

Balance crítico sobre la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en Latinoamérica y el Caribe

Mariel R. Lucero Baigorria*

CONICET/UNCUyo

[Https:// Orcid.org/0000-0002-9904-5238](https://orcid.org/0000-0002-9904-5238)

Email: marielluc@gmail.com

Resumen

Este artículo problematiza la agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) en América Latina y el Caribe. Desde un enfoque de género, situado y multidimensional analiza la ruptura epistémica que tracciona el eje hacia e de Seguridad Humana y los Estudios Feministas sobre Seguridad (EFS). Metodológicamente se realiza una revisión crítica de los pilares normativos de la Resolución 1325 y subsiguientes, y en un segundo momento la comparación de los Planes Nacional de Acción (PNA) regionales y los respectivos marcos institucionales nacionales y operatividad, en términos de participación de los actores civiles y su formación en perspectiva de género. Finalmente, se examinan tres desafíos nodales: el impacto diferenciado del crimen organizado y la violencia feminicida; la seguridad climática frente a las dinámicas extractivistas y su vinculación con la vulneración del “cuerpo-territorio”; y los cuestionamientos a la lógica verticalista de los organismos multilaterales.

Palabras claves: agenda Mujeres, Paz y Seguridad; América Latina y el Caribe; Planes de Nacionales de Acción; Estudios Feministas sobre Seguridad; cuerpo-territorio.

Abstract

This article problematizes the Women, Peace, and Security (WPS) agenda in Latin America and the Caribbean. From a gender-responsive, situated, and multidimensional approach, it analyzes the epistemic rupture that shifts the focus toward Human Security and Feminist Security Studies (FSS). Methodologically, it conducts a critical review of the normative pillars of Resolution 1325 and subsequent

* Licenciada (USAL), Magister (FLACSO/Argentina) y Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNLP) y becaria CONICET/UNCUyo. Profesora Adjunta a cargo (UNCUyo).
E-mail: marielluc@gmail.com

regulations; and, in a second stage, compares the regional National Action Plans (NAP), as well as their respective national institutional frameworks and operational capacities, in terms of civil actor participation and training with a gender perspective. Finally, it examines three nodal challenges: the differentiated impact of organized crime and feminicidal violence; climate security in the face of extractivist dynamics and their link to the violation of the "body-territory"; and the critiques regarding the vertical logic of multilateral organizations.

Key words: Women, Peace, and Security agenda; Latin America and the Caribbean; National Action Plans; Feminist Security Studies; "body-territory".

Introducción

El establecimiento de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) promovida desde el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a principios del milenio interpeló no sólo el predominio de las interpretaciones androcéntricas sobre la seguridad mundial, sino su arquitectura, deconstruyendo al mismo tiempo el rol de "víctimas" al que las mujeres eran relegadas. Por ello, en este artículo, nos interesa problematizar la trayectoria y el estado actual de la implementación de la agenda MPS en América Latina y el Caribe.

El andamiaje conceptual propuesto por la agenda MPS se sustenta en la transversalización de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*), que cuestiona los paradigmas tradicionales de seguridad – asociados principalmente al realismo- que históricamente se articulan con la preservación estatal y las respuestas securitizadas. A nivel regional persisten remanentes de esta mirada heredada de las décadas de los 60 y 70, vinculada a los regímenes autoritarios que priorizaron la supervivencia del Estado y la jerarquización de la soberanía territorial por sobre la protección ciudadana. Esta impronta aún subsiste con diferentes matices, en políticas de defensa y seguridad. Frente a esta continuidad, la agenda MPS propone una ruptura epistémica, que desplaza el foco de atención hacia la Seguridad Humana y los Estudios Feministas sobre Seguridad (EFS), y se orienta a la elaboración de mecanismos y programas que promuevan la dignidad de las personas y la mitigación de las vulnerabilidades, especialmente de las mujeres y niñas, frente a los desafíos regionales no convencionales.

En este sentido, fenómenos como el crimen organizado transnacional, los flujos migratorios masivos y la creciente inseguridad en torno a la degradación ambiental constituyen algunas de las amenazas más apremiantes en el actual contexto latinoamericano. Desde un enfoque situado y multidiverso, estas dinámicas afectan a la población de manera heterogénea, lo cual demanda abordajes integrales para una implementación efectiva. Ante lo expuesto, la agenda MPS emerge como un dispositivo crítico que interpela a los Estados respecto al cumplimiento de sus compromisos jurídicos internacionales, a través de un seguimiento en la ejecución de políticas de seguridad en un entorno regional volátil.

En este trabajo, en primer término, revisamos los objetivos y alcances de la Resolución 1325 y las subsiguientes normativas. Posteriormente, analizamos críticamente la elaboración y ejecución regional a través de los Planes Nacionales de Acción (PNA) en América Latina y el Caribe, con foco en el nivel de participación femenina y de formación técnica con perspectiva de género de los países comprometidos. Finalmente, concluimos con la identificación de las tensiones y obstáculos que circundan a la agenda MPS, enfatizando la condición de actual debilidad de la gobernabilidad democrática latinocaribeña como precondition para su ejecución efectiva, frente a las dinámicas de *backlash* antifeminista, el avance de las extremas derechas y el crecimiento de los supremacistas.

1. Revisión epistémica de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad

Los rasgos distintivos de la agenda MPS se manifiestan en la legitimación de la agenda femenina, lo cual también retroalimentó un giro normativo en la gobernanza global. Este proceso tuvo su hito fundacional en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU), con la creación de un marco innovador que potenció la institucionalización de la perspectiva de género y promovió la participación de las mujeres en la gestión de conflictos, diplomacia preventiva y sectores de seguridad y defensa, tanto a nivel nacional como internacional. Con anterioridad a la adopción de esta agenda, los espacios de seguridad multilateral consideraban a las mujeres como sujetas pasivas y víctimas colaterales en los conflictos armados. La actual arquitectura normativa se sostiene en un cuerpo epistemológico que identifica el impacto asimétrico de los conflictos armados en hombres y mujeres, asumiendo que la definición de la seguridad se depende de la percepción particular de los cuerpos sexualizados.

El cambio de paradigma subvirtió esta lógica y permitió reconocerlas como actoras políticas con agencia propia, validando su participación estratégica en la estabilización posconflictos, y construcción en la gobernanza de la paz. Al respecto, en la Red Latinoamericana de Mujeres, Paz y Seguridad (Red LAMPS) Diana García Salamanca reflexiona,

algo que considero fundamental es evidenciar que la Agenda MPS no vino de afuera, nació en el corazón de los movimientos locales de las mujeres y del activismo feminista del Sur Global. De hecho, quisiera subrayar que, para entender bien el desarrollo de la Agenda en las diversas regiones, es necesario reconocer que el papel fundamental de la diplomacia feminista y de las organizaciones de mujeres nació mucho antes que las políticas exteriores feministas. Esta diplomacia desde la sociedad civil para la incidencia es histórica y ha sido una de las más fuertes como movimiento del Sur Global (2025, p.8).

El cambio de paradigma introdujo tres pilares fundacionales en la agenda MPS, orientados a fomentar la institucionalización de la inclusión sustantiva femenina en los procesos de *peacemaking* y *peacekeeping*, con el propósito de transversalizar la perspectiva de género en los espacios de mediación, seguridad y defensa. En consecuencia, los Planes Nacionales de Acción se legitiman desde un denso corpus de derecho internacional público y gobernanza multilateral, compuesto por un arco de diez resoluciones claves, que abarcan desde la RCSNU 1325 (2000) hasta la RCSNU 2493 (2019).

Los tres pilares fundacionales se desprenden de dos núcleos problemáticos: la representación sustantiva y el empoderamiento¹ de las mujeres; y la prevención y erradicación de la violencia sexual contra poblaciones vulnerables en contextos de conflicto y posconflicto.

Tabla 1: Núcleos problemáticos en las RCSNU

Agenda Mujeres, Paz y Seguridad
--

¹ En el marco de este trabajo operacionalizamos la categoría “empoderamiento” bajo la matriz conceptual de Lawrence Bobo y Franklin Gilliam (1990) que refieren al proceso por el cual un grupo social históricamente subrepresentado adquiere capacidades significativas de influencia colectiva, representación sustantiva y acceso efectivo a las estructuras de toma de decisiones políticas (citado en High-Pippert y Comer, 1998).

RCSNU	Núcleos problemáticos
Res. 1325 (2000)	La participación sustantiva y liderazgo de las mujeres en los procesos de resolución de paz y posconflicto
Res. 1889 (2009)	
Res. 2122 (2013)	
Res. 2242 (2015)	
Res. 2493 (2019)	
Res. 1820 (2008)	Abordaje y prevención de los conflictos en relación a la violencia sexual.
Res. 1888 (2009)	
Res. 1960 (2010)	
Res. 2106 (2013)	
Res. 2467 (2019)	

Fuente: Elaborado por Mariel R. Lucero en base a ONU Mujeres (2022).

El andamiaje normativo giró en torno a la resolución de estas dos problemáticas articulando, inicialmente, tres pilares fundacionales, conocidos como las 3P:

- Participación: Orientada a incrementar de manera sustantiva la representación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones, extendiéndose desde la diplomacia preventiva hasta el despliegue en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OPM).

- Protección: Centrada en mitigar, penalizar y erradicar las cuestiones pertinentes a la Violencia Sexual Relacionada con los Conflictos (VSRC) y salvaguardar la seguridad física de mujeres y niñas.

- Prevención: Enfocada en la intervención sobre factores estructurales que desencadenan crisis armadas, y desarticulación de todas las formas de violencias de género.

En la transición del plano discursivo a la ejecución de las políticas públicas, el régimen internacional MPS expandió su alcance al incorporar un cuarto pilar Asistencia y Recuperación (*Relief and Recovery*). La adopción de la RCSNU 1889

(2009) resultó medular al reconocer que la sostenibilidad de la paz está supeditada al acceso de las mujeres a la justicia con perspectiva reparadora, a servicios de salud pública y a espacios de reconstrucción económica posconflicto.

Asimismo, es pertinente considerar la existencia no oficializada de un quinto pilar, que se encuentra tácito en el desarrollo normativo en los últimos años de la agenda MPS: el financiamiento. Esta dimensión surge ante la necesidad de garantizar la implementación efectiva de los PNA, a través del monitoreo, fiscalización y rendición de cuentas (*accountability*) sobre los fondos asignados a programas y políticas públicas de género de los Estados.

En este sentido, para comprender el alcance efectivo de la agenda, es sustancial advertir que la naturaleza jurídica de estas resoluciones se inscribe en el ámbito del *soft law* (en el lenguaje exhortativo de la ONU expresado a través de fórmulas como “insta” o “recomienda”), lo cual requiere para su eficacia de una voluntad moral y política de los Estados, y de los presupuestos disponibles. Desde una perspectiva crítica, Christine Chinkin y Madeleine Rees (2022) cuestionan esta debilidad jurídica e institucional – a diferencia del carácter vinculante de CEDAW (1979) y el Estatuto de Roma (1998) – y cuya contradicción persiste a pesar de recibir el consenso formal y legitimación casi universal de los países miembros.

Con el fin de complementar la relevancia estratégica de la inclusión femenina en los procesos de mediación y reconstrucción de paz con un respaldo empírico, un estudio exhaustivo realizado por Marie O’Reilly, Andrea Ó Súilleabháin y Thania Paffenholz (2015) analizó 40 procesos de paz desarrollados entre 1989 y 2011. El trabajo académico demostró que la participación de las mujeres —ya sea como testigos, signatarias, mediadoras o negociadoras— incrementa en un 35% la probabilidad de que la paz perdure al menos quince años en escenarios conflictivos. Este hallazgo revela que la presencia femenina es un factor determinante para la estabilidad de los acuerdos.

De estos procesos se analizaron 182 acuerdos de paz, y la evidencia estadística reafirmó que la inclusión de las mujeres no es sólo un imperativo ético de justicia social, sino un multiplicador de paz estratégica a largo plazo. Sin embargo, según el Informe Anual del Secretario General sobre Mujeres, Paz y Seguridad de setiembre de 2025 (S/2025/556), el porcentaje de participación femenina en los procesos de paz sólo alcanzó el 7% de negociadoras en 2024, y 14% de mediadoras. Finalmente, las

mujeres estuvieron presente en 1 de cada 10 mesas de negociaciones, y ninguna fue negociadora en procesos de paz, solo signatarias.

Mientras tanto, en la implementación de la agenda en América Latina y el Caribe seleccionamos para presentar sólo dos procesos de paz regionales: Guatemala y Colombia. Estos presentaron una agenda amplia e inclusiva. En Guatemala, si bien la paz se firmó en 1996, la sentencia del caso Sepur Zarco –resuelto en 2016 con el uso de la legislación nacional y el derecho penal internacional- sentó precedentes en torno a las reparaciones integrales conseguidas por una comunidad de mujeres indígenas debido a los abusos, violaciones y esclavitud sexual, sufridos en manos del personal militar, y los asesinatos de gran parte de la población masculina del lugar. En este proceso las compensaciones judiciales incluyeron indemnizaciones económicas, acceso a la tierra, instalación de un centro de salud, acceso a la educación para las niñas y niños de su comunidad, y otras medidas compensatorias (18 en total) asociadas a las sobrevivientes y el desarrollo de la comunidad en general (ONU Mujeres, 2018).

Por otra parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, firmado en noviembre de 2016, es considerado un hito internacional por haber incluido de forma inédita un enfoque de género transversal. Incluyó la participación activa de mujeres ambas partes de la negociación, tanto expertas como pertenecientes a organizaciones de mujeres en la mesa de conciliación. De allí surgieron la elaboración de 130 medidas afirmativas con perspectiva de género, y la contundencia de la afirmación que sostiene que la violencia sexual en el conflicto es considerada crimen de guerra y por tanto no puede recibir amnistía (ONU Mujeres, 2025).

Estos casos seleccionados, ofrecen un primer mapeo de los diversos contextos en los cuales se inscriben las conflictividades regionales. Desde esta perspectiva, el concepto de interseccionalidad resulta una herramienta clave en el territorio. Esto nos permite comprender cómo interactúan las identidades (etnia, clase, edad, orientación sexual, colonialidad) facilitando la formulación de soluciones situadas efectivas.

2. Planes de Acción Nacional de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, la implementación inicial de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) se articuló mediante la incorporación femenina masiva de personal

a las FF.AA. (Lucero, 2009). Este hecho fue inédito en la historia castrense regional. Si bien existían antecedentes de participación de mujeres combatientes en las gestas emancipadoras, o alguna incorporación individual a la planta administrativa, su acceso formal a las instituciones de Defensa fue tardío y, en sus inicios fueron restringidas a roles auxiliares y del escalafón más bajo en sanidad. No obstante, este proceso de apertura institucional incrementó sustantivamente la participación femenina efectiva, que se manifestó en despliegues multinacionales conjuntos como en las Operaciones de Mantenimiento de Paz desarrolladas por Chile y Argentina en Haití.

A partir de allí la incorporación de mujeres a nivel regional no superó la composición del 5% en los contingentes militares, a diferencia del 10% en los policiales² enviados a la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) (2004-2017)³. Se ejecutaron estrategias novedosas de reducción de violencia comunitaria y capacitación en género para las fuerzas policiales haitianas. Paradójicamente, también mostró la explotación y el abuso sexual de mujeres, niñas y niños en manos de los integrantes de las Fuerzas de Paz, lo cual conduce a repensar los mecanismos de selección y formación de los integrantes de los Cascos Azules y las responsabilidades estatales que quedan competentes en estos procesos (King et al 2021; Lee y Bartels 2019).

Las transiciones democráticas regionales en los 80 y 90 continuaron con una coyuntura caracterizada por la llegada de mujeres como jefas de Estado y ministras de Defensa⁴ en algunos países latinoamericanos. Esto facilitó la implementación de la agenda de género como una herramienta estratégica para modernizar las instituciones castrenses y fortalecer el control civil sobre el sector militar. En la gestión femenina en los Ministerios de Defensa en Colombia, Argentina y Chile se ejecutaron políticas de

² Entre los cascos azules encontramos contingentes compuestos por varones y mujeres con integrantes casi exclusivamente por militares en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; y con integrantes mayormente policiales de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Perú; Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago, San Cristóbal y Nieves.

³ Luego del 2017 se redujo el personal y se reorientó el objetivo en la denominada Misión de Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH) de 2017 a 2019, donde los esfuerzos se concentraron solo en fortalecer las instituciones haitianas y la vigilancia de los DDHH (King et al 2021).

⁴ Existió un fenómeno regional en América latina y el Caribe de empoderamiento de las mujeres a comienzos del nuevo milenio. Argentina entonces fue el primer país en establecer la “ley de cupos” en 1991 – que fijó en un mínimo de un 30% la representación legislativa femenina - e impulsó con ello un incremento a nivel global la participación política de las mujeres en los parlamentos nacionales. A ello sumamos la llegada de las presidentas al poder: Cristina Fernández en Argentina (2007-2011/2011-2015); Dilma Rousseff en Brasil (2011-2016); Michelle Bachelet en Chile (2006-2010/2014-2018); Laura Chinchilla en Costa Rica (2010-2014) y Mireya Moscoso en Panamá (1999-2004). Otras lideraron los ministerios de Defensa: Nilda Garré (2005-2010) en Argentina, María Cecilia Chacón (2011) en Bolivia, Michelle Bachelet (2002-2004) y Vivianne Blanlot (2006-2007) en Chile; Marta Lucía Ramírez de Rincón (2002-2003) en Colombia; Guadalupe Larriva (2007), Lorena Escudero Durán (2007) y María Fernanda Espinosa (2012-2014) en Ecuador; Martha Ruiz Sevilla (2014-2019) en Nicaragua; Azucena Berrutti en Uruguay (2005-2008) y la almirante Carmen Teresa Meléndez (2013-2014) en Venezuela. (Lucero, 2018).

acceso de las mujeres a algunos escalafones (Generalas) y armas antes impedidos (infantería y caballería). Por otra parte, Argentina y Uruguay lograron elaborar entonces políticas sustantivas de género dentro de las FF.AA., con diversos matices facilitando la vida privada del personal militar, en particular de las mujeres. Estos casos refieren desde modificaciones al uniforme femenino hasta la revocación del exigido permiso a las autoridades institucionales para contraer matrimonio, por parte del personal (que incluso impedía el casamiento entre miembros de distintas fuerzas); el levantamiento de la prohibición del reconocimiento de hijos extramatrimoniales; incluso en Argentina, avanzaron con una reforma educativa que incluyó en la matriz curricular en DD.HH. y perspectiva de género en la formación de las FFAA, bajo la gestión de la ministra Garré (Lucero, 2010).

El marco institucional de la agenda MPS en la región se reactivó en la última década con el establecimiento de las Políticas Exteriores Feministas (PEF) con los casos de México (2022-...), Chile (2023-2026), Argentina (2023) y Colombia (2024-...)⁵. Las PEF tienen como objetivo contribuir a la transversalización de la perspectiva de género a nivel doméstico y proyectar este eje rector al plano exterior. Asimismo, promueven la articulación de alianzas y redes regionales orientadas a construir agendas comunes.

En la actualidad, el diseño y la ejecución de los Planes de Acción Nacional en el espacio latinocaribeño involucran una pluralidad de Estados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú. No obstante, la capilaridad e institucionalización de estos instrumentos presenta una significativa heterogeneidad operativa. Mientras Argentina y Chile consolidan su posición como referentes al transitar su segundo PNA, el resto de las naciones presentan asimetrías sustantivas en sus niveles de compromiso político y formación técnica como sistematiza la Tabla 2.

Tabla 2: Participación femenina y formación de género en los Planes Nacionales de Acción (PNA) en Latinoamérica y el Caribe

Estados	Estatus de PNA	Participación de las mujeres y capacitación en género
---------	----------------	---

⁵ Argentina declaró una Política Exterior Feminista en el 2023 bajo el gobierno de Alberto Fernández, pero frente al cambio de gobierno, con la asunción del Presidente Javier Milei a fines de ese año, no se mantuvo.

Argentina	1° PNA- Septiembre 2015 2° PNA- Junio 2021	Amplia participación y capacitación en género
Bolivia	-	-
Brasil	1° PNA- Marzo 2017 2° PNA- 2023	Participación estrecha y restringida capacitación en género
Chile	1° PNA- Agosto 2009 2° PNA- Marzo 2015	Participación estrecha y restringida capacitación en género
Colombia	1° PNA- Noviembre 2024	Muy amplia participación y capacitación en género
Costa Rica	-	-
Cuba	-	-
República Dominicana	-	-
Ecuador	-	-
El Salvador	1° PNA – 2017 2° PNA- 2022	Amplia participación y muy extendida capacitación en género
Guatemala	1° PNA- 2017	Amplia participación y muy extendida capacitación en género
Honduras	-	-
México	1° PNA- Enero 2021	Muy amplia participación y capacitación en género
Nicaragua	-	-
Panamá	-	-
Paraguay	1° PNA- Diciembre 2015	Participación estrecha y muy extendida capacitación en género
Perú	1° PNA- 2021	Participación estrecha y restringida capacitación en género

Uruguay	1° PNA- 2021	Amplia participación y capacitación en género
Venezuela	-	-

Fuente: Cuadro de elaboración propia basada en WPS Focal Points Network (2024) y OAS/OEA-CIM Appendix (2022).

Antes de analizar la Tabla 2, establecemos que cuando mencionamos “amplia participación” y “restringida” nos referimos al alcance de las personas e instituciones involucradas, incluso a los diferentes niveles de la administración pública involucrados en la elaboración y toma de decisiones de los PNA según la categorización elaborada por la OEA (2022). Por otra parte, cuando mencionamos “capacitación en género” nos referimos al alcance de la formación, a quiénes va dirigido. Consideramos que es “restringida” cuando se limita a funcionarios de operaciones y diplomacia de paz, y “amplia” cuando además implica a otros sectores estatales de seguridad y la población en general.

En este sentido, Argentina y México registran niveles de "participación muy amplia" y "capacitación extendida", lo que refleja indicadores de compromiso institucional vinculados a la transversalización de la agenda en los diversos niveles estatales. En contraste, aunque Chile es pionero en la elaboración de los PNA, adopta un enfoque de "participación estrecha" y "capacitación restringida", que sugiere un modelo de gestión técnico centralizado, que resulta limitado en lo intersectorial. Por su parte, Colombia, a través de su reciente Plan adoptado en 2024, evidencia una "participación muy amplia", que responde directamente a la operatividad de los enfoques de género en los Acuerdo de Paz de 2016. Finalmente, los casos de Brasil y Perú se caracterizan por una participación "estrecha" y una formación "restringida", lo que cual revela una agenda que aún enfrenta barreras estructurales que dificultan la toma de decisiones con la perspectiva MPS (OAS/OEA-CIM Appendix 2022).

Entre los casos más representativos seleccionamos algunas propuestas que involucran diferentes actores y dimensiones estatales. En la selección realizada, en primer lugar, presentamos el programa binacional "Proteger a las Caminantes" (2023) implementado por Colombia, que se extiende hasta el Ecuador, y asiste a mujeres en movilidad humana y contextos de frontera. Asimismo, se destacan los proyectos articulados con las Fuerzas Armadas de México y Uruguay, promovidos por el *Elsie Initiative Fund for Uniformed Women in Peace Operations*, orientados a incrementar

la participación significativa de mujeres militares en operaciones de paz. Otra propuesta colaborativa significativa es el fortalecimiento de redes diplomáticas, como la Alianza Global de Redes Regionales de Mujeres Mediadoras (2019) y la Red Regional de Mujeres Mediadoras del Cono Sur (2021), orientadas a la formación, el intercambio de experiencias y la incidencia de liderazgos femeninos en procesos de diálogo y resolución de conflictos; o la Red del Cono Sur de Mujeres Constructoras de Paz (2021) que es una plataforma donde convergen redes y con iniciativas homólogas y los articula, como MUCPAZ en México. Estos espacios vehiculizan activismos regionales con el doble propósito de garantizar una mayor representatividad e incidencia en los procesos de mediación y resolución de conflictos, y en la consolidación de la recomposición del tejido social (ONU Mujeres, 2025).

A pesar de este andamiaje institucional, persisten brechas profundas entre el marco normativo y la praxis operativa. El potencial transformador de la Resolución 1325 se ve frecuentemente limitado por obstáculos estructurales y resistencias culturales endémicas en las jerarquías de los ámbitos de seguridad. Al respecto, uno de los desafíos centrales radica en la dependencia de los PNA respecto de las voluntades gubernamentales de turno, lo cual impide la consolidación como políticas de Estado y debilita la observancia de los compromisos internacionales. Estas discontinuidades institucionales se traducen en la carencia de mecanismos de rendición de cuentas, y en una escasez de financiamiento crónico para la operatividad de las políticas diseñadas. Asimismo, sostiene una implementación selectiva, reforzando la representación simbólica sesgada bajo las categorías de “víctimas” o sujetos pasivos, que postergan el reconocimiento de las mujeres como actoras con agencia y tomadoras de decisiones en espacios estratégicos de proyección política y construcción comunitaria. Por último, este déficit de institucionalización se agrava ante el actual auge global de discursos neoconservadores y la regresión en materia de garantías fundamentales.

3. Reflexiones críticas sobre los desafíos regionales a la agenda Mujeres, Paz y Seguridad

La universalización acrítica del modelo de seguridad del Norte Global sobre las carteras de Defensa latinocaribeñas, lejos de ser neutro, inhibe las particularidades situadas, y acalla la interpelación a las estructuras de la guerra. Estas dinámicas refuerzan las perspectivas militaristas tradicionales que perpetúan paradigmas securitistas,

hipermasculinizantes del sector de Seguridad y Defensa (Enloe, 2019; Tickner y True, 2018). En consecuencia, no sólo obstaculiza la transversalización de la agenda MPS, sino que restringe los canales de gobernanza democrática y oblitera la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de mujeres en la formulación de políticas regionales.

La baja representatividad cuantitativa permanece crítica. La participación del personal femenino en las fuerzas armadas regionales mantiene un margen reducido al 4% en promedio en los escalafones de comando y unidades de caballería e infantería, lo cual perpetúa la brecha de género en los espacios operativos de conducción militar. Esta cifra se sitúa drásticamente por debajo del umbral del 30% propuesto por la teoría de la "masa crítica". De acuerdo con este postulado, dicho porcentaje representa el mínimo requerido para que un grupo minoritario adquiera la capacidad de influir y transformar la cultura institucional de una organización, en este caso, la institución castrense. Sin alcanzar este nivel de representación y poder real de decisión, las mujeres en las mesas de negociación corren el riesgo de ser relegadas a roles consultivos o simbólicos, fenómeno conocido como "*genderwashing*".

El valor estratégico de la agenda MPS en América Latina trasciende la mera inclusión cuantitativa de las mujeres, su verdadero potencial reside en la capacidad disruptiva para abordar los desafíos de seguridad no tradicionales desde una óptica de Seguridad Humana y Estudios Feministas de Seguridad. No obstante, la ejecución regional enfrenta obstáculos que van más allá del ámbito administrativo, vinculándose con las matrices estructurales de carácter social, económico y político.

En el plano teórico, encontramos en los feminismos posiciones críticas que evidencian una tensión epistémica: por un lado, entre aquellas corrientes que advierten sobre una pérdida de sentido y cooptación institucional de conceptos como "género"; y por otro, de aquellas que reivindican la agenda MPS en la revalorización de la pluralidad, la localidad, y los procesos de glocalización (hacer global lo local). En este sentido, cobra un significado central la premisa de construir "puentes" relacionales, como indica el informe presentado por la Red LAMPS (2025) titulado "*Caminos hay. Puentes pocos*". Este documento diagnostica el potencial residente en el diálogo y la integración de la perspectiva local, en la articulación de los múltiples actores y actoras, y un esquema de financiamiento responsable que soporte los cimientos de dichos puentes (García Salamanca, 2025).

Al respecto, identificamos tres desafíos claves para comprender lo que sucede en la región:

3.1. Crimen organizado, violencia de género y alertas tempranas

En el marco de la criminalidad organizada, el impacto de las dinámicas de inseguridad genera un impacto asimétrico, profundamente diferenciado en términos de género. Para la población femenina de América Latina, este fenómeno se traduce en una exacerbación sistémica de la violencia de género, consolidando a la región como el espacio con mayores índices de riesgo de vida para las mujeres a nivel global. De acuerdo a los indicadores proporcionados por la CEPAL (2024), la violencia feminicida constituye la expresión más recurrente y letal. La evidencia empírica demuestra una concentración demográfica crítica: la mayor incidencia de femicidios, feminicidios o muerte violenta por razones de género -según la tipificación particular en cada país- se identifica en el segmento de 30 a 44 años (29,5%), seguido por el de adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años (28%). No obstante, los factores de vulnerabilidad atraviesan a lo largo de todo el ciclo vital de las mujeres. Asimismo, más allá del costo humano directo, la dimensión colateral en 2024 contabilizó 587 víctimas indirectas (hijos e hijas menores de edad o en situación de cuidado) en diez países de la región, configurando un escenario de desprotección y violencia vicaria (OEA 2026).

Desde la perspectiva de la inteligencia estratégica y la seguridad multidimensional, la evidencia empírica demuestra que la violencia basada en el género opera como un indicador predictivo y de alerta temprana ante la escalada del conflicto y la criminalidad. El incremento de los índices de violencia doméstica y feminicida funciona como un indicador del deterioro sistémico de la paz social. Ante este escenario, los abordajes punitivos reducidos a la militarización de la seguridad pública resultan insuficientes y, a menudo, contraproducentes, por cuanto invisibiliza las dinámicas de las estructuras sociales y aquellas masculinidades hegemónicas violentas que legitiman y reproducen la criminalidad.

3.2. Seguridad climática, extractivismo y el "Cuerpo-Territorio"

Uno de las contribuciones más potentes del pensamiento crítico latinoamericano a la agenda MPS radica en la articulación entre seguridad, género y dimensiones socioambientales. El modelo económico de acumulación extractivista predominante en la región, es una fuente permanente de conflictividad socioterritorial. En este escenario, las defensoras ambientales —especialmente las mujeres indígenas y

afrodescendientes— enfrentan dinámicas de riesgos y vulneraciones diferenciadas, donde la violencia política y comunitaria impacta asimétricamente sobre sus identidades y liderazgos.

La magnitud del riesgo queda manifiesta en la evidencia empírica presentada por la *Global Witness*. En la última década, la tendencia ascendente de defensoras ambientales asesinadas o desaparecidas alcanzó niveles alarmantes, con 120 casos reportados solo en 2024. Ante esta coyuntura, el ecofeminismo latinoamericano acuñó una categoría analítica fundamental: el "cuerpo como el primer territorio de defensa". Este constructo conceptual sostiene que la violencia infligida contra la tierra y aquella ejercida sobre las corporalidades feminizadas no constituyen fenómenos aislados, sino que operan de manera sistematizada bajo una lógica de dominación y despojo, propio de la violencia estructural de la matriz colonial.

Con el fin de mitigar esta inseguridad, es fundamental activar la arquitectura normativa del Acuerdo de Escazú, el primer tratado ambiental de la región diseñado para garantizar la integridad de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. En este sentido, una política de seguridad climática con una transversalización de género debe trascender la mera gestión reactiva a los desastres naturales, requiere abordar las causas estructurales de la violencia territorial y potenciar la agencia política de los actores y actoras que defienden la biodiversidad.

3.3. Crítica a la implementación: De la verticalidad institucional al desafío de la localización

A pesar de los avances normativos descritos, la implementación de la agenda MPS fue objeto de profundos cuestionamientos teóricos y políticos debido a su lógica predominantemente verticalista (*top-down*). Esta estructura jerárquica, monopolizada por organismos multilaterales y/o élites estatales urbanas, generó una desconexión epistémico y práctico con las realidades territoriales de las activistas y constructoras de paz. Se constata así una brecha ontológica en la cual las mujeres que gestionan la transformación de conflictos a escala comunitaria operan fuera de los marcos discursivos y categorizaciones técnicas de la ONU, quedando invisibilizadas de la propia agenda que debiera potenciar su labor. Esta asimetría se refleja en la externalización y precarización del trabajo de paz: mientras los Estados capitalizan el prestigio diplomático de los PNA, la ejecución y sostenibilidad material en las zonas de

conflicto es transferida, de forma voluntaria y desfinanciada, a las organizaciones de base.

A esta problemática se añade un persistente sesgo colonial que atraviesa los procesos de formulación de políticas de seguridad. Con frecuencia, los PNA desarrollados en el Sur Global replican las prioridades y visiones del Norte Global, transformándose, en algunos casos, en instrumentos que perpetúan lógicas de dominación antes que en mecanismos orientados a resolver las demandas de las comunidades en los territorios. Este enfoque homogeneiza la categoría "mujeres", adolece de una perspectiva interseccional y, por tanto, omite cómo la etnia, la clase o la identidad de género —especialmente en comunidades LGTBIQ+ y disidentes— resignifican radicalmente las vivencias de inseguridad. Al omitir la problematización del binarismo de género y del legado colonial, la agenda corre el riesgo de ser neutralizada políticamente por un feminismo liberal que ignora el cuestionamiento hacia las causas estructurales de la violencia regional.

Frente a estas debilidades estructurales, la estrategia de la "localización" se consolida como una vía fundamental para democratizar la agenda. Lejos de reducirse a una mera transposición de normativas globales a contextos locales, se constituye como un proceso inverso de aprendizaje donde las experiencias territoriales co-construyen la política nacional. Iniciativas como las redes MUCPAZ en México o los foros de diálogo municipal en el Cono Sur operan como puentes entre las problemáticas locales y el diseño marco de la política exterior. Al situar a las personas y comunidades en el núcleo del multilateralismo desde el enfoque de la Seguridad Humana, se permite a la sociedad civil determinar sus prioridades de seguridad, transformando la agenda MPS de una formalidad burocrática a una política sustantiva, inclusiva y con auténtico impacto transformador.

Conclusiones

La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en América Latina se encuentra ante un punto de inflexión tanto analítico como operativo. A más de dos décadas de la adopción de la Resolución 1325, la región evidencia una densidad significativa de marcos institucionales y Planes de Acción Nacional; sin embargo, el desafío actual reside en transitar de la validez jurídica a la implementación sustantiva. Este estudio concluye que los indicadores de éxito de la agenda MPS debe trascender las métricas representacionales -como la integración de mujeres incorporadas de estamentos

militares o la proliferación burocrática de los PNA-. El alcance emancipatorio de esta arquitectura normativa depende de su capacidad para deconstruir las configuraciones de orden militarista, las dinámicas extractivistas, y la reproducción sistémica de la violencia de género a escala local.

Resulta imperativo que los Estados latinoamericanos y caribeños reconfiguren sus políticas de paz bajo una mirada interseccional e intersectorial. Este giro estratégico implica, por una parte, fortalecer la gobernabilidad democrática para asegurar que la arquitectura MPS sea una política de Estado blindada frente a posibles avances autoritarios, y deje de constituir una prerrogativa discrecional de los gobiernos. Por otro parte, requiere integrar orgánicamente la justicia ambiental a la protección de las defensoras territoriales, bajo la consigna que propone el reconocimiento que no puede haber una seguridad sostenible en América Latina si no se protege el "cuerpo-territorio" frente a las lógicas globales de despojo.

Finalmente, el fortalecimiento del multilateralismo regional dependerá de la capacidad de la propia agenda para democratizarse y "localizarse". Solo disminuyendo la brecha entre la promoción de derechos en los foros globales y el trabajo precarizado en los territorios, se podrá construir y consolidar una paz positiva: aquella que supere la ausencia de guerra, sino que garantice los derechos fundamentales. El futuro de la seguridad regional exige desplazar el enfoque que ubica a las mujeres como beneficiarias pasivas de tutela, para reconocerlas y abrirlas el espacio con recursos vinculantes y facultades decisorias, como las actoras significativas en la construcción de una estabilidad inclusiva y duradera.

Referencias

CEPAL (2026). Hacia la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado: actuar con sentido de urgencia para garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia. Boletín <https://www.cepal.org/es/publicaciones/84026-la-igualdad-sustantiva-genero-la-sociedad-cuidado-actuar-sentido-urgencia>

Chinkin, Christine y Madeleine Rees (2022). *Women, Peace and Security and International Law*. Cambridge University Press.

Enloe, Cynthia (2019). *Empujando al patriarcado*. Ediciones Cátedra.

- García Salamanca, Diana Gunneivia (Dir.). 2025. *Caminos hay. Puentes pocos. Balance subcontinental y recomendaciones para la acción en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe a 25 años de la Resolución 1325*. Red Latinoamericana de Mujeres, Paz y Seguridad (Red LAMPS). <https://www.muierespazyseguridad.org/wp-content/uploads/2025/11/caminos-hay-puentes-pocos-digitalv2.pdf>
- High-Pippert, Angela and John Commer (1998). Female Empowerment: The Influence of Women Representing Women. *Women and Politics* 19 (4), 53-66.
- King, Carla, Greg Ferraro, Sandra C. Wisner, Stéphanie Etienne, Sabine Lee y Susan A. Bartels (2021). 'MINUSTAH is doing positive things just as they do negative things': nuanced perceptions of a UN peacekeeping operation amidst peacekeeper-perpetrated sexual exploitation and abuse in Haití. *Conflict, Security & Development* 21 (6), 749-79. doi:10.1080/14678802.2021.1997453
- Lee, Sabine y Susan Bartels (2019). "They Put a Few Coins in Your Hand to Drop a Baby in You": A Study of Peacekeeper-Fathered Children in Haiti". *International Peacekeeping*. <https://doi.org/10.1080/13533312.2019.1698297>
- Lucero, Mariel R. (2009). Las mujeres en las fuerzas armadas argentinas. Breve análisis sobre su participación y estado actual de la situación. *UNISCI Discussion Papers*, 20, pp. 36-49. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72509/UNISCI%20DP%2020-%20LUCERO.pdf>
- Lucero, Mariel R. (2010). El espacio de las mujeres en las Fuerzas Armadas sudamericanas, su inserción profesional en el contexto regional y la cuestión de género. *Security and Defense Studies Review* 12, pp. 51-70. <https://chds.dodlive.mil/files/2013/12/SDSR-V12-special-issue.pdf>
- Lucero, Mariel R. (2018). La larga marcha de las mujeres en las fuerzas armadas latinoamericanas. *Nueva Sociedad*, n.º 213 (enero-febrero), pp.91-105. <https://nuso.org/articulo/la-larga-marcha-de-las-mujeres-en-las-fuerzas-armadas-latinoamericanas/>
- OAS/CIM (Comisión Interamericana de Mujeres). 2019. *Modelo de Protocolo para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida*

- Política*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.
https://www.oas.org/es/cim/docs/MPS_ESP_fn.pdf
- O'Reilly, Marie; Andrea Ó Súilleabháin and Thania Paffenholz. 2015. *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Process*. International Peace Institute.
- ONU Consejo de Seguridad. 2025. *Las mujeres y la paz y la seguridad: Informe del Secretario General*. 2025. <https://digitallibrary.un.org/record/4064287>.
- ONU Mujeres (20/10/2025). Datos y cifras: Mujeres, paz y seguridad. <https://knowledge.unwomen.org/en/articles/facts-and-figures/facts-and-figures-women-peace-and-security>
- ONU Mujeres (19/10/2018). El caso Sepur Zarco: las mujeres guatemaltecas que exigieron justicia en una nación destrozada por la guerra <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2018/10/feature-sepur-zarco-case>
- Tickner, Arlene B. and True, Jaqui (Eds.). (2018). *Locating Global Order: American Power and Canadian Security in Comparative Perspective*. Routledge.