

CIEE

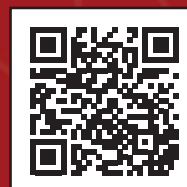
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

CUADERNO DE TRABAJO N°11-2017



**DEL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN NACIONAL SOBRE MUJERES,
PAZ Y SEGURIDAD, EN EL CONTEXTO DE LA PROLIFERACIÓN DE
PLANES DE ACCIÓN NACIONAL**





CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web www.anepe.cl. Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico ciee@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

DEL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN NACIONAL SOBRE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD, EN EL CONTEXTO DE LA PROLIFERACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN NACIONAL*

Noviembre, 2017
Ximena Gauché Marchetti**

RESUMEN

En 2009 Chile se puso a la vanguardia de América Latina en la preocupación por las mujeres, la paz y la seguridad internacional al aprobar su Primer Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ello tuvo como contexto los cambios que significó la llegada de una mujer por primera vez al Ministerio de Defensa y luego a la Presidencia de la República. Si bien sus resultados no fueron del todo auspiciosos, marcaron el inicio de un camino que se retomó en 2015 al aprobar el Segundo Plan de Acción Nacional, el cual se planteó para ser ejecutado entre 2015 y 2018.

Este cuaderno de trabajo tiene como propósito constituirse en un análisis descriptivo pero crítico sobre este segundo plan, su contenido y algunos aspectos de su implementación en la primera parte del tiempo para el que ha sido previsto, a partir de los resultados de un trabajo de investigación realizado desde 2015 a la fecha, procurando identificar las fortalezas y brechas o debilidades del caso chileno, de cara a su implementación en el período 2017-2018. Esto se hace de cara a estándares y recomendaciones internacionales y considerando también en parte aquellos planes de otros Estados que han ido proliferando en estos años, lo que se ha expuesto por esta investigadora en publicaciones anteriores.

Palabras clave: mujeres, participación, Consejo de Seguridad, Plan de Acción Nacional, Chile.

* Este trabajo forma parte de la investigación enmarcada en el Proyecto “EL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN NACIONAL CHILENO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1325/2000 DE CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. ANÁLISIS CRÍTICO A LA LUZ DE LA AGENDA MUNDIAL SOBRE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD Y SU REVISIÓN EN 2015”, Proyecto de Investigación financiado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Código IN201603, a ejecutar en el período 2016-2017. Contiene parte de los resultados dados a conocer en publicaciones anteriores de la misma investigadora las cuales se citan en lo pertinente. La autora agradece al profesor de la Universidad de Concepción, Bastián Torres Durán, su colaboración en la revisión y adecuación de citas bibliográficas para este cuaderno.

** Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción, Chile. Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Master Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, MAEC, y Universidad Complutense de Madrid, España. Diplomada en Educación en Derechos Humanos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Concepción, Chile. xgauche@udec.cl

I. Sobre el discurso oficial de las Naciones Unidas en relación a las mujeres y la paz y seguridad y su actualización en el año 2015 a la luz del 15vo. Aniversario de la Resolución 1325, a modo de introducción¹

La Resolución 1325², aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) en octubre del año 2000 bajo la presidencia de Namibia, vino a reflejar un cambio notable en la forma en que la sociedad internacional enfoca la prevención y resolución de conflictos, y el mantenimiento y consolidación de la paz, dando inicio al desarrollo de un verdadero marco de vocación normativa y a lo que ha sido llamada una “agenda mundial sobre mujeres, paz y seguridad”³.

Esta agenda involucraría a los Estados, los órganos principales y algunos subsidiarios de las Naciones Unidas y a la sociedad civil. La citada resolución, junto con reconocer que - dentro de los civiles- son las mujeres y niños las mayores víctimas de los conflictos, reconoce el rol que le cabe a ellas en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz; subraya la importancia de que participen en pie

“... junto con reconocer que - dentro de los civiles- son las mujeres y niños las mayores víctimas de los conflictos, distingue el rol que le cabe a ellas en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz;”

de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y expresa la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos.

Asimismo, reconoce la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. En otras palabras, busca la incorporación integral de mujeres en todos los aspectos que suponen el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad

internacionales, asumiendo que independiente del rol que mujeres y niñas tengan en situaciones de conflicto y paz, deben adoptarse iniciativas que consideren su perspectiva desde la situación personalizada que las puede afectar, constatando el liderazgo y rol de las mujeres en prevenir,

mantener y consolidar la paz.

Lo establecido en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad ha sido complementado y reforzado por medio de otras Resoluciones: 1820⁴, del año 2008; 1888⁵ y 1889⁶, ambas de 2009; 1960⁷, del año 2010; y 2106⁸ y 2122⁹, las dos del año 2013.

¹ Véase también GAUCHE, Ximena “La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A 15 años de su adopción”, Revista Tribuna Internacional, Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, Volumen 5(9): 53-68, 2016.

² Doc. NU S/RES/1325, de 31 de octubre de 2000.

³ GEORGE, Nicole and SHEPERD, Laura J. Women, Peace and Security: Exploring the implementation and integration of UNSCR 1325. International Political Science Review. Volume 37(3): 297, June, 2016.

⁴ Doc. NU S/RES/1820, de 19 de junio de 2008.

⁵ Doc. NU S/RES/1888, de 30 de septiembre de 2009.

⁶ Doc. NU S/RES/1889, de 5 de octubre de 2009.

⁷ Doc. NU S/RES/1960, de 16 de diciembre de 2010.

⁸ Doc. NU S/RES/2106, de 24 de junio de 2013.

⁹ Doc. NU S/RES/2122, de 18 de octubre de 2013.

En el segundo semestre de 2015 la Resolución 2242¹⁰ vino a reforzar los contenidos de este marco de pretensión normativa¹¹.

La Resolución 1820 condena el uso de la violación y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto, declarando que la violación puede constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto constitutivo de un genocidio, y pide a los Estados miembros enjuiciar a los autores de violencia sexual para garantizar que todas las víctimas de esta violencia tengan igual protección ante la ley e igual acceso a la justicia.

La Resolución 1888, que complementa la 1820, pide al Secretario General desplegar un equipo de expertos en el tema y que se nombre un representante especial para dirigir los esfuerzos para poner fin a la violencia sexual contra mujeres y niños en conflicto y que se ocupe de situaciones particularmente preocupantes, colaborando con la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, previo consentimiento del gobierno receptor, a fin de ayudar a las autoridades nacionales a reforzar el Estado de derecho.

La Resolución 1889, por su parte, reafirma la 1325, instando a los Estados a su implementación efectiva, y llama al Secretario General de Naciones Unidas a desarrollar una estrategia que incluya el adecuado entrenamiento, el aumento del número de mujeres para ejercer buenos oficios en su nombre y, en el plazo de seis meses, la presentación de indicadores de seguimiento de implementación de la 1325.

En el año 2010, en la Resolución 1960 se reafirma que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra o como

parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede prolongar y agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Afirma, a este respecto, que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y responder a ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Además manifiesta que está dispuesto a adoptar, cuando considere situaciones sometidas a su examen, según sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática en situaciones de conflicto armado, estableciendo luego la solicitud al Secretario General para seguir trabajando en el tema, que queda entonces constituido como preferente.

En 2013 la resolución 2106 reitera que todos los Estados miembros y las entidades de las Naciones Unidas deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad de la violencia sexual relacionada con el conflicto. Por su parte, la 2122 enfatiza en la rendición de cuentas sobre la aplicación de la Resolución 1325, y la importancia de la participación de las mujeres en todas las fases de la prevención de conflictos, resolución y recuperación.

Desde 2013 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas encomendó una amplia revisión de la Resolución 1325 formando un grupo de alto nivel para un análisis exhaustivo de las operaciones de mantenimiento de la paz en dicho contexto y para la evaluación de

¹⁰ Doc. NU S/RES/2242, de 13 de octubre de 2015.

¹¹ Además, al trabajo del Secretario General se ha sumado activamente ONU Mujeres desde su creación en el año 2010, por medio de la Resolución 64/289 de la Asamblea General.

los resultados de la agenda normativa sobre mujeres, paz y seguridad.

En septiembre de 2015 se conoció el Informe del Secretario General sobre la implementación de la Resolución 1325 que consideró sus primeros quince años de vida¹². De este trabajo se puede desprender como una idea general que los resultados no han sido auspiciosos y que en muchas áreas la inclusión de las mujeres o el respeto de sus derechos no ha mejorado. Ello de cara a la realidad de violencia y fenómenos colaterales (como los desplazamientos humanos) que muestra el balance del mundo a 2015.

Desde el punto de vista de la actuación del Consejo de Seguridad de la ONU, el año 2015 fue determinante. Con ocasión de la conmemoración de los 15 años de la Resolución 1325 y del Informe del Secretario General sobre resultados de su implementación, de los 20 años de la Conferencia de Beijing, de la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y coincidiendo con el 70 aniversario de las Naciones Unidas, se adoptó la Resolución 2242 el 13 de octubre. Su tenor y el contexto en que se adopta por el Consejo de Seguridad induce a creer que con esta resolución se quiere marcar el inicio de una nueva etapa a partir de profundizar recomendaciones a los Estados (teniendo en vista el informe del Secretario General antes referido). Hay también un exhorto a los Estados y al propio Consejo para realizar una serie de acciones e implementar

estrategias teniendo en vista lo que han sido los primeros quince años de vida de la agenda institucional sobre mujeres, paz y seguridad y el cumplimiento de las resoluciones indicadas.

Uno de los aspectos relevantes de esta resolución es el llamado que se hace a los Estados que poseen un Plan de Acción Nacional (en adelante, PAN) para la implementación de la Resolución 1325, situándose esta estrategia integrada de implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad como una de las más relevantes y a la que los Estados deben poner atención.

“De este trabajo se puede desprender como una idea general que los resultados no han sido auspiciosos y que en muchas áreas la inclusión de las mujeres o el respeto de sus derechos no ha mejorado”

Un Plan de ese tipo es un documento que detalla las medidas que está adoptando actualmente un gobierno, y las iniciativas que llevará a cabo en un plazo de tiempo determinado para cumplir las obligaciones incluidas

en la Resolución 1325. Se trata de la iniciativa que guarda una mayor orgánica desde el punto de vista formal para la implementación de los estándares internacionales que se han ido fijando en la materia en estos años, debiendo tener sus estrategias un carácter integrado¹³.

Al ser Chile un país que cuenta ya con un segundo plan de acción necesita estar atento a los desarrollos desde las Naciones Unidas y poner esfuerzos para cumplir estándares y obligaciones internacionales asumidas pues este es el marco y contexto en que se debe implementar dicho Plan.

¹² Doc. NU S/2015/716, de 16 de septiembre de 2015.

¹³ Además de los PAN sobre las mujeres, la paz y la seguridad, existen otros medios o estrategias particulares para implementar tales resoluciones y estándares. Tales son, por ejemplo, integrar los elementos clave de las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad en los planes y políticas de los ministerios nacionales relacionados, tales como, Defensa, Interior, Justicia, Economía y Desarrollo Social, Género, Desarrollo y Relaciones Exteriores o, partir del proceso de elaboración de un PAN, impulsar asignaciones presupuestarias y medidas en el seno de cada uno de los ministerios y reparticiones pertinentes con el propósito de promover los objetivos de las mujeres, la paz y la seguridad, o trabajar directamente en la integración de mujeres en las operaciones de paz en que participan los países, en el marco a su vez de los cambios que estas operaciones siguen experimentando a nivel mundial.

II. Sobre la caracterización comparada en perspectiva crítica de Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad, adoptados desde 2000 a 2015

En el marco de 68 planes contabilizados a septiembre de 2017¹⁴ se han mirado crítica y comparativamente algunas variables sobre ellos. En primer lugar, los antecedentes obtenidos sobre el proceso de su elaboración; en segundo término, la estructura que sigue el Plan para contrastarlo con lo que la institucionalidad internacional ha planteado a partir de algunos de sus órganos como adecuada y la más frecuente; y en tercer lugar, se ha mirado el establecimiento de una institucionalidad específica; si contempla la participación de la sociedad civil y si el sistema de monitoreo o evaluación de resultados que establecen.

Específicamente en cuanto a su estructura, en la mayoría de los planes se observa su organización con determinados componentes. En primer lugar, un análisis y declaración de la misión, que constituye el argumento y las áreas prioritarias para aplicar nacionalmente las resoluciones del CSNU sobre mujeres, paz y seguridad. En segundo término, una estrategia y plan de acción con una descripción concreta de actividades que en algunos casos va unida a resultados esperados (al modo de metas) en base a las áreas u objetivos prioritarios. En tercer lugar, un PAN se estructura con un calendario (plazos) de acuerdo a los recursos con que se cuenta, definido claramente para la implementación del plan. Un cuarto componente es el marco de seguimiento y evaluación que viene dado por indicadores y referencias, seguimiento e informes, idealmente con un órgano de seguimiento (responsables).

Finalmente, un PAN debería contar con un presupuesto acorde con las responsabilidades y acciones establecidas¹⁵.

De tales variables, el estudio comparado efectuado por la autora del texto, puso especial énfasis en la estructura y en la institucionalidad que crean los diferentes planes¹⁶.

En cuanto a los procesos de elaboración de un plan, la revisión de lo que ha sido la práctica de los países que cuentan con plan de acción, muestra que pueden ser pensados como documentos independientes o tratarse de estrategias integradas en marcos de otras políticas ya existentes, o transitar del segundo modelo al primero. Tal es el caso de Alemania que recién en diciembre de 2012 lanzó su Plan de Acción Nacional para el período 2013-2016. Antes, integraba temas relacionados con las resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad en sus lineamientos de política exterior y seguridad, su vinculación con las estrategias de la Unión Europea en la materia, reportando frecuentemente ante el Parlamento nacional, con metas específicas que fueron reforzadas con el plan nacional. En específico, Alemania profundizó los temas de protección y participación en su plan, considerando por cierto aquellas estrategias que ya venía desplegando. Austria es también muestra de este tránsito.

En 2007 adoptó su plan de acción nacional, revisado en 2012, luego de un tiempo de trabajo local por medio de medidas específicas sobre la situación de las mujeres en el ámbito de la seguridad. Chile, por su parte, es ejemplo de la falta de estrategias claras y alineadas en las diferentes reparticiones antes de la elaboración de su primer plan.

¹⁴ Todos los planes revisados han sido obtenidos de <http://www.peacewomen.org/member-states> [fecha de última consulta: 25 de septiembre de 2017] Véase el anexo a este documento.

¹⁵ ONU MUJERES. Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional: 19, octubre, 2012.

¹⁶ Véase también GAUCHE, Ximena, "Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad. Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno", Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Volumen 30(2), diciembre, 2017. EN PRENSA.

Como se ha apuntado antes¹⁷, desde la institucionalidad internacional preocupada por el tema (ONU mujeres) encontramos que, si bien se acepta que existen ventajas y desventajas en las diferentes opciones para la elaboración de un plan independiente frente a la opción de su integración en planes o estrategias ya existentes, parecen ser mayores las ventajas de un plan independiente. Así, se señala que aumenta la visibilidad de los esfuerzos que el Estado haga en la materia, favorece la coherencia y coordinación entre organismos gubernamentales, permite mejorar el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, genera mayor apropiación y conciencia sobre las cuestiones relacionadas con mujeres, paz y seguridad, y le entrega al tema mayor relevancia.

Desde otra perspectiva, los planes pueden ser parte de un largo proceso de preparación, incluyendo consulta y otras etapas de elaboración, eventualmente liderados por una autoridad gubernativa de manera clara, o bien trabajados de forma consultiva pero en cortos períodos y sin una mayor planificación sobre el proceso y el resultado al que se quiere llegar. Veamos el caso particular de los tres países de América del Sur que cuentan con plan: Argentina, Chile y Paraguay. Un ejemplo de un largo proceso es el caso de Argentina.

Siendo un país que intervino y apoyó activamente la adopción de la Resolución 1325, recién en octubre de 2008 adoptó el “Plan de acción en el ámbito de la defensa para la efectiva implementación de la perspectiva de género en el marco de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz” y en octubre de 2011 convocó desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a todas las instancias involucradas con la temática de mujeres, paz y seguridad y a representantes de la sociedad civil a participar de un proceso participativo

con el fin de contribuir a la formulación de un primer proyecto de Plan de Acción para la implementación de la Resolución 1325.

El resultado de ese proceso fue un Proyecto de “Plannacionaldeacciónde la República Argentina para la implementación de la Resolución N° 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y subsiguientes” que contó con la aprobación de una serie de reparticiones y ministerios y que fue aprobado por la presidenta Cristina Fernández como Decreto 1895/2015, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de 15 de septiembre de 2015.

En Paraguay, en tanto, el plan del 1° de diciembre del año 2015 responde a un proceso de trabajo metódico en el tiempo del que puede ponerse como un hecho importante la firma en 2011 de un convenio marco de cooperación interinstitucional entre la Secretaría de la Mujer y el Ministerio de Defensa Nacional, bajo la presidencia de Fernando Lugo y lo que fue la firma de un proyecto entre el Ministerio de la Mujer y ONU Mujeres de “Apoyo a la implementación efectiva de la Resolución N° 1325/2000 de Naciones Unidas”.

Durante 2012 y 2013 se realizaron reuniones técnicas periódicas entre funcionarios involucrados para esta implementación efectiva, plasmando el 30 de mayo de 2013 la colaboración interministerial en un acuerdo entre el Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de la Mujer y las Fuerzas Armadas de la Nación. Antes, en abril de 2013 se había formado un equipo técnico interinstitucional que incluyó además a representantes de los Ministerios de Educación y Cultura; de Salud pública y Bienestar Social; y de las Secretarías de la Niñez y la Adolescencia, de Emergencia Nacional, del Comando de Fuerzas Militares, del Centro de Entrenamiento

¹⁷ Ibíd.

Conjunto de Operaciones de Paz de Paraguay, de la Academia Militar “Mcal. Francisco Solano López”, de la Policía Nacional, del Comité de Prevención y Control del VIH en Fuerzas Armadas y Policía Nacional, de ONU Mujeres y de organizaciones de la sociedad civil, todos quienes fueron trabajando en capacitación y en el levantamiento de un diagnóstico del país en la materia, lo cual confluyó en el plan de fin de 2015.

En el caso chileno, el primer PAN adoptado tuvo un proceso de elaboración con participación de varias reparticiones pero a diferencia del caso argentino por ejemplo, solo demoró un par de años. En efecto, en 2005 comenzaron a visualizarse en Chile algunos cambios en esta área, motivados en buena medida por la llegada de una mujer al Ministerio de Defensa Nacional un par de años antes, teniendo como principal tiempo de trabajo el año 2008 y culminando con el lanzamiento del plan en 2009, ya con una mujer como Presidenta de la República.

En este punto, ONU Mujeres ha puesto en evidencia que si bien cada contexto nacional específico es diferente, los planes deberían trabajarse favoreciendo la inclusión de diversos actores, tales como instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, gobiernos colaboradores, organizaciones regionales, por citar los principales.

“... ONU Mujeres ha puesto en evidencia que si bien cada contexto nacional específico es diferente, los planes deberían trabajarse favoreciendo la inclusión de diversos actores, tales como instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, gobiernos colaboradores, organizaciones regionales...”

Además, que lo recomendable sería considerar tres fases en la elaboración: una fase de proceso, una de estructuración y una de implementación. En la fase de proceso y en lo que interesa a lo que se ha venido señalando en este apartado, deberían incluirse como elementos clave la creación de voluntad política para la promoción y la concienciación, la coordinación y colaboración en la creación de una plataforma

de consulta entre el gobierno y la sociedad civil para la transparencia e intercambio continuo de información, la evaluación de las prioridades estratégicas, y la estrategia de implementación, es decir, de seguimiento y evaluación con indicadores .

En cuanto al contenido de los planes de acción nacional se ha puesto énfasis en su estructura y la institucionalidad considerada.

Al mirar el cuerpo que forman las resoluciones del CSNU en cuanto agenda sobre mujeres, paz y seguridad, es posible encontrar cuatro categorías generales de mandatos, como han puesto en evidencia la institucionalidad internacional¹⁸ y diversas expertas¹⁹: la participación, la prevención, la protección y la consolidación de la paz. La participación tiene que ver con la inclusión de mujeres en los procesos de paz y todos los procesos de toma de decisiones pública relacionados con establecer y consolidar la paz; la prevención a su vez con la incorporación de las perspectivas de las mujeres en sistemas de alerta temprana, educación pública, y el

¹⁸ COOMARASWAMY, R., Preventing conflict, transforming justice, securing the peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325: 45, 2015.

¹⁹ GEORGE and SHEPERD, Op. cit.

enjuiciamiento de aquellas personas que violen los derechos de las mujeres; la protección de las mujeres tiene que ver con su resguardo durante el conflicto y después del mismo por parte de personal de seguridad comunitario, nacional e internacional; finalmente, la consolidación de la paz implica que se tengan en cuenta a las mujeres y sus necesidades en las actividades de socorro y recuperación, resarcimiento por injusticias sufridas e inversión en seguridad sociales y económica.

Siendo los planes de acción nacional la estrategia más orgánica para que los países cumplan con estos mandatos, parece importante considerar que una primera cuestión que deberían considerar es el abordaje de estas cuatro categorías en su contenido, como áreas prioritarias de intervención en el marco de la estructura que adopten.

De manera global esto se ha venido cumpliendo. Ya para 2012 ONU Mujeres daba cuenta que de los planes existentes a la fecha las áreas prioritarias que se veían reflejadas en ellos eran justamente estas cuatro, siendo la primera la participación, seguida de la protección, la prevención y, finalmente, el socorro y la recuperación. Muy de lejos se encuentran áreas colaterales (que no por eso deberían ser menos importantes en un PAN) como el seguimiento y evaluación, la promoción y divulgación, o la determinación de recursos y presupuestos. En los planes posteriores a 2012 es observable la misma tendencia, especialmente dando gran importancia a la participación. Tal es el caso de los planes de Afganistán, Argentina, Nigeria, Irak, Corea del Sur, Gambia y Paraguay. En el caso de los planes que son revisiones de un pan original se observa similar tendencia.

Así, en los casos de Chile, Suecia y Reino Unido sus planes revisados ponen énfasis en

la participación como un área especialmente relevante.

Específicamente en cuanto a su estructura, en varios planes se observa que están organizados con cinco componentes. En primer lugar, un análisis y declaración de la misión, que constituye el argumento y las áreas prioritarias para aplicar nacionalmente las resoluciones del CSNU sobre mujeres, paz y seguridad. En segundo término, una estrategia y plan de acción con una descripción concreta de actividades que en algunos casos va unida a resultados esperados (al modo de metas) en base a las áreas u objetivos prioritarios. En tercer lugar, un plan de estructura con un calendario (plazos) de acuerdo a los recursos con que se cuenta, definido claramente para la implementación del plan. Un cuarto componente es el marco de seguimiento y evaluación que viene dado por indicadores y referencias, seguimiento e informes, idealmente con un órgano de seguimiento (responsables). Finalmente, un plan debería contar con un presupuesto acorde con las responsabilidades y acciones establecidas.

Por cierto, cada plan define la importancia mayor o menor que le atribuye a cada uno de estos componentes que pueden ser mirados como sus secciones. Así, por ejemplo, una buena cantidad de ellos pone énfasis en presentar el análisis y comprensión nacional vinculada a los asuntos de mujeres, paz y seguridad, poniéndolo en consonancia con la política interna y las obligaciones y estándares internacionales, a modo de un verdadero marco teórico que sirve de introducción al tema y a las estrategias que se van a establecer.

De los planes revisados en el marco de esta investigación, fue posible constatar esto en casi todos, aunque con diferente intensidad. Dos excepciones son los planes de Georgia y de

Kirguistán. El primero, adoptado para el período 2012-2015, no contiene esta parte sino que más bien entra inmediatamente a la descripción de sus áreas prioritarias y de los objetivos, actividades, indicadores, responsables, plazos y fuentes de financiamiento. El de Kirguistán, por su parte, adoptado en 2013, es particularmente breve al señalar solo objetivos, actividades, plazos y responsables sin ningún elemento argumentativo.

Un calendario claro o plazos para las actividades, un marco de seguimiento y un presupuesto o recursos asegurados para la implementación, suele ser lo menos desarrollado o incluso a veces omitido, siendo determinante desde nuestra perspectiva a fin de tener ideas claras sobre la viabilidad del plan. Por ejemplo, aun cuando la mayoría de los planes se adopta para un cierto período de tiempo, y que suele ir de 2 a 5 años según los distintos Estados, no es frecuente que se especifique en qué período se realizarán las acciones mandatadas. Ejemplos claros sobre este punto son el caso chileno y el paraguayo. El segundo plan para Chile está llamado a ser cumplido entre 2015 y 2018 y en cada meta se asocia el año en que debe cumplirse la actividad. Por ejemplo, en el ámbito de la prevención, una actividad es elaborar informes de análisis con información estadística de casos de violencia durante el despliegue de contingente nacional en operaciones de paz, su indicador es el número de informes y el plazo es 2 por cada año.

“El segundo plan para Chile está llamado a ser cumplido entre 2015 y 2018 y en cada meta se asocia el año en que debe cumplirse la actividad”.

El plan paraguayo, aprobado en diciembre de 2015, contempla por su parte un rango de plazo para saber cuándo se deben realizar las acciones previstas dentro de su marco temporal que abarca entre 2016 y 2020.

Ahora bien, en cuanto a la institucionalidad que consideran, la mayoría de los planes refiere a la coordinación entre varias reparticiones a través de representaciones, formando grupos de trabajo o dando a cada quien su propio ámbito de gestión. Esto normalmente con los ministerios vinculados a relaciones exteriores, defensa, desarrollo, y asuntos de género o mujeres. En algunos casos sí se puede apreciar que se opta por la creación de un órgano

más específico y acotado, como es el caso de Liberia que crea un Comité directivo nacional de la Resolución 1325, República Democrática del Congo, que crea un Comité Directivo Nacional; un Comité Directivo Provincial; y, un Comité Directivo Local, o Senegal que también crea un llamado Comité Directivo.

Un caso también diferente es el de Serbia que crea en Consejo Político para la implementación del Plan Nacional de Acción, concebido como un cuerpo político de alto nivel compuesto de secretarías de Estado, presidentes de comités Parlamentarios y gerentes de mecanismos de igualdad de género, además de un Cuerpo de Coordinación Multisectorial, como mecanismo de monitoreo democrático establecido por el Parlamento Nacional Serbio.

III. Sobre el Segundo Plan de Acción Nacional. De 2015 a 2018: el contexto nacional de su adopción y algunos aspectos de su contenido e implementación²⁰

Chile es el primer país del continente en elaborar e implementar un Plan de Acción Nacional. Ello fue durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, en el año 2009. Hasta el inicio de 2015 no existía otro país del continente trabajando tan abiertamente y de manera formal la implementación de la agenda de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad en un PAN. Argentina había tenido iniciativas de similar sentido pero con carácter más bien sectorial y no enmarcadas en un plan nacional. Paraguay en tanto estaba desarrollando un trabajo conjunto en la materia desde aproximadamente 2011. Durante el segundo semestre de 2015 Argentina y Paraguay aprobaron sus respectivos planes de acción nacional.

En cuanto al primer plan chileno se debe apuntar que se estructuró sobre la base de objetivos y acciones comprometidas por distintas instituciones del Estado, agrupados en cuatro enfoques: Género, Derechos, Participación y Coordinación. En cada uno de ellos se hizo participar a los involucrados por medio de diferentes iniciativas. Se enmarcó a su vez en la llamada “Política de Integración y participación de las mujeres en las fuerzas armadas y de

orden y seguridad” promovida bajo el gobierno de Ricardo Lagos Escobar y que derivó en una separata del Libro de la Defensa Nacional de 2002. En lo que respecta a sus bases, esta política consideró la igualdad entre hombres y mujeres, con reglas generales para ambos y regulación justificada de situaciones de excepción; la integración participativa en las actividades profesionales; la competencia profesional, basada en los conocimientos, méritos y destrezas requeridas; la equidad para

un trato justo aunque no sea idéntico; el liderazgo en la conducción del proceso de participación; y la planificación permanente.

Al amparo del primer PAN operó un aumento significativo del ingreso de mujeres en las fuerzas armadas y de orden y seguridad públicas. Ello en todo caso no fue acompañado de una presencia en roles o puestos decisorios de importancia, confirmando la adaptación solo parcial de

estructuras clásicas que no se ajustan desde las características propias del mundo masculino con que se asocia generalmente al ámbito de la seguridad y la defensa.

Resultados de la implementación de este primer PAN se han dado a conocer en publicaciones anteriores de esta misma autora²¹.

Luego de una revisión en 2011, teniendo en vista principalmente las nuevas resoluciones de ONU y los planes adoptados en ese tiempo por otros países, Chile se impuso la tarea de

“Chile es el primer país del continente en elaborar e implementar un Plan de Acción Nacional. Ello fue durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, en el año 2009. Hasta el inicio de 2015 no existía otro país del continente trabajando tan abiertamente y de manera formal la implementación de la agenda de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad en un PAN.”

²⁰ Véase parte de este apartado en GAUCHE, Ximena. “Implementación en Chile de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, a 15 años de su adopción. De los planes de acción nacional”, Revista Estudios de Seguridad y Defensa, ANEPE, Santiago (6): 186-192, diciembre, 2015.

²¹ *Ibíd.*

contar con un Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000²².

En esta labor actuaron como instituciones coordinadoras el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y el Servicio Nacional de la Mujer; y como instituciones participantes las mismas, además del Ministerio de Salud, del Interior, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), e instituciones y organizaciones no gubernamentales, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, el Centro Regional de Derechos Humanos (Humanas) y Comunidad Mujer.

Para su elaboración consideró el marco internacional que va desde la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, hasta las principales convenciones vinculadas al tema, como la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) y el Estatuto de Roma. Asimismo, enfatizó en los compromisos de la comunidad internacional adoptados en la IV Conferencia mundial sobre la mujer, en 1995, y en la Cumbre del Milenio, en el año 2000, y en el contenido de todas las resoluciones vinculadas al tema dictadas por el Consejo de Seguridad desde la N°1325.

Entre los antecedentes nacionales tenidos en vista, además del marco constitucional, se consideró como elemento de contexto

lo establecido en el Programa de Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet para el período 2014-2018 en materia de igualdad de oportunidades y reformas estructurales, así como la existencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos, creado hacia fines de 2009 con el objeto de promover y proteger los derechos humanos de chilenos y chilenas por medio de acciones que tiendan a crear una cultura de derechos humanos y educar a los funcionarios estatales en estas materias.

A diferencia del primero y tal como prevén otros planes nacionales, este nuevo plan incorpora un sistema de indicadores para verificar y controlar su aplicación en un espacio de tiempo previsible a través de herramientas metodológicas que permitan su ejecución bajo un concepto moderno de gestión y monitoreo gubernamental. “Esta actualización busca, en consecuencia, generar un PAN flexible, medible y coherente, que haga realidad los derechos fundamentales de mujeres y niñas en situaciones de conflicto y post conflicto, velando por su bienestar e integridad, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país”²³.

Asimismo, plantea objetivos concretos para facilitar y promover el acceso de mujeres a todos los niveles de acción y decisión en operaciones de paz, incorporando la perspectiva de protección de género en la doctrina, planificación y ejercicio de las operaciones de paz de Chile en las cuatro áreas temáticas y objetivos establecidos desde la Secretaría General de la ONU: prevención, participación, protección, y socorro y recuperación, que agrupan en general los mandatos de todas las resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad a la fecha, como ha puesto en evidencia ONU Mujeres²⁴.

²² IGAUCHE, 2017. Op. Cit.

²³ Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000, p. 5.

²⁴ ONU MUJERES. Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional: 6 de octubre de 2012.

Los indicadores pueden ser cuantitativos (cifras y hechos visibles o calculables) o cualitativos (opiniones subjetivas o percepciones) y toman como referencia el trabajo institucional ya adelantado a nivel internacional. Si bien este nuevo PAN parece haber tenido en vista los avances internacionales en este aspecto, se extraña en todo caso una mayor cantidad de elementos de contexto en su elaboración, tales como cifras o datos estadísticos sobre acciones ejecutadas en el marco del primer plan nacional, o un análisis evaluativo desde las propias reparticiones involucradas para detectar fortalezas, oportunidades, debilidades y posibles amenazas en lo ejecutado en el período 2009 a 2014.

El programa de implementación contenido en este segundo PAN se desarrollará en el período 2015-2018 y será revisado anualmente a través de los indicadores y mecanismos de control que se han propuesto para estos efectos, con los responsables que indica el documento oficial en un modelo de matrices que se espera facilite la comprensión y el cumplimiento del mismo (desarrollo y plan de monitoreo).

Sobre los ámbitos temáticos y objetivos, se sigue en general el trabajo promovido desde las Naciones Unidas.

En cuanto a la prevención, esta consiste para este plan en 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 contra las mujeres y niñas en razón del género, en particular, las diversas formas de violencia sexual. En participación se busca la promoción y apoyo a 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.

Protección, entanto, consiste en 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.

El enfoque de socorro y recuperación, finalmente, significa 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 transición²⁵.

“Si bien este nuevo PAN parece haber tenido en vista los avances internacionales en este aspecto, se extraña en todo caso una mayor cantidad de elementos de contexto en su elaboración, tales como cifras o datos estadísticos sobre acciones ejecutadas en el marco del primer plan nacional,”

²⁵ Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000, p. 23.

La coordinación del cumplimiento de este segundo PAN estará a cargo de un Comité Interministerial conformado por representantes del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Relaciones Exteriores; y del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Para el seguimiento del presente PAN, el Comité Interministerial cuenta con varias atribuciones. Realizar la planificación general de las actividades comprometidas para el cumplimiento del presente PAN; requerir la información necesaria para el monitoreo del cumplimiento del presente Plan de Acción; elaborar informes periódicos que den cuenta del desarrollo y cumplimiento del presente Plan de Acción; hacer seguimiento de los avances de los compromisos Institucionales; poner a disposición de la Sociedad Civil la información referida al presente Plan de Acción; revisar y actualizar los contenidos del Plan de Acción a la luz de la evolución de los estándares que desarrolle el Consejo de Seguridad en la materia; revisar y actualizar los indicadores del presente Plan de Acción, una vez al año; diseñar e implementar un Observatorio de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Este Observatorio deberá dar inicio a sus funciones en el plazo de un año desde la puesta en marcha del presente Plan de Acción con integrantes de la sociedad civil y su objetivo será dar a conocer los avances en la implementación de este segundo Plan de Acción²⁶. Esta última parece una atribución relevante pues posiciona parte del monitoreo fuera de los propios intervinientes, dando un rol importante a la sociedad civil. Pienso entonces en el trascendente rol que podrían jugar organizaciones dedicadas a la promoción

de los derechos de las mujeres y por cierto la academia. Si bien su papel evidentemente solo sería de “observador”, el impacto que puede tener su labor crítica de lo que vaya a realizarse podría ser significativo.

Otra cuestión definida es lo relativo al financiamiento. Indica el PAN que cada institución coordinadora deberá contemplar en su presupuesto anual un ítem destinado al financiamiento de las actividades que les correspondan de acuerdo con los objetivos del presente Plan, recomendando considerar el mencionado ítem a las instituciones participantes²⁷.

En cuanto a los objetivos y acciones comprometidas a realizar durante la vigencia del Segundo Plan de Acción Nacional, se establecen en este segundo PAN objetivos estratégicos para cada uno y, a su vez, en cada uno ciertos objetivos específicos, las actividades a realizar, los indicadores de medición de resultado, la meta que se busca, el o los responsables y quiénes son los participantes.

Donde se observa el mayor desarrollo es en torno a la prevención. A su vez, el menor desarrollo de objetivos está en el enfoque de socorro y recuperación (consolidación de la paz).

En la línea de prevención los objetivos estratégicos establecidos son dos: La promoción de la inclusión de la perspectiva de género en todas las actividades de construcción, mantenimiento y consolidación de la paz, y la prevención de la violencia contra las mujeres y niñas, en particular la violencia sexual y la violencia basada en el género. Específicamente para el primero de estos objetivos estratégicos se considera como uno de los objetivos específicos el fortalecer las competencias de los

²⁶ Ibíd p. 24.

²⁷ Ibíd. p. 24.

(as) funcionarios (as) públicos (as) en materia de género y su relación con la prevención de conflictos y con los procesos de consolidación de paz, considerando como una de sus actividades el incentivo a la realización de actividades académicas de investigación.

Esta no es una cuestión menor porque involucra directamente en la labor de implementar efectiva y eficaz este Segundo Plan a la academia y no solo a las reparticiones públicas que están llamadas por su naturaleza a ser parte del plan activamente, como es el caso de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y de la Mujer y la Equidad de Género²⁸. Otra cuestión interesante es el establecimiento de un objetivo sobre recopilación de información estadística en torno a casos de violencia basada en género, medible a través de actividades, indicadores y metas de carácter cuantitativo (registro de datos, número de informes). Creemos que en un futuro tiempo de evaluación y auditoría de los resultados de este segundo plan nacional esta información puede ser un valioso insumo.

En cuanto a la participación, se formula un objetivo estratégico: fomentar la participación de las mujeres en operaciones de paz en conformidad con la Resolución 1325, como sistema, desplegada a partir de tres objetivos específicos. Ellos a su vez apelan al fomento de la representación y participación femenina en las misiones de construcción y consolidación de paz y en los órganos de toma de decisión de procesos de consolidación de paz, y al

fomento de la participación de la sociedad civil en relación con el sistema de la Resolución 1325. Las actividades comprendidas en estos objetivos tienen un alcance más bien cualitativo, con una base cuantitativa, al estar en su mayoría vinculadas al diagnóstico, identificación de nombres y realización de campañas para la inclusión efectiva de mujeres, diseño de medidas y reuniones con la sociedad civil.

En materia de protección se fijan dos objetivos de carácter estratégico. El primero 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. El segundo, promover la protección de los derechos humanos de las mujeres y niñas en operaciones de

paz, en épocas de conflicto y post conflicto. Lo curioso que parece acá es que en ninguno de los objetivos específicos que se establecen para cumplir con aquellos de tipo estratégico se contempla la participación del Servicio Nacional de Menores (SENAME) o de cualquiera otros actores públicos o privados, relacionados más directamente con infancia y adolescencia, como lo es hoy el Consejo Nacional de la Infancia, creado en marzo de 2014.

Si bien creemos que el actual SENAME no es una institucionalidad idónea para atender a muchos temas de la agenda chilena actual en niñez y adolescencia, lo cierto es que de acuerdo a su misión está llamado a promover derechos y prevenir la vulneración de ellos, lo que le debería entregar un componente de

“ Esta no es una cuestión menor porque involucra directamente en la labor de implementar efectiva y eficaz este Segundo Plan a la academia y no solo a las reparticiones públicas que están llamadas por su naturaleza a ser parte del plan activamente, como es el caso de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y de la Mujer y la Equidad de Género.”

²⁸ Ibíd. p. 29.

expertiz interesante al plan de acción nacional en esta materia, desde el enfoque de infancia que entrega la Convención de Derechos del Niño. Hay que tener especialmente presente que dicho tratado condena toda forma de violencia contra niños, niñas y adolescentes, lo cual ha sido reforzado con la firma y entrada en vigor del Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados y por el trabajo del Comité de Derechos del Niño que debe considerarse una guía para los Estados²⁹.

Finalmente, en cuanto a socorro y recuperación, se ha fijado como objetivo estratégico el fortalecimiento de la capacidad internacional de respuesta humanitaria en relación a mujeres, niñas y población civil en general, con el objetivo específico de promover el acceso de mujeres, niñas y población civil en general a los esfuerzos de recuperación y socorro. En este caso, las actividades fijadas corresponden más bien a acciones de coordinación con otros países y con agencias de Naciones Unidas.

IV. A modo de reflexiones finales: luces, ausencias y desafíos del caso chileno

Sin perjuicio de la escasez de información sistematizada sobre los resultados obtenidos con el primer plan de acción nacional y de que a la fecha en que se presenta este Cuaderno de Trabajo no puede hacerse un ejercicio completo de evaluación de resultados del segundo plan nacional, lo cierto es que hay que destacar que Chile es un país que aparece fuertemente

comprometido con llevar adelante políticas de inclusión y no discriminación de mujeres en el área de seguridad y defensa. Ello en sí mismo puede ser visto como una luz en el camino.

Así lo ha dejado claro el ministerio respectivo como uno de los principales logros de esa cartera en el período mayo de 2014 a mayo de 2015, a través de su cuenta pública. Además, viene dando una importancia formal a los temas de género y discriminación hacia mujeres en la agenda nacional que debe ser valorada como algo positivo. Ejemplo de ello es la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género en 2015.

Estos avances formales, que bien podemos mirar como luces en el camino, contrastan en todo caso con la ausencia que se encuentra en los mensajes presidenciales de los últimos años sobre el tema eje de esta investigación y que ha

sido puesto en evidencia anteriormente³⁰. En efecto, revisados los mensajes presidenciales dirigidos al país entre 2005 y 2017 no se encuentra ninguna referencia a la Resolución 1325 o a alguno de los planes de acción nacional y solo en 2006, 2007, 2013 y 2014 se encuentran algunas referencias al tema de las mujeres y su relación con la paz y la seguridad.

Para junio de 2017 la cuestión estuvo ausente, pese a que ya se contaba con el segundo PAN y a que el tema de protección de los derechos de la mujer estuvo presente en la cuenta pública³¹.

Lo anterior plantea desafíos al país en aras de la consecuencia entre lo normativo, los

“... revisados los mensajes presidenciales dirigidos al país entre 2005 y 2017 no se encuentra ninguna referencia a la Resolución 1325 o a alguno de los planes de acción nacional y solo en 2006, 2007, 2013 y 2014 se encuentran algunas referencias al tema de las mujeres y su relación con la paz y la seguridad.”

²⁹ Doc. UN CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 13 (2011). Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

³⁰ GAUCHE, 2015. Op. Cit.

³¹ <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=54722> (último acceso: 12 de octubre de 2017)

compromisos asumidos ante la comunidad internacional y su implementación.

Por otra parte, los contrastes saltan también a la vista cuando se aprecia la escasez de información sistematizada sobre los resultados obtenidos con el primer PAN a pesar del discurso de alto compromiso internacional referido y la no proliferación ni difusión de acciones realizadas al amparo del plan vigente. Por ejemplo, al final del primer semestre de 2017 no hay avances reales para la puesta en marcha del Observatorio que se propuso.

Esto plantea, entonces, enormes desafíos al país y en ese sentido el segundo plan de acción nacional es una oportunidad para tomar estos desafíos y cumplirlos de cara a los próximos años. También lo es la proliferación de otros planes nacionales que pueden ser tenidos a la vista en este proceso. En todo caso, teniendo presente que, no obstante puedan parecer contextos similares, cada realidad doméstica y su proyección internacional tiene características y necesidades propias sobre la promoción de la participación femenina en temas de paz y seguridad que justifican ese abordaje holístico al que antes hemos apelado.

Así las cosas y a partir de este estado, es posible levantar algunas propuestas que puedan servir de bases en el estudio de políticas públicas y estrategias nacionales relativas al tema de género en el ámbito de la seguridad y defensa, en el marco a su vez de los objetivos, indicadores, actividades y metas del Segundo Plan de Acción Nacional chileno.

En efecto, de cara al contenido del plan chileno vigente, lo que se ha podido conocer sobre otros planes de acción nacional y teniendo en vista el marco de vocación normativa creado por Naciones Unidas, pareciera que es posible realizar más acciones para cumplir

los objetivos del país en la materia y favorecer así su implementación y, de paso, cumplir con estándares internacionales sobre derechos de las mujeres.

Ello partiendo del supuesto de que si bien el segundo PAN parece haber tenido en vista los avances internacionales en la materia, por ejemplo al incorporar indicadores, se extraña una mayor cantidad de elementos de contexto en su elaboración, tales como cifras o datos estadísticos oficiales sobre acciones ejecutadas en el marco del primer plan nacional, o un análisis evaluativo desde las propias reparticiones involucradas para detectar fortalezas, oportunidades, debilidades y posibles amenazas en lo ejecutado en el período 2009 a 2014 y, por supuesto, detectar la áreas prioritarias para el país.

Las propuestas que se señalan, se plantean a modo de desafíos en un doble sentido: desde dentro, reforzando el plan que está vigente, y desde fuera, trascendiendo el ámbito del propio plan.

Desde dentro, pueden ser vistos como desafíos:

- Determinar de mejor manera el plazo para la ejecución de las actividades por cada responsable;
- Dar la difusión que no tiene este tema en el país, incluso entre los intervinientes, como lo evidencia la escasa literatura sobre resultados concretos del primer PAN chileno;
- Contar con datos, estadísticas, indicadores de género e información real para enfrentar las posibles brechas entre el texto adoptado como Segundo Plan de Acción Nacional y lo efectuado en su primer período. Ello además puede servir para determinar las prioridades de la agenda nacional en la materia desde la propia realidad interna;

- Identificar y considerar los distintos roles de las mujeres que intervienen en situaciones de conflicto o en el ámbito de la seguridad: víctimas de violencia u otras vulneraciones de derechos, responsables de decisiones, integrantes de fuerzas armadas y operaciones de paz, o incluso agresoras o responsables de actos ilícitos;
- Abordar los distintos temas con perspectiva de género, pero además con enfoque de infancia, diversidad (religiosa, étnica o sexual, por ejemplo), discapacidad e interculturalidad si así corresponde para reconocer el impacto diferenciado que fenómenos como la violencia u otros pueden tener en el ejercicio de derechos por las personas desde sus propias circunstancias. Ello sería especialmente deseable, por ejemplo, para la solución de conflictos o para la administración de justicia en situaciones derivadas de conflictos que se judicialicen, lo que debería estar presente de manera expresa en el ámbito del socorro y la recuperación. Supone, en todo caso, una toma de conciencia sobre lo que supone una perspectiva de género. Desde ya postulo que esta perspectiva puede ser entendida como un enfoque metódico que cuestiona, desde la interseccionalidad, los posibles tratos diferenciados basados en el sexo o el género que no tienen justificación razonable;
- Asegurar el financiamiento efectivo a nivel interno también debe ser un tema al que se haga mejor abordaje: Chile no es un país que sea per se receptor de ayuda oficial al desarrollo en esta materia por lo que debe asegurar recursos propios a fin de que la falta de estos no diluya la ejecución de acciones;
- Aprovechar las nuevas tecnologías y sus beneficios, dando mayor espacio a la cooperación internacional. Si fuera necesaria puede ser también usado en la implementación.

Desde fuera:

- Promoviendo un cambio de la construcción cultural que parece existir sobre los roles de hombres y mujeres, procurando dejar de lado la atribución de estereotipos a hombres y mujeres en muchos ámbitos, como sería por ejemplo entender que temas como el objeto de estudio de la investigación de esta autora han de ser preferentemente investigados por mujeres;
- Hacer abordaje y seguimiento externo interdisciplinar e intersectorial para el tema, a partir de personal capacitado y de un trabajo promotor desde la academia y la sociedad civil y aun en los propios integrantes de organismos del gobierno, teniendo siempre presente los cambios del contexto local y global;
- Incluir resultados concretos en los informes periódicos que se rinden a los órganos de vigilancia de tratados u otros órganos de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos;
- No considerarlo un tema solo de iniciativa del mundo público gubernamental, sino abrirlo a la academia – especial pero no exclusivamente a las académicas – y a organizaciones vinculadas a la defensa de derechos de las mujeres. Esto no es más que el reforzamiento de la colaboración necesaria con la sociedad civil para la promoción de los derechos humanos en Chile;
- Vincularlo al tema del cambio constitucional y el proceso constituyente instalado en Chile desde 2014, asumido oficialmente por el Gobierno en octubre de 2015 y anunciado en junio de 2017 en la cuenta pública de la Presidenta de la República³². Este verdadero momento constitucional puede ser un buen tiempo para aprobar un texto que tenga un enfoque de género que luego pueda permear la legislación y las políticas públicas que se adopten.

³² <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=54722> (último acceso: 12 de octubre de 2017)

Creo que estas ideas (o desafíos) además de favorecer eventualmente la implementación efectiva y eficaz del Segundo PAN chileno sobre mujeres, paz y seguridad, pueden influir positivamente en el reconocimiento y respeto de derechos de las mujeres en otros ámbitos y así, por extensión, afectar la agenda nacional global de igualdad y género de manera positiva.

En este sentido, no puedo más que destacar el caso paraguayo en un aspecto, al fijar como objetivo a largo plazo de su Plan “contribuir a la eliminación de las barreras culturales que obstaculizan la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad humana”³³.

³³ Plan de Acción nacional “Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la República del Paraguay”, p. 29.

Bibliografía

CASTRILLÓN Lilian y VON CHRISMAR Pía; Mujer y fuerza armada en el contexto sudamericano: una visión desde Chile. *Revista Estudios de Seguridad y Defensa* (2), diciembre 2013.

GARDAN, J., La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja* (147): 453-467, septiembre de 1998.

GAUCHE Marchetti, Ximena, “La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A 15 años de su adopción”, *Revista Tribuna Internacional*, Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago Volumen 5(9): 53-68, 2016.

GAUCHE Marchetti, Ximena, “Implementación en Chile de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, a 15 años de su adopción. De los planes de acción nacional”, *Revista Estudios de Seguridad y Defensa*, ANEPE. (6): 157-195, diciembre, 2015.

GAUCHE Marchetti, Ximena, “Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad. Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno”, *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Valdivia Volumen 30(2), diciembre, 2017. EN PRENSA

GAUCHÉ Marchetti, Ximena, *Sexualidad diversa y discriminación. Una mirada desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Editorial Académica Española, LAP Lambert Academic Publishing GmbH & Co., Saarbrücken, Alemania. 978-3-8465-6043-3.

GEORGE, Nicole and SHEPERD, Laura J. “Women, Peace and Security: Exploring the implementation and integration of UNSCR 1325”. *International Political Science Review*. Volume 37 (3), June, 2016.

LIROLA, Isabel Y MARTIN Magdalena, *Crímenes Internacionales de Violencia sexual y conflictos armados*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, Primera Edición, noviembre 2016.

PALMER, A. An Evolutionary Analysis of Gender-Based War Crimes and the Continued Tolerance of “Forced Marriage”, *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 7 (1): 143-159, Spring, 2009.

SAUTEREL, Maricel; *Mujeres, paz y seguridad: Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile*, Colección de Investigaciones N° 36, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, noviembre 2015.

TELLERÍA Escobar, Loreta; *La Ruta Crítica de los Planes de Acción: mujer, paz, seguridad, perspectivas de la Resolución 1325 en América Latina*. 1a edición, Buenos Aires: Ser en el 2000, 2009. Internet. ISBN 978-987-21725-9-6

VILLALOBOS, Pamela. *Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución ONU 1325 “Mujeres, seguridad y paz”: la experiencia chilena*. Documento de Trabajo. REDSAL. Red de Seguridad y Defensa en América Latina, Santiago, 2011.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. La participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas, Separata de Actualización del Libro de la Defensa Nacional. Marzo de 2005.

CHILE. Cuenta Pública. Cuenta Sectorial del Ministerio de Defensa. Mayo de 2015. Disponible desde <http://21demayo.gob.cl/> (Último acceso: 29 de septiembre de 2015)

CHILE. Mensajes Presidenciales. Disponible desde http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales (Último acceso: 31 de agosto de 2015)

CHILE. Cuenta Pública. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=54722> (Último acceso: 12 de octubre de 2017)

CHILE. Primer Plan de Acción nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000.

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.

COOMARASWAMY, R. Preventing conflict, transforming justice, securing the peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, : 45, 2015.

ONU MUJERES. Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional, octubre 2012.

UN. Women 2000. Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response. Published to Promote the Goals of the Beijing Declaration and the Platform for Action, April 1998, United Nations, Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs. Disponible en:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2apr98.htm> (Último acceso: 5 de febrero de 2015).

UN. Women, Peace and Security, Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000) United Nations, 2002. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/eWPS.pdf> (Último acceso: 5 de febrero de 2015).

<http://www.peacewomen.org/member-states> [fecha de última consulta: 25 de septiembre de 2017].

ANEXO N°1

Países que cuentan con Planes Nacionales de Acción para la implementación de la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, septiembre de 2017³⁴

PAÍS	AÑO DEL PLAN	REVISADO EN
1. Dinamarca	2005	2008
2. Noruega	2006	2011
3. Suecia	2006	2009
4. Reino Unido	2006	2012 y 2013
5. Austria	2007	2012
6. Costa de Marfil	2007	
7. Países Bajos	2007	2011
8. España	2007	
9. Suiza	2007	2010 y 2013
10. Finlandia	2008	2012
11. Islandia	2008	2013
12. Uganda	2008	
13. Chile	2009	2015
14. Guinea	2009	
15. Bélgica	2009	2013
16. Portugal	2009	2014
17. Liberia	2009	
18. Bosnia Herz.	2010	2013
19. Canadá	2010	
20. Rep. Dem. Congo	2010	
21. Estonia	2010	
22. Francia	2010	
23. Italia	2010	
24. Filipinas	2010	
25. Ruanda	2010	
26. Sierra Leona	2010	
27. EE.UU.	2011	
28. Senegal	2011	
29. Croacia	2011	
30. Eslovenia	2011	
31. Burundi	2011	
32. Serbia	2011	

³⁴ Fuente: <http://www.peacewomen.org/member-states> [fecha de última consulta: 25 de septiembre de 2017]

33. Nepal	2011	
34. Irlanda	2011	2015
35. Guinea Bisáu	2011	
36. Georgia	2011	
37. Lituania	2011	
38. Togo	2011	
39. Australia	2012	
40. Ghana	2012	
41. Alemania	2012	
42. Kirguistán	2013	
43. Macedonia	2013	
44. Nigeria	2013	
45. Irak	2014	
46. Indonesia	2014	
47. Corea del Sur	2014	
48. Gambia	2014	
49. Afganistán	2015	
50. Argentina	2015	
51. Paraguay	2015	
52. Japón	2015	
53. Nueva Zelanda	2015	
54. Sudán del Sur	2015	
55. Tadjikistán	2015	
56. Timor Leste	2016	
57. Kenia	2016	
58. Ucrania	2016	
59. Sudáfrica	2017	
60. Tailandia	2017	
61. Islas Salomón	2017	
62. Palestina	2017	
63. Montenegro	2017	
64. República Checa	2017	
65. Brasil	2017	
66. Nigeria	2017	

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

DIRECTOR

Andrés Avendaño Rojas

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Diplomado en Estudios Políticos, en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, y egresado del Programa de Magíster en Humanidades con mención en Historia, de la Universidad Adolfo Ibáñez; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia; Graduado del Curso de “Estrategia y Política de Defensa” del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University, USA.

CONSEJO EDITORIAL

Mario Puig Morales

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Magíster en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos de Paris, Francia; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Logística; Graduado del Programa de Alta Dirección de Empresas, de la Universidad de los Andes.

Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Carlos Ojeda Bennett

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Geopolítica; Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris V.

