

Una vía para la implementación de la Resolución 1325 en América Latina: el camino de los Planes de Acción

Lic. Cecilia Mazzotta
RESDAL

Contexto

Naciones Unidas ha venido trabajando intensamente para poder hacer de la Resolución 1325 un instrumento práctico y aplicable. El esfuerzo se ha focalizado principalmente en tres niveles: internacional, regional y nacional. En el nivel internacional, la Organización ha impartido directivas para que las distintas agencias que la componen introduzcan en sus políticas y programas la perspectiva de género y la Resolución 1325. Para ello ha diseñado tres Planes de Acción que afectan al conjunto de la organización desde el año 2005.¹ En ellos se especifican las tareas y responsabilidades que cada una de las agencias tienen con respecto a la implementación de la Resolución y solicita el reporte periódico de los avances logrados y de los desafíos encontrados.

A nivel regional ha buscado promover el compromiso de las organizaciones como ser la Unión Europea, la OTAN y la Unión Africana para incorporar e implementar los mandatos de género, paz y seguridad. Un aspecto no menor, si se considera la preponderancia que tienen estos organismos en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

Un empuje similar se viene promoviendo a nivel de países. Desde la aparición del Reporte del Secretario General del año 2004², se plasmó la invitación a los Estados Miembros para que preparasen Planes Nacionales de Acción (*National Action Plans-NAPs*) para la Implementación de la Resolución 1325, con el objetivo de que lleven adelante acciones comprometidas y tangibles que tengan que ver con la Resolución. Especial hincapié se viene haciendo en aquellos países que presentan grandes desigualdades de materia de igualdad de género y que se encuentran atravesando un conflicto; y también en aquellos países que tienen una destacada contribución de recursos humanos a las operaciones de mantenimiento de la paz.

¹ Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad - S/2005/636* (Nueva York: ONU, 10 de octubre de 2005), <http://www.un.org/womenwatch/ods/S-2005-636-S.pdf>; Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad - S/2007/567*, (Nueva York: ONU, 12 de septiembre de 2007), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/503/72/PDF/N0750372.pdf?OpenElement>; Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad - S/2010/498*, (Nueva York: ONU, 28 de septiembre de 2010), <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2010/498>

² Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad - S/2004/814*, (Nueva York: ONU, 13 de octubre de 2004), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/534/17/PDF/N0453417.pdf?OpenElement>

¿Qué es un Plan de Acción?

Un Plan de Acción es un documento escrito que describe los esfuerzos y recursos necesarios para alcanzar un objetivo o establecer una política dentro de un período de tiempo determinado. En el documento también se establece quienes son los actores responsables de la implementación de cada actividad plasmada.

Según la UNESCO, el proceso de redactar un Plan de Acción consiste en la traducción de las políticas y estrategias en acciones que puedan ser ejecutables, medibles y contabilizadas. Incluye la delimitación de objetivos específicos, resultados, estrategias, responsabilidades y un cronograma (que, para que, como, quienes y cuando).³

¿Por qué diseñar un Plan de Acción sobre mujer, paz y seguridad?

A pesar del surgimiento de una gran cantidad de Resoluciones en materia de mujer, paz y seguridad y la proliferación de numerosas iniciativas en los contextos internacionales, regionales y nacionales para la protección y empoderamiento de la mujer,⁴ la conexión entre las leyes y acuerdos internacionales y los marcos normativos nacionales por un lado y la provocación de un cambio significativo en la realidad de los hombres y mujeres afectados por el conflicto por el otro, continúa representando un desafío.

Con el objetivo de atender esta desconexión es que se le ha venido prestando cada vez más atención al desarrollo de los Planes Nacionales de Acción para implementar la Resolución 1325 como una herramienta concreta y efectiva para traducir sus mandatos 1325 (así como de las Resoluciones 1820, 1888, 1889 y 1960) en acciones concretas.⁵ Sin acciones específicas, las expectativas de estas resoluciones corren el riesgo de quedar como un mero gesto simbólico.

La creación de Planes Nacionales provee el espacio para analizar la situación de las mujeres con respecto a la problemática de la paz y seguridad, consultar con los decisores políticos e iniciar acciones estratégicas que tendrán mayores posibilidades de ser exitosas. Puede decirse, que el objetivo general de crear un Plan de Acción sobre la Resolución 1325 constituye incrementar la visibilidad sobre el potencial papel que tiene la mujer para el mantenimiento y consecución de la paz, al poner, como por ejemplo en el centro de la escena temas que generalmente son difíciles de abordar como la cuestión de género en las instituciones militares y policiales.

³ UNESCO, "Strategic planning: three stages" in *Securing Equality, Engendering Peace: a guide to policy and planning on women, peace and security (UN SCR 1325)*, ed. Kristin Valasek, (Santo Domingo: INSTRAW, 2006), 1.

⁴ Pueden citarse las más conocidas como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración de los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas, entre otras.

⁵ Nicola Popovic, Minna Lyttikainen & Corey Barr, *Planning for action on women, peace and security: National-level implementation of Resolution 1325*, (Santo Domingo & United Kingdom: INSTRAW-International Alert, 2009), 9.

Lo que es más, el Plan colabora para que el tema no sea considerado como una cuestión “extra” o “a doc” que debe ser incorporado a las políticas y programas actuales en materia de género, sino para que sea entendido como una cuestión con espíritu propio.

Entre las ventajas de crear un Plan sobre la Resolución 1325 se encuentran:⁶

- **Comprensión:** a través del proceso de discusión de la Resolución 1325, así como de otros mandatos sobre mujer, paz y seguridad se puede lograr una comprensión mucho más acertada acerca de cómo su implementación puede ser desarrollada.
- **Coordinación:** reunir a todos los actores que se encuentran trabajando en los temas de mujer, paz y seguridad y crear fuerzas de tareas inter-departamentales o inter-ministeriales, previene la duplicación de esfuerzos y aumenta el uso efectivo de los recursos.
- **Toma de conciencia:** el proceso de diseño del Plan también resulta en un proceso de toma de conciencia y de construcción de capacidades. Abre un espacio para debatir, intercambiar experiencias y celebrar encuentros sobre el tema, incidiendo positivamente en la comprensión y compromiso de los asuntos de género.
- **Apropiación:** un proceso participativo que haga énfasis en la importancia de implementar la Resolución 1325, estimula el sentido de la apropiación y la responsabilidad al momento de implementar el Plan de Acción en el país.
- **Rendición de cuentas:** con la toma de conciencia y la apropiación, se fortalece la necesidad y la responsabilidad de rendir cuentas a nivel institucional y ubica al país como referente en la implementación de los mandatos sobre mujer, paz y seguridad.
- **Monitoreo y evaluación:** un Plan de Acción facilita los procesos de monitoreo y evaluación al proveer indicadores y puntos de referencia. Promueve que las iniciativas que no han sido del todo exitosas sean analizadas para su eliminación o reformulación.

Algunos de los argumentos más comunes que rechazan la creación de un Plan de Acción sobre la Resolución 1325 sostienen que implementar una aproximación transversal sobre los asuntos de género es mucho mejor que crear un plan específico. Sin embargo, el hecho de que haya un Plan de Acción asegura que haya una mayor visibilización del tema y que se pueda ir monitoreando las acciones ejecutadas. Otro argumento que suele citarse es la falta de fondos: en este sentido hay que tener en cuenta que el proceso de crear un Plan es altamente flexible y puede considerar pocos objetivos o ser un Plan altamente ambicioso y más demandante de recursos. También se plantea la frustración y la impotencia que puede provocar la falta de coordinación, y voluntad política entre las agencias estatales, así como la poca participación de otros actores de la sociedad civil.

⁶ Kristin Valasek, *Securing Equality, Engendering Peace: a guide to policy and planning on women, peace and security (UN SCR 132)*, (Santo Domingo: INSTRAW, 2006), 5-6.

Más allá de estos impedimentos, lo importante es que exista una voluntad política consensuada para poder encarar la realización de un Plan acorde a las posibilidades y expectativas de cada país.

Uno de los debates que han surgido entre los países que desarrollaron Planes de Acción, refiere al hecho que muchos de los componentes de la Resolución 1325 se superponen con otros planes e iniciativas en materia de género que ya se encuentran vigentes, y en un nivel más amplio con políticas ya establecidas en materia de paz y seguridad. Debido a ello, podría pensarse que un Plan específico sobre mujer, paz y seguridad sería innecesario. Sin embargo, estos países han logrado encontrar la forma para integrar estos mandatos en sus políticas vigentes. En algunos casos, puede que esta sea la manera más práctica, mientras que en otros casos convenga diseñar un plan particular. Cualquiera sea la metodología, o la combinación de ambas aproximaciones, lo que no deber ser obviado es el análisis preliminar sobre el contexto del país y las perspectivas para su real aplicación.

En el diseño de un Plan sobre la Resolución 1325 se deberían cubrir temas como la Prevención; la Protección, la Participación y Empoderamiento; Promoción de las mujeres y el establecimiento de alianzas (esfuerzos conjuntos entre distintos países). Cada una de estas aéreas puede que contenga numerosos puntos específicos, sin embargo para lograr un Plan particular sobre la Resolución es condición que se incluyan los puntos que han sido encomendados en las cuatro Resoluciones principales sobre mujer, paz y seguridad de la ONU (1325, 1820, 1888 y 1889) a los que puede aportar el país en cuestión.⁷

Box 1: Formulación de los Planes de Acción: ¿Qué deberían incluir?

Mientras que la extensión de un Plan puede variar en función de las prioridades de cada país, un Plan de Acción integral debe incluir al menos los siguientes elementos:

- Información introductoria (agentes que prepararon el plan, el período de preparación, y la fecha de entrada en vigencia).
- Información de contexto (incluyendo las decisiones nacionales relacionadas a los temas de género, paz y seguridad).
- Plasmar las acciones que se ejecutaran con respecto a cada uno de los mandatos de la Resolución 1325, o con respecto a aquellos puntos que son prioritarios para el país.
- Las agencias encargadas de implementarlo.
- El presupuesto con el que se dispone.
- Identificar las responsabilidades para cada uno de los actores que lo implementarán.
- Mecanismos de monitoreo y evaluación.

Fuente: Gwendolyn Beetham & Nicola Popovic, *Conference Background Paper*, (Oslo: International Conference Indicators for monitoring 1325 and 1820, 11-13 de noviembre de 2009).

⁷ Jan Marie Fritz, Sharon Doering & F. Belgin Gumru, “Women, Peace, Security and the National Action Plans”, *Journal of Applied Social Science*, Spring 2011.

Actores involucrados

Como se mencionaba, los Planes de Acción son desarrollados por y para los gobiernos para traducir los mandatos de la Resolución 1325 en acciones llevadas a cabo por diferentes ministerios. El Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y del Interior, y el Ministerio o Institutos de la Mujer o Género son los actores más comunes que intervienen a la hora de diseñar e implementar un Plan de Acción. Es importante que se involucre a los representantes militares y policiales debido a su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Las organizaciones de la sociedad civil y la academia, deben ser incluidas. Sus experiencias y conocimientos desde el campo permitirán abordar de una manera más integral el proceso de diseño e implementación del plan. Su presencia conlleva a incrementar el nivel de apropiación y compromiso para su ejecución.

Es importante identificar y asignar a un determinado ministerio como el líder y promotor de todo el proceso. Por ejemplo, en aquellos países donde los Planes de Acción refieren a temas de seguridad por afuera de las fronteras nacionales, el proceso ha sido generalmente liderado por los ministerios de relaciones exteriores. Por el contrario, en países que han atravesado un conflicto, como Liberia, el proceso ha sido alentado por el Ministerio de Asuntos Internos. Sea la institución que sea, es importante que cuente con suficiente apoyo por parte del gobierno, que tenga recursos financieros y humanos y especialmente que detente la autoridad apropiada para crear un documento que sea apoyado e implementado por todos los actores relevantes.

Establecer un grupo de trabajo con representantes de cada ministerio puede ayudar a incrementar la colaboración, la coordinación y la comunicación entre los distintos ministerios. Por ejemplo, cuando Chile comenzó el proceso de diseño de su Plan de Acción conformó un grupo de trabajo inter-ministerial compuesto por el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Asuntos Exteriores, y el Servicio Nacional de la Mujer. El grupo se reunió durante un año de manera regular para coordinar los esfuerzos en el diseño de una adecuada estrategia de implementación.⁸ Esta metodología ha sido la más usada por los países que actualmente cuentan con un plan.

Por otro lado, también puede ser muy positivo el acompañamiento de un país vecino durante el proceso (*twinning*). El intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas entre los países de una misma región puede proveer de insumos al reflejar desafíos y oportunidades comunes.⁹ Un ejemplo regional de ello fue cuando la embajada de Chile en Argentina, celebró con su homónimo el *Seminario Binacional Perspectiva de género y seguridad internacional: participación de la mujer en operaciones de paz*, en el año 2008.

⁸ República de Chile, *Plan de acción nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000: Mujeres, Seguridad y Paz*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, agosto de 2009).

⁹ *Planning for action on women, peace and security: National-level implementation of Resolution 1325*, 32-34.

Países con Planes de Acción sobre la Resolución 1325

Al día de hoy los países que cuentan con Planes Nacionales contabilizan un total de 23.¹⁰ Algunos países van por el segundo plan: son los casos de Dinamarca y Suecia. Ello muestra la flexibilidad y adaptabilidad que en el tiempo pueden tener los Planes. También, que en la práctica, la mayoría de los planes aprobados han sido llevados adelante por países desarrollados que ya cuentan con amplias legislaciones en materia de género y que además cuentan con los recursos financieros para ejecutarlos.

Por otro lado, muchos otros países se encuentran atravesando el proceso de elaboración como ser Pakistán y algunos países del Sudeste Asiático. Destacables han sido los esfuerzos de países como Ruanda, Sierra Leona y Liberia que ya cuentan con planes dentro de sus legislaciones internas. Sin embargo, la gran mayoría de los países, especialmente aquellos que contribuyen con importantes cantidades de personal a las operaciones de paz y aquellos que están atravesando un conflicto, todavía desconocen las implicancias de las resoluciones sobre género y paz, y no han colocado este tema en la agenda nacional.

En el caso de América Latina, solo Chile cuenta con un Plan de Acción desde el año 2009. Argentina presenta la particularidad de haber desarrollado un plan para el ámbito de la defensa, quedando pendiente aún el desafío de reforzar la coordinación entre la Cancillería y el Consejo Nacional de la Mujer para transformar esta iniciativa en un verdadero plan nacional. En el resto de los países, la aparición de la Resolución 1325 es de corta data y se ha estado trabajando especialmente en los ámbitos militares relacionados con el despliegue de tropas para las operaciones de paz. De manera mucho más tímida es que la cuestión de los planes nacionales ha comenzado a asomar: algunos de los países en donde hay conocimientos del tema son Bolivia, El Salvador y Ecuador. Se espera que en un futuro se aboquen a los procesos de elaboración para estar prontos a presentar sus respectivos planes.

Cuadro N° 1. Países con Planes de Acción

| País | Fecha de publicación |
|----------------------|----------------------|
| Argentina* | 2008 |
| Austria | 2007 |
| Bélgica | 2009 |
| Bosnia & Herzegovina | 2010 |
| Canadá | 2010 |
| Chile | 2009 |
| Costa de Marfil | 2008 |

¹⁰ Más información sobre los Planes de cada uno de los países puede ser encontrada en www.resdal.org.ar sección "Género".

| | |
|-----------------------------------|---|
| Dinamarca | 2005 (primera edición) y 2008 (segunda edición) |
| España | 2008 |
| Estonia | 2010 |
| Filipinas | 2010 |
| Finlandia | 2008 |
| Irlanda | 2008 |
| Islandia | 2008 |
| Liberia | 2009 |
| Noruega | 2006 |
| Países Bajos | 2007 |
| Portugal | 2009 |
| Reino Unido | 2006 |
| Ruanda | 2010 |
| Sierra Leona | 2009 |
| Suecia | 2006 (primera edición) y 2009 (segunda edición) |
| Suiza | 2007 |
| Uganda | 2008 |
| *solo en el ámbito de la defensa. | |

Fuente: RESDAL.

Durante los procesos de elaboración, entre las principales dificultades identificadas por diversos estudios, figuran la falta de apoyo financiero internacional, la escases de presupuesto, la elaboración de indicadores apropiados y la distribución de roles y responsabilidades para la ejecución.

Una cuestión que se plantea como fundamental es la pobre coordinación que existe para lograr el trabajo conjunto entre distintas agencias de gobiernos en un tema que se superpone y donde existen competencias por los recursos financieros. También se observa la poca integración de las organizaciones de la sociedad civil a este tipo de iniciativas, ya sea por la ausencia de espacios creados por parte del gobierno para con ellas, así como el desinterés de las ONGs de quedar vinculados a determinadas administraciones estatales.

Todo esto supone grandes desafíos para los países que están intentando poner en marcha este proceso. Por ello, iniciar investigaciones para conocer las posibilidades de comenzar a plantear Planes Nacionales de Acción y difundir la Resolución 1325 en América Latina, constituye al menos una primera contribución para dar comienzo a la gesta de una voluntad política en la región.