a nivel local, nacional y regional.

La agenda de MPS no se debe aplicar exclusivamente en el contexto regional; pero el liderazgo de la OEA es clave para que los Estados inicien el trabajo de apropiarse de esta agenda, y reconocer las amenazas específicas que sufren y enfrentan las mujeres en sus países sobre todo al nivel político. Reconocer los vínculos entre las viejas y las nuevas amenazas, dota de contenido adicional y refuerza la relevancia de la agenda MPS en una interpretación más adaptada al contexto. A su vez una acción y liderazgo en términos de la región puede ser un excelente escenario para explorar un intercambio sobre las buenas prácticas y lecciones aprendidas o un trabajo conjunto con otros organismos regionales, como la Unión Europea, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) que ya han desarrollado mecanismos de monitoreo de MPS. En esa forma se puede elevar las experiencias de empoderamiento político, reconocimiento social y trabajo en red de más mujeres en países en conflicto en conjunto con redes de la sociedad civil como UNIDAS o el Global Network for Women Peacebuilders (GNWP), las cuales cuentan con miembros en varios países de la región que ya trabajan en MPS.

En el contexto de su Plan Estratégico 2022-2026<sup>109</sup>, adoptado por las Delegadas de la CIM durante su Octava Asamblea Extraordinaria (julio 2022), este sentido y en aras a proponer una estrategia a mediano plazo, la ruta de trabajo de la CIM plantea una serie de objetivos estratégicos y acciones concretas:

### **Objetivo Estratégico 1**

Fomentar una reconceptualización del marco conceptual y de actuación en torno al conflicto, la seguridad y la paz desde el feminismo, la resiliencia y los liderazgos históricos de las mujeres y la prevención y gestión de crisis y conflictos y la construcción de la paz:

- I. Visibilizar los efectos diferenciados, desde el enfoque de género e interseccional, de las políticas y medidas de seguridad en las mujeres y identificar las brechas en cuanto a la seguridad de las mujeres;

109 CIM. *Plan Estratégico 2022-2026 de la Comisión Interamericana de Mujeres* (Washington, DC, 2022), <https://www.oas.org/es/cim/docs/CIM-StrategicPlan2022-2026-ES.pdf>

- II. Propiciar diálogos y debates a nivel político y técnico sobre políticas y medidas necesarias para la seguridad de las mujeres y su participación y liderazgo igualitario en los ámbitos relacionados, incluyendo la justicia;
- III. Entre la masa crítica ya sensibilizada y conocedora de las temáticas de MPS, promover un replanteamiento del paradigma en la región; esto es, volcar la atención en las amenazas particulares a la seguridad de las mujeres, en contextos donde la violencia no emana de conflictos armados tradicionales, sino que subyace a las falencias del modelo de desarrollo;
- IV. Socializar y comunicar en torno a estas conceptualizaciones del conflicto, la seguridad y la paz, los impactos diferenciados y las recomendaciones concretas.

### **Objetivo Estratégico 2**

Coordinar un trabajo conjunto de actores clave que reconoce la relevancia, las intersecciones entre sus componentes y los factores socios-políticos de la agenda de MPS en la región:

- I. Liderar un espacio de diálogo e intercambio multilateral sobre temas de la agenda de mujeres, paz y seguridad, que cuente con el apoyo de otras instancias y organismos de la OEA y la participación de la sociedad civil;
- II. Fortalecer y visibilizar la articulación entre los marcos legales regionales y la agenda de MPS, especialmente mediante la integración del enfoque de derechos humanos y la reconceptualización de la seguridad en los múltiples espacios multilaterales de la OEA; y
- III. Proponer y coordinar la creación de una agenda regional de mujeres, paz y seguridad, involucrando a los espacios multilaterales de la OEA sobre seguridad, justicia y otros temas relevantes;
- IV. Dar seguimiento a la implementación de esta agenda a nivel regional y nacional con indicadores que permiten medir los avances y cambios cumplidos.

### **Objetivo Estratégico 3**

Visibilizar, acompañar y asesorar los liderazgos de las mujeres en la implementación de la agenda de mujeres, paz, seguridad y justicia en todos los ámbitos y a todos los niveles, con atención al tránsito de estos liderazgos desde tiempos y espacios específicos de conflicto y crisis, a la política formal:

- I. Fomentar el ejercicio de liderazgos feministas democráticos en la gestión de crisis y conflictos a través de la generación de conocimientos y la capacitación;
- II. Generar conocimiento y promover los liderazgos de las mujeres en espacios de toma de decisiones sobre temas de seguridad, conflicto y crisis y otros temas relacionados.

#### **Objetivo Estratégico 4**

Promover el enfoque de género e interseccional como un factor de poder presente de manera integral en toda acción social en vez una externalidad que puede ser incorporada de manera aleatoria en el desarrollo de programas y proyectos:

- I. Seguir avanzando en la capacitación de género a todos los actores relevantes de la OEA, al interior de todas las fuerzas armadas (militares, policiales y otras), en la administración de la justicia, de una manera transversal y más allá del curso o módulo puntual parte de un entrenamiento;
- II. Sistematizar las experiencias exitosas de los Estados miembro y otros que ya han elaborado planes nacionales de acción sobre mujeres, paz y seguridad a través del intercambio de experiencias y cooperación.

#### **Objetivo Estratégico 5**

Identificar y analizar los estándares y la jurisprudencia existente en torno al tema MPS y fomentar la integración de esta agenda en el trabajo de los mecanismos de seguimiento de los tratados multilaterales regionales relevantes

- I. Acoger todas las recomendaciones incluidas en la Recomendación General No. 30 del Comité CEDAW “Las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos” e incorporarlos al diálogo político regional;
- II. Identificar y socializar las implicaciones del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, desde el enfoque de género e interseccional;
- III. Teniendo en cuenta los estándares existentes de la Corte IDH, profundizar las implicaciones de la Convención de Belém do Pará en escenarios de conflictividad social y crisis para identificar las obligaciones estatales relevantes y generar indicadores y recomendaciones prácticas; y
- IV. Estudiar la contribución de la jurisprudencia regional en estos temas, incluyendo el acceso a la justicia, la interseccionalidad, la impunidad y la participación política de las mujeres, entre otros.

## Anexos

### Anexo 1

#### Planes Nacionales de Acción



#### Argentina (2015)

El Plan de Argentina no contempla escenarios de crisis o conflictos internos. Está fundamentalmente enmarcado en la política exterior del país y su participación en operaciones de paz<sup>110</sup> y negociaciones diplomáticas. Las excepciones a esto son las líneas de: aumento de la participación de mujeres en todo el Estado (en particular en el poder Judicial); atención a mujeres solicitantes de asilo y refugio y; formación para la paz y la igualdad de género, que no solo incluye a los funcionarios de seguridad, sino a toda la administración pública, el sistema de administración de justicia y los sistemas de educación formal y no formal que, cubren a toda la población. En la dimensión nacional, el Plan no incluye líneas de acción sobre violencia sexual.

Objetivos/Ámbitos	Descripción
1. Incrementar la presencia de mujeres en las misiones de paz y de asistencia humanitaria y su participación en sus órganos de toma de decisiones.	Sus líneas de acción apuntan todas a la política exterior y a la participación en operaciones de mantenimiento de paz.
2. Incrementar la participación política de las mujeres en materia de paz y seguridad, en los procesos de negociación de paz, el manejo de conflictos y en los espacios de toma de decisiones en cada uno de estos ámbitos.	Incluye líneas de acción estructurales, orientadas a aumentar la participación y empoderamiento de las mujeres en todos los niveles y ámbitos del Estado, incluyendo el poder judicial.
3. Incluir la perspectiva de género en todas las actividades de construcción de paz y misiones de asistencia humanitaria, incluyendo las actividades para el desarme, la desmovilización y la integración.	Incluye líneas de acción estructurales, orientadas a aumentar la educación para la paz y la igualdad de género en la educación formal y no formal. En particular, la formación en DDHH, igualdad de género, paz y seguridad para todos los funcionarios de seguridad y de la administración pública.
4. Proteger los derechos humanos de las mujeres y las niñas en países en conflicto y post-conflicto (incluyendo campos de personas refugiadas y en situación de desplazamiento), especialmente frente a la violencia basada en género y la violencia sexual, promoviendo un ambiente de seguridad y bienestar.	Sus líneas de acción apuntan todas a la política exterior, salvo una dedicada a la atención a mujeres solicitantes de asilo y refugio y otra que señala genéricamente la obligación de promover programas y políticas contra la violencia de género y el acceso a la justicia.

110 Argentina ha participado en misiones de mantenimiento de paz desde 1958 (Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Acción de la República Argentina para la Implementación de la Resolución N° 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Subsiguientes, 2015, 9)


**Chile (2015)<sup>111</sup>**

El Plan de Chile no contempla escenarios de crisis o conflictos internos. Está exclusivamente enmarcado en la política exterior del país y su participación en operaciones de paz y negociaciones diplomáticas. En los temas de promoción de la participación de mujeres en cargos públicos se restringe a las operaciones de paz y gestiones internacionales vinculadas al tema. En la dimensión nacional, el Plan no incluye líneas de acción sobre violencia sexual.

Objetivos/Ámbitos	Descripción
1. Incorporar la perspectiva de género en todas las actividades y estrategias de prevención de conflictos y de mantenimiento y fomento de la paz; en la creación de mecanismos e instituciones eficaces de alerta anticipada que tengan en cuenta las cuestiones de género y, en el fortalecimiento de las medidas para prevenir la violencia de género contra las mujeres y niñas, en particular, las diversas formas de violencia sexual.	Sus líneas de acción apuntan todas a la política exterior y a la participación en operaciones de mantenimiento de paz.
2. Promover y apoyar la participación activa y significativa de las mujeres en todos los procesos de paz y su representación en todos los niveles de adopción de decisiones relacionadas con la prevención, gestión y solución de conflictos. También contempla el fortalecimiento de las alianzas y contactos con grupos y organizaciones nacionales e internacionales de defensa de los derechos de las mujeres.	
3. Fortalecer y ampliar medidas para garantizar la seguridad, la integridad física y mental, la salud sexual y reproductiva, el bienestar, la autonomía económica y la dignidad de las mujeres y niñas; en respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de mujeres y niñas, incorporando la perspectiva de género en las instituciones que cumplen algún rol en operaciones de paz, conflicto y postconflicto.	
4. Propiciar el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones tanto a los mecanismos y servicios de distribución de la ayuda, en particular los relativos a las necesidades concretas de las mujeres y niñas en todos los esfuerzos de recuperación y socorro, como a la justicia de transición.	


**Paraguay (2015)<sup>112</sup>**

El Plan de Paraguay se enmarca, fundamentalmente, en la política exterior del país y su participación en operaciones de paz y negociaciones diplomáticas, pero sí incluye un escenario de crisis o conflicto interno: la gestión de riesgos (fundamentalmente asociado a riesgos naturales). También incluye una visión amplia de la formación en cultura de paz para prevenir situaciones de conflictos, con la participación activa de las mujeres, dirigida a toda la población y no solo a funcionarios de seguridad. El objetivo de aumentar la participación de mujeres en todos los niveles (incluyendo cargos directivos) está acotado a los cuerpos de seguridad y cargos diplomáticos, pero agrega a los Consejos de Emergencia Locales. No incluye medidas específicas orientadas a prevenir la violencia sexual, dentro del territorio.

111 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. Mujeres, Paz y Seguridad, 2015.

112 Gobierno Nacional, Plan de Acción Nacional. Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la República del Paraguay, 2015.

Objetivos/ Ámbitos	Descripción
1. Aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones institucionales, en los procesos de paz, de prevención y de resolución de conflictos.	Incluye líneas de acción para promover la participación de mujeres en cuerpos de seguridad, cargos diplomáticos y Consejos de Emergencia Locales, en todos los niveles, incluyendo las posiciones directivas.
2. Incorporar la perspectiva de género en todas las áreas relacionadas a los procesos de paz y de solución de conflictos.	Incluye formación en género y resolución de conflictos para el personal de los cuerpos de seguridad y otros vinculados con la Resolución N° 1325; así como la incorporación de la perspectiva de género en un Protocolo y un Manual de gestión y reducción de riesgos.
3. Promover la cultura de la paz para prevenir situaciones de conflictos, con la participación activa de las mujeres.	Incluye líneas de acción estructurales, orientadas a aumentar la educación para la paz y la igualdad de género en la educación formal y no formal, a través de la formación, campañas e investigación.
4. Establecer coordinación efectiva a nivel interinstitucional, intersectorial e internacional para realizar acciones conjuntas, implementar y evaluar la Resolución N° 1325.	Incluye líneas de acción de coordinación.



### Brasil (2017)<sup>113</sup>

El Plan de Brasil no contempla escenarios de crisis o conflictos internos. Está orientado fundamentalmente a las operaciones de paz y al trabajo diplomático. La excepción a esto son las líneas de acción vinculadas con la protección de solicitantes de asilo o refugio. En los temas de promoción de la participación de mujeres en cargos públicos se restringe a instituciones diplomáticas, militares, policiales, vinculadas al trabajo diplomático y a operaciones extraterritoriales. No incluye medidas específicas orientadas a prevenir la violencia sexual, dentro del territorio.

Objetivos/ Ámbitos	Descripción
1. Aumento de la participación efectiva de las mujeres brasileñas en actividades relacionadas con la paz y la seguridad internacionales, incluso en puestos de liderazgo, así como la promoción de la participación efectiva de las mujeres locales, incluso en puestos de liderazgo, en actividades relacionadas con la paz y la seguridad internacional en las situaciones de conflicto y posconflicto que les afectan.	Incluye líneas de acción para aumentar la participación de mujeres diplomáticas, militares, policías, civiles y actrices locales, en actividades de seguridad y paz, en el marco del trabajo diplomático y operaciones extraterritoriales.
2. Ampliación y mejora de la contribución del Brasil a la lucha contra la violencia de género y la protección de los derechos humanos de todas las mujeres y niñas en situaciones de preconflicto, conflicto y posconflicto.	Incluye líneas de acción para la protección de la población civil en operaciones de paz y, también, para la protección de mujeres solicitantes de asilo o refugio en territorio brasileiro.
3. Fortalecimiento de la perspectiva de género en el desarrollo e implementación de las operaciones de construcción de paz y cooperación humanitaria emprendidas y/o apoyadas por Brasil.	Incluye líneas de acción para incluir la perspectiva de género en la cooperación humanitaria que realiza Brasil y en sus misiones de paz; así como el fortalecimiento de instituciones locales (en países receptores de cooperación).



4. Ampliación del conocimiento sobre la Agenda Mujer, Paz y Seguridad, y participación en su implementación por parte de organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos feministas y de mujeres, la academia y el público en general.	Incluye líneas de acción para difundir en el Estado y la sociedad la agenda de MPS y el Plan de Acción nacional.
--	--



### El Salvador (2017) <sup>114</sup>

El Plan de El Salvador combina tanto objetivos vinculados con operaciones de paz y diplomacia, como objetivos vinculados con la prevención, la seguridad interna (frente al crimen organizado y delitos específicos como la trata) y la agenda postconflicto armado. Reconoce explícitamente la importancia de un enfoque amplio de la agenda de MPS, con lo cual constituye una referencia importante: “Durante años, la Resolución 1325 fue considerada únicamente como un instrumento aplicable a las situaciones de conflicto y post-conflicto. Sin embargo, el nuevo enfoque dado a esta Resolución por el Comité de la CEDAW [Recomendación General N° 30] ha abierto una verdadera oportunidad para que El Salvador desarrolle el presente Plan de Acción Nacional con un objetivo más amplio e integral”<sup>115</sup>.

Entiende el aumento de la participación de mujeres en distintos niveles, de manera amplia. No solo en instituciones vinculadas con la paz y seguridad (en ámbitos nacionales e internacionales), sino en instituciones del Estado, en general. Prevé la formación en género para los funcionarios de instituciones de seguridad, pero también campañas masivas de lucha contra los estereotipos de género. Apunta a transversalizar perspectiva de género en las políticas de seguridad; incluye medidas específicas orientadas a prevenir la violencia sexual, en el contexto nacional; así como medidas para garantizar la protección de DDHH de mujeres y niñas en el contexto nacional (seguridad humana, trabajo digno, educación, salud, justicia y protección, protección de mujeres en condición de violencia, migrantes, niñas y mujeres víctimas de trata) y de reparación y restitución de derechos a mujeres víctimas sobrevivientes del conflicto armado.

Objetivos/ Ámbitos	Descripción
1. Mecanismos puestos en marcha con el fin de dar voz a las mujeres y de promover su participación y representación equilibrada en temas que conciernen su propia protección.	Incluye líneas de acción destinadas a fomentar la participación de mujeres en la toma de decisiones en materia de paz y seguridad nacional e internacional; dentro del Estado, especialmente en instituciones de seguridad pública y ciudadana; la participación y representación paritaria en las instancias de decisión sobre los temas de seguridad pública y ciudadana; y medidas de acción positiva con el fin de aumentar tal participación.

114 Ibídem

115 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Plan de Acción Nacional. Mujeres, Paz y Seguridad 2017- 2022 , San Salvador, 2017, 21

<p>2. Formular e implementar mecanismos de prevención, la integración de datos, las campañas de prevención, la lucha contra los estereotipos y la promoción de una cultura de tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres.</p>	<p>Incluye líneas de acción orientadas a integrar la perspectiva de género en los esfuerzos de prevención de conflictos dentro de contextos de inseguridad ciudadana; la formación de las fuerzas de seguridad sobre derechos humanos de las mujeres, con el fin de prevenir la violencia contra niñas y mujeres; mecanismos de detección temprana y prevención de la violencia contra mujeres y niñas, con especial énfasis en la prevención de la violencia sexual y; la creación de una política nacional de "Tolerancia Cero" ante abusos por parte de agentes del Estado contra las mujeres, especialmente en casos ligados a violencia sexual.</p>
<p>3. Mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos; acciones para proveer servicios básicos a mujeres y niñas; dispositivos para mejorar su protección y la administración de justicia.</p>	<p>Incluye líneas de acción que apuntan a garantizar la protección de los derechos de las mujeres y niñas; en particular el acceso a servicios de seguridad integral, trabajo digno, educación, salud, justicia y protección. Tiene especial énfasis en la protección de mujeres en condición de violencia, migrantes, niñas y mujeres víctimas de trata.</p>
<p>4. Medidas de respuesta de urgencia, mecanismos de reparación a víctimas y medidas de re-integración de sobrevivientes a sociedades pacíficas y consensuadas.</p>	<p>Incluye medidas de reparación y restitución de derechos a mujeres víctimas sobrevivientes del conflicto armado; entre ellas la búsqueda de mujeres desaparecidas durante el conflicto y de mujeres desaparecidas en contextos actuales de violencia.</p>
<p>5. Medidas propias de seguimiento y fortalecimiento del proceso con el fin de asegurar la Implementación y Seguimiento del presente Plan de Acción Nacional. Bajo la coordinación del Ministerio de tutela, todas las instituciones y organizaciones participantes en el proceso han de integrarse y coordinar esfuerzos para la efectividad del presente documento.</p>	<p>Es un objetivo de gestión, con medias que promueven la aplicación y el seguimiento al Plan entre todos los sectores involucrados.</p>

### Guatemala (2017) <sup>116</sup>

El Plan de Guatemala combina tanto objetivos vinculados con la política exterior como, en mayor medida, con la política interna de seguridad y la agenda postconflicto armado. Incluye una concepción amplia del aumento de la participación de las mujeres, no solo en el campo judicial o de seguridad, sino también electoral, en los distintos niveles del Estado. También incluye una visión amplia de la formación en género, tanto a empleados públicos, como a la sociedad en general, a través del sistema educativo nacional. Contempla medidas disciplinarias y de ascensos que apuntan a la protección de los derechos de las mujeres y medidas de atención, justicia y reparación. El Plan incluye, también, medidas de protección frente a la violencia sexual.

<sup>116</sup> Mesa Interinstitucional Mujer, Paz y Seguridad, MIMPAZ, Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas y resoluciones relacionadas con Mujeres, Paz y Seguridad, 2017.

Objetivos/ Ámbitos	Descripción
Lograr la paridad en la representación de mujeres y hombres en la toma de decisiones de los gobiernos nacionales, instituciones y mecanismos regionales e internacionales, en todos los niveles y áreas.	Incluye la realización de reformas legislativas (en materia electoral, de seguridad, judicial) y la promoción de una cultura institucional, orientadas a aumentar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, resolución de conflictos e instituciones vinculadas a los procesos de paz y seguridad.
Desarrollar e implementar estrategias de capacitación para el cumplimiento de la Resolución 1325 de la Unión Consejo de Seguridad de las Naciones y Resoluciones Afines relacionadas con la Mujer, la Paz y la Seguridad, de una manera sustentable.	Este objetivo prioriza la formación de: empleados públicos; Mujeres en general y; de la población en edad escolar, a través del sistema educativo nacional.
Adoptar medidas que garanticen la protección, el progreso y el respeto de los derechos humanos de mujeres para la prevención, atención, sanción y erradicación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual.	Incluye la promoción de medidas disciplinarias contra funcionarios que vulneren los DDHH de las mujeres; veto a la contratación o ascensos de funcionarios con delitos de violencia en contra de mujeres; fortalecimiento de la estructura y financiamiento de las instituciones de mujeres en todos los niveles del Estado y; campañas de promoción de los DDHH de las mujeres y cultura de paz.
Fortalecer el liderazgo y promover la participación equitativa de las mujeres en la negociación, los procesos de resolución de conflictos y consolidación de la paz.	Incluye medidas para promover el liderazgo e iniciativas de mujeres en procesos de consolidación de la paz y acciones vinculadas a la seguridad.
Facilitar el liderazgo, la participación y los beneficios de las mujeres a partir de acciones de dignidad y reparación transformadora para contribuir a la erradicación de la impunidad.	Incluye distintas líneas de reparación de las violencias contra las mujeres en el conflicto y postconflicto; entre las cuales: reivindicación de la memoria histórica de las mujeres en el conflicto y postconflicto; creación y fortalecimiento de unidades de atención integral a mujeres víctimas de violencias; y fortalecimiento de la investigación, sanción y reparación por violaciones de los DDHH de las mujeres en situaciones de conflicto.

**Canadá (2017)**<sup>117</sup>

El Plan de Canadá no contempla escenarios de crisis o conflictos internos. Está exclusivamente enmarcado en la política exterior del país y su participación en operaciones de paz y negociaciones diplomáticas<sup>118</sup>.

Objetivos/Ámbitos	Descripción
Aumentar la participación significativa de las mujeres, las organizaciones de mujeres y redes de prevención de conflictos, resolución de conflictos y construcción del Estado después de los conflictos.	Todos los objetivos del Plan apuntan a objetivos de política exterior, en el contexto de la participación de Canadá en operaciones de paz y ayuda humanitaria.
Prevenir, responder y poner fin a la impunidad de la violencia sexual y de género perpetrados en conflictos, explotación y abusos sexuales por parte del personal de mantenimiento de la paz y otro personal internacional, incluido el personal humanitario y de desarrollo.	
Promover y proteger los derechos humanos de las mujeres y las niñas, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en entornos frágiles, de conflicto y posconflicto.	
Satisfacer las necesidades específicas de mujeres y niñas en contextos humanitarios, incluida la defensa de sus derechos sexuales y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.	
Fortalecer la capacidad de las operaciones de paz para avanzar en la agenda de MPS, incluso mediante el despliegue de más mujeres y la integración total de la agenda de MPS en las operaciones de las Fuerzas Armadas Canadienses y los despliegues policiales.	

117 Government of Canada, Plan de Acción Nacional de Canadá para la implementación de las Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, Ottawa, 2017

118 En todo caso, Canadá y EEUU cuentan con políticas exteriores que incluyen la cooperación al desarrollo, y ambos países tienen programas de financiamiento importantes en temas MPS.

**EE. UU. (2019)**<sup>119</sup>

El Plan de EEUU no contempla escenarios de crisis o conflictos internos. Está exclusivamente enmarcado en la política exterior del país y su participación en operaciones de paz y negociaciones diplomáticas.

Objetivos/ Ámbitos	Descripción
Aumentar la participación significativa de las mujeres en procesos políticos, cívicos y militares para prevenir y resolver conflictos, prepararse para desastres y establecer condiciones para la estabilidad durante el posconflicto y esfuerzos posteriores a la crisis.	Todos los objetivos del Plan apuntan a objetivos de política exterior y a la participación de EEUU en operaciones de paz y ayuda humanitaria.
Promover la protección de la seguridad, los derechos humanos y las necesidades de las mujeres y las niñas, que estén protegidos (por sus gobiernos) para que puedan contribuir de manera significativa a nivel local, nacional y mundial.	
Mantener el papel de los Estados Unidos como líder en el escenario mundial en la promoción de la participación significativa de las mujeres en la prevención, el manejo y la resolución de conflictos, y en los esfuerzos de socorro y recuperación posteriores a los conflictos.	
Alentar a los gobiernos aliados a reformar políticas, programas y planes para aumentar la participación significativa de las mujeres en los procesos relacionados con la paz y la seguridad y las instituciones de toma de decisiones.	

**México (2021)**<sup>120</sup>

El Plan de México combina tanto objetivos vinculados con operaciones de paz y diplomacia, como objetivos vinculados con la prevención, la seguridad interna y "...la lucha contra la violencia estructural"<sup>121</sup>. Incluye medidas para la formación del personal militar y policial y para el resto de los funcionarios públicos, en materia de género y DDHH de mujeres y niñas. Fomenta el aumento de la participación de mujeres en operaciones de paz y foros multilaterales; así como en la creación de redes de mujeres constructoras de la paz en territorio mexicano. El Plan incluye, también, medidas de prevención de violencia sexual en territorio nacional.

Objetivos/Ámbitos	Descripción
Incorporar la perspectiva de género en todas las actividades y estrategias de prevención de conflictos y de mantenimiento y fomento de la paz; en la creación de mecanismos e instituciones eficaces de alerta anticipada y, en el fortalecimiento de las medidas para prevenir la violencia contra las mujeres y niñas por razón de género, en particular, las diversas formas de violencia sexual.	Incluye campañas para el personal militar y policial sobre el papel de las mujeres en la prevención de los conflictos y los procesos de la paz; la capacitación de funcionarios públicos (en particular municipales) sobre empoderamiento de las mujeres, perspectiva de género en los procesos de paz y seguridad internos y prevención de la violencia contra las mujeres y niñas, en particular la violencia sexual y; la creación de policías especializadas en la prevención, investigación y persecución de los delitos de violencias contra las mujeres.

119 Seal of the President of the United States, Estrategias sobre Mujeres, Paz y Seguridad de los Estados Unidos, 2019

120 Ibídem

121 Gobierno de México, Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, 2021, 9

Promover y garantizar la participación activa y significativa de las mujeres en todos los procesos de paz y su representación en todos los niveles de adopción de decisiones relacionadas con la prevención, gestión y solución de conflictos. También contempla la contratación y nombramiento de mujeres para puestos de categoría superior en las Naciones Unidas y en las fuerzas de mantenimiento de la paz, en particular como personal militar, civil y de policía.	Incluye líneas de acción para potenciar la participación de las mujeres uniformadas en las Operaciones de Paz y en foros multilaterales sobre paz, seguridad y resolución de conflictos; así como la creación de redes de mujeres constructoras de la paz en territorio mexicano y el intercambio de experiencias y buenas prácticas derivadas de la participación de las mujeres en la implementación de estrategias locales para la construcción de paz.
Fortalecer y ampliar medidas para garantizar la seguridad, la integridad física y mental, la salud -incluyendo la salud y los derechos sexuales y reproductivos-, el bienestar, la seguridad económica y la dignidad de las mujeres y niñas; promoción y protección de sus derechos humanos, incorporando la perspectiva de género en las instituciones que participan en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas, así como en los procesos de prevención y post-conflicto.	Sus líneas de acción apuntan a la participación en operaciones de mantenimiento de paz y a promover la política de "tolerancia cero" dentro de Naciones Unidas para prevenir y responder a la explotación y abuso sexual.
Propiciar el acceso y participación de las mujeres en igualdad de condiciones tanto a los mecanismos y servicios de distribución de la ayuda y de asistencia humanitaria, en particular los relativos a las necesidades concretas de las mujeres y niñas en todos los esfuerzos de recuperación, asistencia humanitaria y consolidación de la paz.	Apunta a la inclusión de la perspectiva de género en la ayuda y asistencia humanitaria, así como en los procesos de consolidación de la paz post-conflicto.

### Perú (2021) <sup>122</sup>

El Plan de Perú no contempla escenarios de crisis o conflictos internos. Está enmarcado en la política exterior del país y su participación en operaciones de paz y negociaciones diplomáticas. Incluye líneas de acción vinculadas con la formación del personal militar (en particular el que participa en operaciones de paz); el aumento de la participación de mujeres en operaciones de paz y; líneas vinculadas con la investigación y análisis de hechos que afecten los derechos de mujeres y niñas, en el contexto operaciones de paz. No incluye medidas específicas orientadas a prevenir la violencia sexual, dentro del territorio.

Objetivos/Ámbitos	Descripción
Incorporar la perspectiva de género en todas las actividades y estrategias de prevención de conflictos y de mantenimiento y fomento de la paz; en la creación de mecanismos e instituciones eficaces de alerta anticipada que tengan en cuenta la cuestiones de género; y, en el fortalecimiento de las medidas para prevenir la violencia contra las mujeres y niñas, en razón del género. En particular, las diversas formas de violencia sexual.	Incluye líneas de acción vinculadas con la formación del personal militar (en particular el que participa en operaciones de paz) y; líneas vinculadas con la investigación y análisis de hechos que afecten los derechos de mujeres y niñas, en el contexto de operaciones de paz.

122 República del Perú, Plan de Acción para implementar la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas N°1325 'Mujeres, Paz y Seguridad', 2021

Promover y apoyar la participación activa y significativa de las mujeres en todos los procesos de paz y su representación en todos los niveles de adopción de decisiones relacionadas con la prevención, gestión y solución de conflictos. También contempla el fortalecimiento de las alianzas y contactos con grupos y organizaciones nacionales e internacionales de defensa de los derechos de las mujeres.	Sus líneas de acción apuntan a aumentar la participación femenina en el personal de operaciones de mantenimiento de paz.
Fortalecer y ampliar medidas para garantizar la seguridad, la integridad física y mental, la salud sexual y reproductiva, el bienestar, la autonomía económica y la dignidad de las mujeres y niñas; respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de mujeres y niñas, incorporando la perspectiva de género en las instituciones que cumplen algún rol en operaciones de paz, conflicto y postconflicto.	Incluye líneas de formación, información y realización de protocolos y coordinaciones institucionales orientadas a proteger los DDHH de mujeres y niñas en el contexto de operaciones de paz.
Propiciar el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones tanto a la justicia de transición como a los mecanismos y servicios de distribución de la ayuda, en particular los relativos a las necesidades concretas de las mujeres y niñas en todos los esfuerzos de recuperación y socorro.	Líneas de acción vinculadas a la difusión de información a mujeres y niñas sobre sus DDHH y mecanismos de protección, en los países en donde se desarrollan operaciones de paz.



### Acuerdo de Paz de Colombia (2016)

Como se señaló arriba, Colombia no tiene propiamente un Plan de Acción Nacional, explícitamente enmarcado en la agenda de MPS, pero puede entenderse que el “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” (2016) y su Plan Marco de Implementación<sup>123</sup>, en tanto transversalizan el enfoque de género e incluye 122 medidas de género<sup>124</sup>, constituye una orientación parcial de política nacional en la materia. En ese sentido se hace aquí un resumen de sus objetivos y líneas de acción.

El Acuerdo incluye 5 puntos sustantivos y uno de implementación. Los puntos sustantivos son los siguientes:

**Reforma Rural Integral:** orientado a “...reversar los efectos del conflicto y garantizar la sostenibilidad de la paz, busca aumentar el bienestar de los habitantes rurales, impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico...”<sup>125</sup>.

**Participación Política:** que busca “...la ampliación de la democracia para facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político, y enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los principales problemas nacionales”<sup>126</sup>.

**Fin del Conflicto:** que apunta a “...terminar de manera definitiva las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, las hostilidades y cualquier acción que afecte a la población civil”<sup>127</sup>.

123 Departamento Nacional de Planeación, Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, Consulta en línea: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

124 Grupo de Género en la Paz – GPAZ, LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES. III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz, 2021, Consulta en línea: [gpaz\\_informe\\_2021.pdf](#) (generoy paz.co)

125 Departamento Nacional de Planeación, Op. Cit

126 Ibídem.

127 Ibídem.

**Solución al Problema de las Drogas Ilícitas:** que promueve “una nueva visión en donde impere un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico”<sup>128</sup>.

**Víctimas del Conflicto:** que desarrolla el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y un Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos<sup>129</sup>.

En cada uno de estos puntos existen políticas, programas, proyectos y medidas con enfoque de género, orientadas a la satisfacción de los derechos humanos de mujeres y niñas, en el postconflicto, las cuales se resumen en el siguiente cuadro.

Tema	Descripción de líneas de género
Reforma Rural Integral	No existen líneas de acción relacionada a la violencia (sexual) contra la mujer en este tema.
Participación Política	Incluye líneas de acción orientadas a promover y fortalecer el rol de las mujeres en espacios de representación política y social y la promoción de una cultura política democrática y participativa. Se compromete a la prevención de la violencia contra quienes ejercen la política, pero esta sección solo menciona la violencia contra las mujeres de manera específica en relación a su participación ciudadana.
Fin del conflicto	Incluye medidas para la reincorporación social, política y económica de las ex integrantes de las FARC-EP y; protección de mujeres, niñas y adolescentes frente a los riesgos específicos que enfrentan contra su vida, libertad, integridad y seguridad. Se orienta a una reforma judicial que garantiza una administración de justicia efectiva en casos de violencia de género y también a garantías de no repetición que esclarecen el fenómeno paramilitar y evitan su repetición y garantizar el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de violencia sistemática, en particular contra las mujeres.
Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	Incluye medidas para el fortalecimiento de la participación y las capacidades de las organizaciones de mujeres rurales para el apoyo (técnico, financiero, humano, etc.) de sus proyectos, en el contexto de los programas para la sustitución de cultivos de uso ilícito; medidas para mujeres, niñas y adolescentes que enfrenten violencia de género en contextos de consumo problemático de drogas ilícitas y; medidas para enfrentar los estereotipos relacionados con el narcotráfico que incitan la violencia de género.
Víctimas del Conflicto	Reconoce la afectación diferencial de las violaciones a los DDHH de las mujeres y considera que fin del conflicto es una oportunidad para que las mujeres víctimas, en su capacidad de trascender el dolor que genera el hecho victimizante, se conviertan en constructoras de paz. En tal sentido incluye medidas con un enfoque diferencial en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Comisión de la Verdad, Jurisdicción Especial de Paz, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas); así como espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva; atención psicosocial para la recuperación emocional, en especial a víctimas de violencia sexual y; programas colectivos de Retorno con enfoque territorial y de género.

128      Ibídem.

129      Ibídem.



## Anexo 2

## Participación de mujeres y formación en los Planes de Acción Nacional

País	Participación de mujeres	Formación en género
Argentina 	<b>Amplia.</b> Tanto en instituciones de seguridad y operaciones de paz, como en distintos niveles dentro del Estado.	<b>Amplia.</b> A todos los funcionarios estatales (y no solo a los de seguridad) y a la población a través del sistema de educación formal e informal.
Chile 	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz y diplomacia de paz.	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz y diplomacia de paz.
Canadá 	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz y a la población de los países receptores.	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz y en los países receptores.
EEUU 	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz y a la población de los países receptores.	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz y en los países receptores.
Perú 	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz.	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz.
Brasil 	<b>Restringida</b> a cuerpos de seguridad y funcionarios de operaciones y diplomacia de paz.	<b>Restringida</b> a funcionarios de operaciones de paz y diplomacia de paz.
Paraguay 	<b>Restringida</b> a cuerpos de seguridad y funcionarios de diplomacia de paz y consejos de gestión de emergencias.	<b>Muy amplia.</b> A todos los funcionarios estatales (y no solo a los de seguridad) y a la población a través del sistema de educación formal e informal.
El Salvador 	<b>Amplia.</b> Tanto en instituciones de seguridad y funcionarios de operaciones de paz, como en distintos niveles dentro del Estado.	<b>Muy amplia.</b> A funcionarios de seguridad a la población, a través de campañas.
Guatemala 	<b>Muy amplia.</b> Tanto en instituciones de seguridad y funcionarios de operaciones de paz, como en distintos niveles dentro del Estado. Promueve la participación electoral de las mujeres en cargos públicos.	<b>Muy amplia.</b> A funcionarios estatales y a la población.
México 	<b>Muy amplia.</b> Tanto en instituciones de seguridad y operaciones de paz, como en distintos niveles dentro del Estado. Promueve, además, la participación social de mujeres.	<b>Amplia.</b> A funcionarios de seguridad y otros funcionarios estatales.
Colombia 	<b>Muy amplia.</b> En distintos ámbitos del acuerdo.	<b>Amplia.</b> En distintos ámbitos.



OEA  

---

CIM



GENDER  
ASSOCIATIONS  
INTERNATIONAL CONSULTING

[www.oas.org/es/cim/](http://www.oas.org/es/cim/)

[spcim@oas.org](mailto:spcim@oas.org)

 [ComisionInteramericanaDeMujeres](https://www.facebook.com/ComisionInteramericanaDeMujeres)

 [@CIMOEA](https://twitter.com/CIMOEA)