

## **La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) a partir de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad y su implementación en Chile**

Serie Minutas Nº 11-22, 07/03/2022

### ***Resumen***

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la representante de la Cámara de Diputadas y Diputados en un evento virtual por el Día Internacional de la Mujer, organizado por el Parlamento irlandés con el copatrocinio de la Unión Interparlamentaria (UIP), con el tema “Women’s full, equal, meaningful and safe participation in parliamentary process”, que tendrá lugar el 8 de marzo de 2022.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes generales

En base a la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene asignada la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Además, sus resoluciones tienen carácter obligatorio, ya que los Estados miembros han convenido “en aceptar y cumplir” sus decisiones. Es por ello que, al adoptar por primera vez una resolución sobre las mujeres y los conflictos armados, “el Consejo de Seguridad ha aportado a la problemática autoridad y legitimidad”.<sup>1</sup>

La construcción de procesos de paz inclusivos, y que sean duraderos en el tiempo, requiere tomar conciencia y hacerse cargo de que los conflictos, y las situaciones post-conflicto, tienen efectos diferenciados para hombres y mujeres. En ese sentido, como producto del impulso de los movimientos de mujeres, y las distintas organizaciones de la sociedad civil, las Naciones Unidas y sus Estados miembros han ido adoptando una serie de resoluciones y compromisos que conforman la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) a partir de 2000 cuando se aprobó la Resolución 1325.

En base a esa resolución, las Naciones Unidas se hacen cargo del efecto mucho más desfavorable del conflicto armado en las mujeres. En particular, ponen atención, a los riesgos de sufrir violencia sexual en el contexto y, con mucha frecuencia, como un recurso táctico deliberado en los conflictos armados. Al mismo tiempo, reconocen a las mujeres como protagonistas, como agentes, en los procesos de prevención y solución de los conflictos, pero también en la rehabilitación post-conflicto y la consolidación de la paz y la convivencia.

## 2. La Resolución 1325 y la conformación de la agenda MPS en el sistema de Naciones Unidas

El hito fundante de la agenda MPS está constituido por la adopción unánime por parte del Consejo de Seguridad de la Resolución 1325 en octubre de 2000, que proporciona un marco para incorporar en las tareas de mantenimiento de la paz una agenda de género. Ella ha permitido llevar adelante la transversalización de género (*gender mainstreaming*) en un ámbito particularmente sensible y tradicionalmente poco receptivo como el de los conflictos armados y la seguridad. Esa estrategia de transversalización -impulsada en la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979- implica, en lo esencial, analizar en todas las políticas y programas su impacto diferenciado para mujeres y hombres, incorporar la perspectiva de género en la agenda política dominante, y asegurar una participación equilibrada de las mujeres en los procesos decisorios.<sup>2</sup>

En la Resolución 1325, el Consejo de Seguridad reconoce que

“los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez más sufren los ataques de los combatientes y otros elementos armados [...], como también] los

1 Magallón, Carmen, *Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325*, 2007, pp. 63-77, en p. 67, disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/03.%20carmen%20magallon.pdf> [acc. 21/09/15].

2 Lombardo, Emanuela, “El mainstreaming de género en la Unión Europea”, *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, vol. 10-15, Mayo-Diciembre 2003, pp. 6-11.

efectos que ello tiene para la paz y la reconciliación duraderas”.<sup>3</sup>

Como forma de hacerse cargo de esta preocupación, plantea acciones a ser adoptadas por los órganos y agencias del sistema de Naciones Unidas, como también por los Estados miembros, en cuatro grandes dimensiones:

- *incorporación de la perspectiva de género*: en las operaciones de mantenimiento de la paz; en la negociación e implementación de acuerdos de paz; en la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración; y, en la adopción de medidas y misiones por el Consejo de Seguridad
- *participación de las mujeres*: aumentar la representación de la mujer en todos los niveles decisorios para la prevención, la gestión y la solución de conflictos (incluido los procesos de paz); nombrar a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales del Secretario General para realizar misiones de buenos oficios en su nombre; ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno
- *formación especializada en igualdad de género*: generar directrices y material para la formación sobre la protección, los derechos y la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz; incorporación en los programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue, y para el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; mayor apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a estas actividades por parte de los Estados miembros
- *protección de los derechos de las mujeres en los conflictos*: las partes en un conflicto armado deben respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, en particular las obligaciones del Derecho Internacional Humanitario, y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; las partes beligerantes deberían adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, en situaciones de conflicto armado; los Estados son responsables de enjuiciar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, en especial relativos a la violencia sexual y de otro tipo contra mujeres y niñas; las partes en un conflicto armado deberían respeten el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados, y considerar las necesidades especiales de mujeres y niñas, incluso en el diseño de campamentos y asentamientos

Cuando ya se han cumplido dos décadas de su adopción, la Resolución 1325 ha dado origen a una amplia agenda de acción para incluir y proteger a las mujeres en los procesos de pacificación de conflictos y construcción de la paz. Actualmente, la agenda MPS se compone de diez resoluciones del Consejo de Seguridad junto con otros instrumentos internacionales complementarios -como las recomendaciones de la CEDAW- y un importante número de planes de acción nacionales y de algunas organizaciones regionales.<sup>4</sup> Se trata de un marco

3 NACIONES UNIDAS, *Resolución 1325 (2000)*, aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000, S/RES/1325 (2000), p. 1.

4 Mujika Chao, Itziar, “Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, nº 127, abril de 2021, pp. 15-38, en pp. 16-18.

normativo articulado en todas las áreas centrales del ciclo de los conflictos armados: la prevención, la participación, la protección, y la rehabilitación post-bélica. En varias de las resoluciones adoptadas se establecieron herramientas institucionales para combatir la impunidad, y prevenir y proteger de la violencia sexual. En otras de ellas se contempla la evaluación de las estrategias y los recursos para promover la implementación de la agenda MPS, y se plantea que un porcentaje del presupuesto destinado a rehabilitación post-bélica y construcción de la paz se destinen a proyectos específicos para el empoderamiento de las mujeres.<sup>5</sup>

Por último, es importante relevar que en 2013 el Comité CEDAW hizo un aporte significativo para dar más institucionalización y coherencia a la agenda MPS aprobando la recomendación general N° 30 relativa a las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y post-conflicto. Esta recomendación, que entrega orientaciones a los Estados miembros para fortalecer la aplicación de la agenda MPS, abarca un amplio espectro de asuntos, como también de ámbitos de aplicación que alcanza no sólo a conflictos armados de tipo internacional o no, sin también a situaciones de ocupación y a otras situaciones preocupantes como distintas formas de luchas civiles, conflictos políticos, estados de emergencia, entre otras.<sup>6</sup>

### 3. La implementación de la agenda MPS en Chile

La Resolución 1325, y el conjunto de la agenda MPS, establece una serie de compromisos para los Estados, e implica un proceso de implementación adaptada a sus circunstancias. Es por ello que muchos países se han ido dotando durante este tiempo de Planes de Acción Nacional (PAN) que resultan uno de los principales mecanismos para implementar esta agenda. En concreto, los PAN permite a los gobiernos, en un proceso que puede implicar la colaboración con otros actores locales -sobre todo de la sociedad civil- identificar prioridades, y establecer roles y metas para alcanzar los objetivos asociados con dicha agenda. A mediados de 2015, cuando se estaban por cumplir 15 años de la aprobación de la Resolución 1325 eran 50 los países que contaban con un PAN, en su mayoría en Europa y África, siendo Chile el único en América Latina.<sup>7</sup>

De ese modo, nuestro país fue pionero en la región en contar con un PAN en materia de mujeres, paz y seguridad, que se elaboró durante el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, que lo presentó en agosto de 2009. Aquel primer Plan se estructuró en torno a cuatro enfoques (Género, Derechos, Participación, y Coordinación), para los que se establecieron objetivos y acciones comprometidas por distintos organismos estatales.<sup>8</sup> En los últimos años, más Estados han ido adoptando PAN en el mundo, siendo ya más de 80 al cumplirse dos décadas de la Resolución 1325, entre los que se cuenta otros 7 países

5 Mesa, Manuela, "XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad", en: Mesa, Manuela (Coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2016, pp. 137-168, en pp. 140-141 y 153-154.

6 Villellas Ariño, María, *Mujeres, Paz y Seguridad: 15 Años de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas. Una evaluación de la agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, Informes 12/2016, Institut Català per la Pau, Barcelona, 2016, p. 12.

7 *Ibíd.*, p. 13.

8 GOBIERNO DE CHILE, *Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas 1325/2000 "Mujeres, Seguridad y Paz"*, Ministerio de Defensa-Ministerio de Relaciones Exteriores-Servicio Nacional de la Mujer, Santiago, Agosto de 2009, pp. 18-22.

latinoamericanos.<sup>9</sup>

Sin embargo, para entonces, Chile ya había acometido un proceso de evaluación y revisión de su plan a partir de 2011, que le permitió contar con su Segundo PAN en el año 2015, durante el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet. Por tanto, nuestro país fue el primero en la región en adoptar un segundo plan, actualizado incorporando los avances de la agenda MPS, y que incluyó indicadores para su seguimiento, organizándose en base a cuatro ámbitos<sup>10</sup>:

- *prevención*: incorporando la perspectiva de género en todas las actividades y estrategias de prevención de conflictos y de mantenimiento y fomento de la paz
- *participación*: promoviendo y apoyando 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
- *protección*: fortaleciendo y ampliando 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
- *socorro y recuperación*: propiciando el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones tanto a los mecanismos y servicios de distribución de ayuda, en particular los relativos a necesidades específicas de mujeres y niñas en todos los esfuerzos de recuperación y socorro, como a la justicia de transición

Por cada uno de esos ámbitos se definieron uno o dos objetivos estratégicos, y varios objetivos específicos, asociados a ciertas actividades que, a su vez, se traducen en indicadores y metas. De manera sintética, estos fueron los objetivos estratégicos y actividades previstas para cada ámbito<sup>11</sup>:

**Cuadro 1 - Objetivos y actividades del Plan de Acción Nacional 2015-2018**

Ámbito temático	Objetivo estratégico	Actividades
	Promover la inclusión de la perspectiva de género en todas las actividades de construcción, mantenimiento y consolidación de la paz	Impartir unidad temática de formación en la materia en instituciones educativas especializadas
		Capacitación a las tropas nacionales sobre perspectiva de género antes y después de su despliegue
		Diagnóstico de normas de conducta dictadas para los contingentes desplegados en operaciones de paz
		Elaborar un manual de pautas de conducta orientado a prevenir y proteger los derechos de mujeres y niñas en operaciones de paz, y difusión entre personal desplegado

9 Mujika Chao, Itziar, "Veinte años...", *op. cit.*, p. 18.

10 GOBIERNO DE CHILE, "Mujeres, Seguridad y Paz" . Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas 1325/2000, Ministerio de Relaciones Exteriores -Ministerio de Defensa Nacional -Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, Santiago, 2014, p. 9.

11 *Ibid.*, pp. 26-39.

PREVENCIÓN		Capacitaciones en la Academia Diplomática y ANEPE sobre género en operaciones de paz
		Promover elaboración de artículos académicos, e investigaciones, sobre la temática de mujer, paz y seguridad
		Talleres y seminarios de difusión de instrumentos internacionales relativos a mujer, paz y seguridad para funcionarios públicos
	Prevenir la violencia contra las mujeres y niñas, en particular la violencia sexual y la violencia basada en el género	Capacitación previa al despliegue en las operaciones de paz en materias de violencia sexual, violencia de género, salud sexual y reproductiva, derechos sexuales y reproductivos y prevención de enfermedades de transmisión sexual
		Designar un punto focal de género en las misiones de paz
		Mantener registro de datos de los casos respecto al desarrollo del proceso y medidas adoptadas
		Elaborar informes de análisis con la información levantada
PARTICIPACIÓN	Fomentar la participación de las mujeres en operaciones de paz en conformidad con la Resolución 1325 como sistema	Diagnóstico de las herramientas de difusión y otras destinadas a promover la participación de mujeres en operaciones de paz
		Levantar información sobre posibles obstáculos en la postulación y en el despliegue de mujeres en las misiones
		Diseñar medidas para incentivar la postulación de mujeres en operaciones de paz
		Campañas de difusión a fin de incentivar la participación de mujeres en operaciones de paz
		Identificar posibles candidatas a ocupar cargos de toma de decisiones
		Promover la postulación de posibles candidatas a cargos de toma de decisiones en materia de paz y seguridad internacional, y hacer seguimiento de las candidaturas
		Mantener registro actualizado de las organizaciones de la sociedad civil que apoyen el desarrollo de este Plan de Acción, y realizar reuniones periódicas de trabajo con ellas
		Programa de difusión de la

PROTECCIÓN	Fomentar, generar y ampliar medidas para garantizar la protección de los derechos de las mujeres y niñas en operaciones de paz, zonas de conflicto y post conflicto	responsabilidad de proteger a mujeres y niñas en relación a la violencia de género
		Elaborar material de difusión de la protección como medio de prevención de violencia en operaciones de paz, situaciones de conflicto y post conflicto
		Impulsar el intercambio de experiencias de difusión a nivel nacional e internacional en estas materias
		Levantar información sobre los procesos de justicia de transición, en el lugar de la misión, y elaborar un programa de difusión a este respecto
		Coordinación con actores sociales a nivel intersectorial para definir protocolos de prevención, acción y respuesta ante casos de violencia sexual y de género; elaborar protocolos de respuesta en la materia en operaciones de paz, conflicto y postconflicto
		Promover instancias de intercambio de experiencias y análisis entre el personal diplomático, militar, policial, civil y de la sociedad civil
SOCORRO Y RECUPERACIÓN	Fortalecer la capacidad internacional de respuesta humanitaria en relación a mujeres, niñas y población civil en general	Talleres y seminarios de difusión de instrumentos internacionales vinculados a la protección de los derechos humanos de mujeres, niñas y civiles en general
		Mantener actualizados Banner en páginas web de los ministerios responsables de coordinar este Plan, con los instrumentos internacionales pertinentes, y toda la información relevante en la materia
SOCORRO Y RECUPERACIÓN	Fortalecer la capacidad internacional de respuesta humanitaria en relación a mujeres, niñas y población civil en general	Realizar coordinaciones con otros países, especialmente de la región, para cumplir la Resolución 1325
		Realizar coordinaciones con las agencias de Naciones Unidas para cumplir la Resolución 1325
		Realizar reuniones del personal desplegado con las respectivas reparticiones para reafirmar el compromiso permanente hacia la política de tolerancia cero y de Códigos de Conducta de la ONU, en el pre y post despliegue

Fuente: Elaboración propia, en base a segundo Plan de Acción Nacional

Esta trayectoria y estos logros en relación a la agenda MPS fueron destacado al cumplirse dos décadas de la Resolución 1325 por el entonces canciller Andrés Allamand, quien recordó que

“la agenda ‘Mujeres, Paz y Seguridad’ ha sido prioritaria para la política exterior multilateral de Chile. En todas las iniciativas e intervenciones de nuestro país, el tema género ha estado presente de manera transversal y como una preocupación destacada”.<sup>12</sup>

Finalmente, reafirmó ese compromiso de Estado y resaltó la relevancia de apostar por “la mediación con perspectiva de género como herramienta para abordar la emergencia de conflictos con características nuevas”<sup>13</sup>, a fin de prevenir o dar soluciones pacíficas a los mismos, lo que ha llevado a Chile a sumarse a la iniciativa de la Red de Mujeres Mediadoras del Cono Sur.

---

12 MINREL, *Canciller en conmemoración de la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad”*: “El trabajo de las mujeres contribuye a construir el tejido social y a prevenir conflictos a través del diálogo”, Noticias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, jueves 29 de octubre de 2020, disponible en: <https://minrel.gob.cl/noticias-antiores/canciller-en-conmemoracion-de-la-agenda-mujeres-paz-y-seguridad-el> [acc. 01/03/22].

13 *Ibidem*.