

Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad. Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno*

*Ximena Gauché Marchetti***

RESUMEN

A partir de la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es posible identificar un marco oficial de vocación normativa por parte de la organización en relación con la promoción de la igualdad de mujeres en el ámbito de la paz, seguridad y defensa. En el 2015 este marco oficial ha sido evaluado y reforzado por Naciones Unidas coincidiendo con un tiempo de adopción o reformulación de planes de acción nacional u otras estrategias por parte de varios Estados. Este artículo tiene por propósito principal presentar y caracterizar críticamente algunos planes de acción nacional sobre mujeres, paz y seguridad, en la perspectiva de obtener proyecciones a partir de las cuales generar propuestas en el marco del Segundo Plan de Acción Nacional chileno en la materia, adoptado para el período 2015-2018.

Mujeres – Consejo de Seguridad – Planes de Acción Nacional

National Action Plans on women, peace and security. Comparative experiences and perspectives for the Chilean case

ABSTRACT

From Resolution 1325/2000 of the United Nations Security Council it is possible to identify an official regulatory framework vocation by the organization in relation to the promotion of equality of women in the field of peace, security and defense. In 2015 this official framework has been assessed and strengthened by UN coinciding with a time of adoption or reformulation of national action plans or other strategies by several states. This article has the main purpose to present and critically characterize some national action plans on women, peace and security, the prospect of projections from which to generate proposals under turn of the Second Plan of Chile's National Action in the field adopted for the period 2015-2018.

Women – Security Council – National Action Plan

* Este artículo es parte del Proyecto de Investigación “Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad. Planes de Acción Nacional y otras estrategias para su implementación, y propuestas para la mayor participación de mujeres en el ámbito de seguridad y defensa en Chile”, financiado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y convocado por su Departamento de Investigación, Código 201511.

** Abogada. Doctora en Derecho, Universidad Autónoma de Madrid. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción. Correo electrónico: xgauche@udec.cl

Artículo recibido el 17.3.2016 y aceptado para su publicación el 10.7.2017.

I. LA AGENDA NORMATIVA MUNDIAL ACERCA DE IGUALDAD DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD, A MODO DE INTRODUCCIÓN

La Segunda Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena, Austria, marca en 1993 un punto de inflexión para el reconocimiento de los derechos humanos en el mundo. Ya en el Preámbulo de la Declaración y Programa de Acción de Viena se remarca el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, *sexo*, idioma o religión y se indica la preocupación *por las diversas formas de discriminación y violencia a que siguen expuestas las mujeres en todo el mundo*¹. Un par de años después, en la Cuarta Conferencia de la Mujer celebrada en Beijing en 1995 se lograría que a partir de entonces la transversalidad de género se asumiera por las Naciones Unidas (NU) como una estrategia para alcanzar la meta de la igualdad de sexos que ya antes se había impulsado con la adopción de la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1979 y cobrado impulso en Viena 1993.

Desde ese momento la categoría género entró decididamente al trabajo de Naciones Unidas². Para facilitar esa meta, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) decidió promover una política coordinada y coherente de incorporación de esa perspectiva aclarando más a fondo el concepto y los principios fundamentales asociados con él, así como dirigiendo recomendaciones concretas a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Para tal fin el 9 de julio de 1997 el ECOSOC organizó una mesa redonda respecto de la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas y para facilitar la uniformidad en este tema definió en qué consistía la transversalización o incorporación de la *perspectiva de género*. Fue entendida como³ *...el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres*

¹ Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Preámbulo. Doc. A/CONF.157/23. Específicamente, el Párrafo 18 reconoce expresamente los derechos humanos de la mujer y de la niña como "parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales".

² Este artículo no se hará cargo de los desarrollos teóricos en torno al género como categoría social descriptiva y analítica, ni a la problematización que puede aportar para la comprensión de determinados fenómenos vinculados a algunos de los aspectos de paz y seguridad que se abordan en el texto. Ello responde a que el propósito del mismo, esto es, presentar y caracterizar críticamente algunos planes de acción nacional acerca de mujeres, paz y seguridad, en la perspectiva de obtener proyecciones a partir de las cuales generar propuestas en el marco del Segundo Plan de Acción Nacional chileno, se aborda desde el discurso normativo de las Naciones Unidas y lo que prescriben las resoluciones del Consejo de Seguridad en la materia.

³ Doc. NU A/52/3/Rev. 1 (1997), de 18 de septiembre de 1997. El mismo documento señala principios para la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de las Naciones Unidas y que son los que paso a indicar. *Las cuestiones que se planteen en todos los sectores de las actividades deben definirse de modo que se puedan diagnosticar las diferencias de género, es decir, no se debe partir de un supuesto de neutralidad desde el punto de vista del género. La responsabilidad de llevar a cabo en la práctica la incorporación de la perspectiva de género corresponde a todo el sistema y a sus niveles más altos. La rendición de cuentas respecto de la obtención de resultados debe ser supervisada constantemente. La incorporación de la perspectiva de género también exige que se hagan todos los esfuerzos posibles para ampliar la participación de la mujer en todos los niveles de la adopción de decisiones. La incorporación de la perspectiva de género debe institucionalizarse mediante medidas, mecanismos y procesos concretos en todos los sectores del sistema de las Naciones Unidas. La incorporación de la perspectiva de género no anula la necesidad de adoptar políticas y programas*

y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros⁴.

De ahí adelante se han ido elaborando planes de acción y estrategias para incorporar el tema de las mujeres en los más variados ámbitos de competencia de las NU; desde economía y pobreza hasta desarme, pasando por salud, educación y comercio y llegando a este ámbito medular de su accionar como es el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Considerando que es el principal propósito de la Organización de Naciones Unidas, la violencia dirigida contra mujeres en diversos conflictos bélicos y la ausencia de su participación en los procesos de tomas de decisiones, todo ello visibilizado desde la segunda mitad del siglo XX mediante conflictos graves como el de Sierra Leona o los Balcanes en los 90, hizo que el tema de protegerlas e incorporarlas especialmente fuera entrando también esta área.

dirigidos específicamente a la mujer, así como de promulgar leyes al respecto, ni reemplaza a las dependencias o centros de coordinación encargados de las cuestiones de género. Para llevar a la práctica con éxito el concepto de incorporación de la perspectiva de género son importantes una clara voluntad política y la asignación de recursos humanos y financieros suficientes y, si fuera necesario, crecientes que procedan de todas las fuentes de financiación disponibles. También hace recomendaciones específicas para la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de las Naciones Unidas en el proceso intergubernamental; en el establecimiento de requisitos institucionales en todas las políticas y programas; para el papel que deben desempeñar las dependencias y los centros de coordinación encargados de las cuestiones de género en la incorporación de la perspectiva de género en las actividades principales; para la creación de capacidades para la incorporación de la perspectiva de género; y para su incorporación y el seguimiento integrado de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas.

⁴ Este es el concepto que se ha tenido en vista en el desarrollo de este trabajo por cuanto trabajamos con la narrativa oficial de las Naciones Unidas. Ello no supone no estar de acuerdo con algunas críticas que se han formulado, como la falta de desarrollo adecuado del concepto de género por el sistema ONU y la asimilación que a veces se promueve entre género y mujeres, marginando a los hombres del discurso, lo que por cierto resta utilidad a los aportes que la categoría puede brindar desde una perspectiva de derechos humanos. En efecto, esta definición ha sido criticada por alguna doctrina especializada en la materia, tanto como el propio concepto de *género*, por estimarla muy estrecha y porque si queda animada por lograr la igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres es porque asume una simetría en las posiciones de ambos, sin hacerse cargo de la complejidad que supone el género y cómo este tiene que ver con la forma en que se distribuye el poder en las relaciones; por cuanto no alcanza a llegar a todas las áreas del quehacer de las Naciones Unidas y porque al no existir una concepción uniforme de género en esta institucionalidad, estimándolo algunos como sinónimo solo del sexo y a su vez solo de mujer, influencia todo el trabajo que se haga. En ese sentido, Charlesworth, H., "Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations", en *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 18, 2005, pp. 13-16. Por otra parte, también se ha criticado el uso de género en el contexto de las operaciones de paz como algo solo asociado a mujeres y con una irrelevancia del tema para los hombres pues se centraría en lograr una mayor participación de mujeres, que en cambiar espacios y discursos masculinizados como son aquellos que tienen que ver con seguridad. Véase acerca de este punto Solhjell, R., "Sin mujeres por aquí". Discursos de género en las operaciones de paz de Naciones Unidas", en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, Número 27, octubre 2014-enero 2015, pp. 97-116.

En ese contexto, la Resolución 1325⁵, 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 una agenda mundial sobre mujeres, paz y seguridad que involucra a los Estados, los órganos principales y algunos subsidiarios de las Naciones Unidas, y a la sociedad civil. Junto con reconocer que dentro de los civiles son las mujeres y niños las mayores víctimas de los conflictos, esta resolución 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 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; reconociendo 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 ella en todos los aspectos que suponen el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad internacionales, asumiendo que independiente del rol 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. Este aspecto es de especial relevancia al asumir que hay una diversidad en la naturaleza de los conflictos y en el lugar que ocupan los intervinientes que debe ser resguardada a la hora de hacer un abordaje institucional del tema. En efecto, no es posible asimilar la especial situación de niñas y adolescentes con la de mujeres víctimas de violencia sexual. Las primeras están en una situación de especial vulnerabilidad de la que hay que hacerse cargo.

Además, esta preocupación por el empoderamiento de las mujeres y niñas en el marco de la seguridad internacional se ha ido desarrollando y profundizando por medio de otras Resoluciones del CSNU. La N° 1820, del año 2008; las N° 1888 y 1889, ambas de 2009; la N° 1960, del año 2010; las N° 2106 y 2122, ambas del año 2013; y la N° 2242, del año 2015. Ello sin perjuicio de las referencias que muchas resoluciones del citado Consejo vienen haciendo a la situación de derechos de las mujeres y la paz desde el 2000, a propósito de determinados asuntos. Así por ejemplo, 38 de las 63 resoluciones aprobadas por el CSNU en 2014 tenían esta referencia, lo que equivale a 60,3%⁶.

La Resolución 1820⁷ es la primera disposición en que se condena el uso de la violación y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto y como táctica de guerra, declarando que la violación puede constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto constitutivo de un genocidio. Pide a los Estados miembros

⁵ Doc. NU S/RES/1325, de 31 de octubre de 2000.

⁶ Doc. NU S/2015/716, de 16 de septiembre de 2015, párrafo 148.

⁷ Doc. NU S/RES/1820, de 19 de junio de 2008.

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, y que prohíban la amnistía para los crímenes de guerra de violencia sexual. La Resolución 1888⁸, por su lado, complementa y refuerza la 1820 y 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 y previo consentimiento del gobierno receptor, con el fin de ayudar a las autoridades nacionales a reforzar el estado de derecho. La Resolución 1889⁹, por su parte, insta a los Estados a la implementación efectiva de la Resolución 1325, promoviendo la participación de las mujeres en la toma de decisiones política y económica, desde las etapas más tempranas de la consolidación de la paz. Además, llama al Secretario General de Naciones Unidas a desarrollar una estrategia que incluya un adecuado entrenamiento para aumentar el número de mujeres para ejercer buenos oficios en su nombre, y producir un conjunto de indicadores a nivel mundial para la aplicación de la Resolución 1325. La creación de indicadores para el seguimiento de la Resolución 1325 ha sido luego adoptada como estrategia por otras organizaciones como la Unión Europea¹⁰ y en algunos planes de acción nacional, tema especialmente relevante al momento de caracterizar estos planes¹¹.

En el 2010, en la Resolución 1960¹² 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

⁸ Doc. NU S/RES/1888, de 30 de septiembre de 2009.

⁹ Doc. NU S/RES/1889, de 5 de octubre de 2009.

¹⁰ Doc. 11948/10, Consejo de la Unión Europea, Bruselas. Julio de 2010. Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security.

¹¹ La Resolución 1889 estableció que en el plazo de seis meses el Secretario General de la ONU debía presentar indicadores de seguimiento de implementación de la 1325. Ese Informe de indicadores fue presentado en abril de 2010 (Doc. NU S/2010/173) dando cuenta que todas las actividades de las entidades de las Naciones Unidas en el marco del Plan de acción de 2008-2009 (Doc. NU S/2007/567) para todo el sistema ONU se organizaron en torno a cinco ámbitos temáticos: prevención; participación; protección; socorro y recuperación; y aspectos normativos, estableciéndose respecto de cada una de las cuatro primeras cierto número de indicadores de vigilancia y entendiéndose que el último es de carácter intersectorial y quedaría incorporado en los otros cuatro. Este trabajo fue el resultado de un proceso amplio e inclusivo para reunir información acerca de los indicadores que se estaban utilizando en todo el sistema de las Naciones Unidas y que empleaban los gobiernos nacionales y otras organizaciones. Como resultado de esa actividad se determinó que existían más de 2.500 indicadores. En un amplio proceso interinstitucional se examinó ese conjunto inicial de indicadores y tras realizar evaluaciones completas se estableció una lista preliminar, quedando cada uno de los indicadores propuestos vinculado a un objetivo concreto respecto de los ámbitos temáticos indicados.

¹² Doc. NU S/RES/1960, de 16 de diciembre de 2010.

a ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y manifiesta que está dispuesto a adoptar, cuando considere situaciones sometidas a su examen y según sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática en situaciones de conflicto armado. Establece además la solicitud al Secretario General para seguir trabajando en el tema. Proporciona un sistema de rendición de cuentas para hacer abordaje de la violencia sexual relacionada con los conflictos, incluyendo la creación de una lista con agresores y el establecimiento de soluciones para el seguimiento, el análisis y la presentación de informes.

En la Resolución 2106¹³ del año 2013 el CSNU 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 2122¹⁴ –en el mismo año– pone énfasis en la rendición de cuentas acerca de 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.

En el 2015, con ocasión de la conmemoración de los 15 años de la Resolución 1325 y del Informe del Secretario General respecto de 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 2242¹⁵. Ella marca el inicio de una nueva etapa que profundiza recomendaciones a los Estados, a partir del informe del Secretario General¹⁶ y exhorta a los Estados, 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 hace a los Estados que poseen un plan de acción nacional para la implementación de la Resolución 1325. Junto con reafirmar el empeño del CSNU de que se sigan aplicando plenamente y se refuercen entre sí esta resolución y sus sucesoras, alienta a que se examinen las recomendaciones del Informe del Secretario General de septiembre de 2015 sobre las mujeres, y la paz y la seguridad, insta a que los Estados evalúen las estrategias y recursos asignados para la implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, y exhorta a los países que ya tienen plan de acción de acción nacional a que presenten información actualizada acerca de los progresos conseguidos en su implementación y examen durante los debates abiertos anuales del CSNU sobre mujeres, paz y seguridad¹⁷.

¹³ Doc. NU S/RES/2106, de 24 de junio de 2013.

¹⁴ Doc. NU S/RES/2122, de 18 de octubre de 2013.

¹⁵ Doc. NU S/RES/2242, de 13 de octubre de 2015.

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

¹⁷ Doc. NU S/RES/2242, de 13 de octubre de 2015, párrafo 2.

II. LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONAL COMO FORMA DE IMPLEMENTAR LA RESOLUCIÓN 1325 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU Y SUS SUCESORAS

Si bien la agenda mundial sobre mujeres, paz y seguridad involucra a diferentes actores, desde los Estados miembros de las NU —estén en conflicto o no— hasta los órganos principales de la organización, principalmente el Consejo de Seguridad y la Secretaría General, pasando por algunos órganos subsidiarios como la Comisión de Consolidación de la Paz, organismos regionales de seguridad y llegando a la sociedad civil¹⁸, son los Estados los que están llamados por naturaleza a desarrollar la mayor cantidad de estrategias para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Ello por dos razones: porque los derechos, la igualdad y la justicia para las mujeres son imperativos que los Estados han aceptado en numerosos instrumentos internacionales, como la CEDAW, por ejemplo, de la que son parte 189 Estados a inicios de 2016¹⁹, y porque es evidente que la marginación de las mujeres en el ámbito de la seguridad produce las peores consecuencias para el Estado y su población y puede socavar las democracias y el estado de derecho.

Asimismo, una de las maneras que tienen los gobiernos nacionales de aplicar las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad y procurar cumplir la agenda institucional es mediante la elaboración de Planes de Acción Nacional (en adelante, PAN). Un Plan de Acción Nacional 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 1325²⁰. 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 quince años, debiendo tener sus estrategias un carácter integrado.

Ahora bien, además de los PAN sobre las mujeres, la paz y la seguridad, existen otros medios o estrategias particulares para implementar estas resoluciones y estándares. Así 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, 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

¹⁸ El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de campañas a favor de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad ha sido analizado como relevante en diferentes procesos locales, mostrando a su vez diferentes niveles de resultados. Véase sobre los casos de Burundi y Liberia a De Almagro, M., “La desglobalización de la sociedad civil: los casos de Burundi y Liberia sobre los derechos de la mujer”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 105, 2014, pp. 117-139.

¹⁹ Fuente: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en (consultado el 20 de febrero de 2016).

²⁰ Doc. NU SG/A1101 AFR/1600 BIO/3943, de 24 de octubre de 2007.

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 han ido experimentando a nivel mundial desde hace ya tiempo, uno de los principales es justamente la consideración de la menor presencia histórica de mujeres²¹.

En los ámbitos nacionales se puede constatar que los avances para la implementación de planes de acción nacional han sido importantes en los casos en que se han dado, pero aún no lo suficiente. A partir de la aprobación de la Resolución 1325 no todos los países han desarrollado o adoptado un Plan Nacional de Acción para su implementación. A inicios de 2016 lo han hecho Afganistán (2015), Alemania (2012), Argentina (2015), Australia (2012), Austria (2007), Bélgica (2009), Bosnia-Herzegovina (2010), Burundi (2011), Canadá (2010), Chile (2009), Corea del Sur (2014), Costa de Marfil (2007), Croacia (2011), República Democrática del Congo (2010), Dinamarca (2005), Eslovenia (2011), Estonia (2010), España (2007), Estados Unidos de América (2011), Finlandia (2008), Francia (2010), Filipinas (2010), Gambia (2014), Georgia (2011), Ghana (2012), Guinea (2009), Guinea Bassau (2011), Indonesia (2014), Islandia (2008), Irak (2014), Irlanda (2011), Italia (2010), Japón (2015), Kirguistán (2012), Liberia (2009), Lituania (2011), Macedonia (2013), Nepal (2011), Nigeria (2013), Noruega (2006), Países Bajos (2007), Palestina (2015), Paraguay (2015), Portugal (2009), Reino Unido (2006), Ruanda (2010), Senegal (2011), Serbia (2011), Suecia (2006), Sierra Leona (2010), Suiza (2007), Togo (2011) y Uganda (2008)²².

Pese a que este número no alcanza a ser un tercio del número de países que integra el sistema de Naciones Unidas, hay que ser justos con que en cada caso han contribuido a instalar de forma definitiva la cuestión del género en los trabajos para la construcción, el mantenimiento y la consolidación de la paz en la agenda mundial y se han dado en algunos países para quienes el tema es particularmente relevante por las situaciones constantes de conflictos o latencia de ellos, como es el caso de los países africanos y asiáticos.

En el caso de Chile, en agosto de 2009 y durante el primer gobierno de una mujer en Chile –la presidenta Michelle Bachelet– se lanzó un Primer Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas 1325/2000 “Mujeres, Seguridad y Paz”. Para el período 2015-2018 Chile cuenta con un Segundo Plan de Acción Nacional que ha procurado una actualización sobre la base de las nuevas recomendaciones del sistema de NU, según se comentará más adelante²³.

²¹ Véase Rein, T., “Operaciones de paz: el género como discusión pendiente”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 39, N° 155, 2006.

²² Los planes que se utilizan y refieren en este trabajo han sido obtenidos desde <http://www.peacewomen.org>. (consultado el 20 de febrero de 2016).

²³ Del mismo modo que en el caso de los Estados, algunas organizaciones internacionales regionales han tomado iniciativas también para producir cambios en la forma en que se han abordado clásicamente los temas de seguridad. Una de ellas es la de la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa) con su Plan de Acción para el fomento de la igualdad de género de 2004 y desarrollos complementarios posteriores sobre diversos aspectos relacionados a la participación de mujeres en la gestión de la organización,

Para el caso de los Estados, la llamada a generar planes de acción nacional fue bastante temprana. Para el 2002, el presidente del Consejo de Seguridad alentaba a los Estados partes a desarrollar estrategias y planes de acción con objetivos y calendarios²⁴. Este último punto es relevante pues no todos los planes cuentan con plazos que faciliten el seguimiento de su cumplimiento. El llamado se haría nuevamente años más tarde desde la presidencia del órgano, generando así la indicación persistente a los Estados en ese sentido²⁵.

Quien primero acogió la idea fue Dinamarca que aprobó su primer plan en junio de 2005 aunque existen antecedentes de que habría sido Burundi, en el 2000, el primer país que habría desarrollado una estrategia al modo de un plan de acción²⁶. En el caso danés, adoptado como PAN formalmente, se trataba más bien de varias declaraciones y compromisos de colaboración en el ámbito de la seguridad y defensa, tanto a nivel interno como con organizaciones regionales de seguridad, como la OTAN o la propia NU, sin mayor orgánica y sin que existiera un proceso riguroso de preparación, sino más bien una estrategia interministerial. A Dinamarca le seguirían Noruega, Suecia y Reino Unido en 2006; Austria, Costa de Marfil, Países Bajos, España y Suiza en 2007, y Finlandia, Islandia y Uganda, en 2008. América Latina no entrará al tema sino recién en 2009 con el primer plan chileno, ya referido. Como se apuntó, al 2016 son casi un tercio de los Estados partes de Naciones Unidas los que ha adoptado un Plan de acción nacional y muchos de ellos ya han reformulado sus estrategias originales, encontrando casos que ya cuentan con un tercer PAN, como es en Reino Unido y Suiza y otros con su segundo PAN, como en el caso de Dinamarca, Noruega, Suecia, Austria, Países Bajos, Finlandia, Islandia, Chile, Bélgica, Portugal, Bosnia-Herzegovina e Irlanda.

así como su estructura o sus planes y programas Doc. MC.DEC/14/04 Organization for Security and Cooperation in Europe, de 7 de diciembre de 2004. Al cumplirse 10 años desde la puesta en marcha del plan, en 2014 el Secretario General de la OSCE presentó un completo informe que muestra los resultados y que se entiende debe servir de cara a la revisión entre 2015 y 2016. Fuente: file:///C:/Users/Ximena/Desktop/Dropbox/ANEPE/Planes%20de%20Acci%C3%B3n/Regionales/OSCE_Informe%20annual%20Secretario%20general%20septiembre%202015.pdf (consultado el 16 de septiembre de 2015). Otras más específicas han sido las iniciativas de la Unión Europea al adoptar el 8 de diciembre de 2008 el documento “Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women, Peace and Security”, que contiene un verdadero plan de trabajo en el tema. Doc. 15671/1/08 REV 1, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 1 de diciembre de 2008- También el Plan de Acción de la Región del Asia Pacífico “Women, Peace and Security” elaborado para el período 2012-2015. Fuente: http://www.peacewomen.org/assets/file/pacific_region_regional_action_plan_2012-2015.pdf (consultado el 16 de septiembre de 2015).

²⁴ Doc. NU S/PRST/2002/32, de 31 de octubre de 2002.

²⁵ Doc. NU S/PRST/2004/40, de 28 de octubre de 2004; Doc. NU S/PRST/2005/52, de 27 de octubre de 2005; Doc. NU S/PRST/2006/42, de 8 de noviembre de 2006; Doc. NU S/PRST/2010/22, de 26 de octubre de 2010; Doc. NU S/PRST/2012/23, de 31 de octubre de 2012; Doc. NU S/PRST/2014/21, de 28 de octubre de 2014.

²⁶ De Almagro, M., *op. cit.*, p. 128.

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 en verdad tratarse de estrategias integradas en marcos de otras políticas ya existentes, o transitar del segundo modelo al primero. Ese 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. Específicamente Alemania profundizó los temas de protección y participación en su plan²⁷, 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 plan²⁸.

Desde la institucionalidad internacional preocupada por el tema, 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

²⁷ Action Plan of the Government of the Federal Republic of Germany on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 for the Period 2013-2016. Berlin, 19 December 2012, pp. 6-7. II. Targets. In its third report to the German Bundestag on the implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 in the period July 2007 to July 2010, the Federal Government set four strategic targets, which in light of the particular strengths of the German set of tools and in the interest of a continuity of German activities, shall continue to apply to this Action Plan:

- Increased involvement of women in national, regional and international institutions and mechanisms aimed at preventing and managing conflicts
- A high awareness level regarding gender-specific issues among staff participating in conflict prevention, conflict management and post-conflict peacebuilding
- Heightened and appropriate attention to gender perspectives and participation of women in the negotiation and implementation of peace agreements
- Heightened and appropriate attention to the needs of women in the planning and carrying out of disarmament, demobilization and reintegration activities (DDR)

The overarching topic of these strategic priorities is the participation of women in crisis prevention, conflict management and post-conflict peacebuilding. Besides this, there are other important targets that the National Action Plan pursues:

- Effective protection of women and girls against human rights violations
- Effective protection of women and girls in conflicts against sexual violence and abuse
- Effective prosecution of sexual violence and other crimes against women and girls

²⁸ Mayores antecedentes de la elaboración del Primer Plan chileno de acción nacional, véase en Gauché, X. "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", en Revista Estudios de Seguridad y Defensa, ANEPE, Número 6, diciembre de 2015, pp. 171-176.

mejorar el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, genera mayor apropiación y conciencia respecto de las cuestiones relacionadas con mujeres, paz y seguridad, y le entrega al tema mayor relevancia²⁹.

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. Un ejemplo del primer caso es Argentina. Siendo un país que intervino y apoyó activamente la adopción de la Resolución 1325/2000, 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 1325/2000. El resultado de ese proceso fue un Proyecto de “Plan nacional de acción de la República Argentina para la implementación de la Resolución N° 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y subsiguientes”, que contó con la aprobación de varias reparticiones y ministerios³⁰ 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. Por otra parte, el primer plan de acción nacional adoptado por Chile tuvo un proceso de elaboración con participación de varias reparticiones pero a diferencia del caso argentino, solo demoró un par de años. En efecto, en 2005 comenzó 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 antes³¹, teniendo como principal tiempo de trabajo el

²⁹ ONU Mujeres. Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional, octubre 2012, pp. 9-10.

³⁰ Estas reparticiones y Ministerios fueron: el Consejo Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior y Transporte, el Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y finanzas públicas.

³¹ Si bien las mujeres en Chile se incorporan formalmente en la década de 1930 a las fuerzas armadas no sería sino hasta 2005 en que se notaría un cambio cualitativo y cuantitativo. Ese año comenzará una estrategia nacional más integrada que generará transformaciones interesantes. Esta se dará a partir fundamentalmente de lo que fue el plan de inclusión que se puso en marcha desde el Ministerio de Defensa ese año conocido como “Política de Integración y participación de las mujeres en las fuerzas armadas y de orden y seguridad”, bajo el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y que derivó en una separata del Libro de la Defensa Nacional de 2002. Este trabajo estuvo a su vez enmarcado en la labor promovida con el nombramiento de la primera mujer a cargo de la defensa en un país de Iberoamérica, Michelle Bachelet Jeria, quien se desempeñó en esa cartera entre el 7 de enero de 2002 y el 29 de septiembre de 2004. Como 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.

año 2008, culminando con el lanzamiento del plan ya con una mujer como Presidenta de la República en el 2009³². Países que tienen planes de acción en que ha sido decisivo el apoyo de alguna autoridad para su elaboración, específicamente la autoridad encargada de los temas de mujeres y género a nivel nacional, son por ejemplo Burundi, Costa de Marfil, Guinea, Guinea Bisau, Liberia, República democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Sierra Leona y Uganda.

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, como instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, gobiernos colaboradores, organizaciones regionales, por citar los principales³³. 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 indicadores³⁴.

A continuación se expondrá un análisis comparado general de algunos planes de acción nacional adoptados hasta 2015, teniendo en vista como ámbitos principales su estructura y la institucionalidad que crean.

III. EL CONTENIDO DE LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONAL: DE SU ESTRUCTURA Y LA INSTITUCIONALIDAD CONSIDERADA

Al mirar el cuerpo que forman las resoluciones del CSNU sobre mujeres, paz y seguridad, es posible encontrar cuatro categorías generales de mandatos, como ha puesto en evidencia ONU Mujeres³⁵ y diversas expertas³⁶: 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 enjuiciamiento de aquellas personas que violen los derechos de las mujeres; la protección

³² Mayores antecedentes de la elaboración del Primer Plan chileno de acción nacional, véase en Gauché, X., *op. cit.*, pp. 171-176.

³³ ONU Mujeres. *op. cit.*, p. 11.

³⁴ ONU Mujeres. *op. cit.*, pp. 11-20.

³⁵ ONU Mujeres. *op. cit.*, p. 6.

³⁶ Coomaraswamy, R., Preventing conflict, transforming justice, securing the peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, 2015, p. 45.

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 social 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, teniendo sí presente que la diversidad en el tipo de conflicto o situación interna de violencia puede requerir poner énfasis en algunas más que en otras de estas categorías. Si por ejemplo, se trata de un Estado con gran población indígena, el enfoque de la interculturalidad tendría que estar presente.

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 presupuestos³⁷. En los planes posteriores a 2012 es observable la misma tendencia, especialmente dando gran importancia a la participación. Ese 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 la mayoría de los 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) a base de las áreas u objetivos prioritarios. En tercer lugar, un PAN se estructura con un calendario (plazos) de acuerdo con 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 establecidas³⁸.

³⁷ ONU Mujeres. *op. cit.*, p. 14.

³⁸ ONU Mujeres. *op. cit.*, p. 19.

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, la mayoría 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 52 Estados cuyos planes fueron revisados en el marco de esta investigación, fue posible constatar esto en casi todos, aunque con diferente intensidad. Dos notables 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, con el fin de tener ideas claras sobre la viabilidad del plan. Por ejemplo, si bien la mayoría de los planes se adopta para un cierto período, 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 paraguay. El segundo plan para Chile está llamado a ser cumplido entre 2015 y 2018 y en cada meta se asocia el año en que se debe cumplir 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 dos por cada año. El plan paraguay, 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 mediante 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.

IV. EL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE CHILE. ANTECEDENTES Y CONTENIDOS

En agosto de 2009 y durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se lanzó en Chile un Primer Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de la ONU, siendo coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y el Servicio Nacional de la Mujer³⁹. Teniendo presente que la Constitución Política de 1980 establece la igualdad entre hombres y mujeres, para elaborar este primer plan se tuvieron en vista antecedentes normativos e institucionales⁴⁰. Entre los antecedentes institucionales el Primer plan tuvo en vista la participación de Chile en operaciones de paz, reconocida como una práctica institucional que ya llevaba un largo tiempo en Chile y en que la presencia femenina ha sido tradicionalmente menor, así como la participación formal de las mujeres en las fuerzas armadas nacionales que se remonta a varias décadas aunque en el marco de una cultura organizacional determinada⁴¹.

Este Plan primero se estructuró sobre la base de objetivos y acciones comprometidas por distintas instituciones del Estado, agrupados en cuatro enfoques: Género, Derechos, Participación y Coordinación⁴².

Un estudio reciente muestra que este primer PAN fue muy ambicioso y general y que no estableció procesos específicos de seguimiento, auditoría o rendición de cuentas, lo que dificulta conocer resultados efectivos de su implementación en el país. Asimismo, se plantea que la opción de establecer objetivos y acciones junto con las reparticiones

³⁹ En su elaboración se contó además con la participación de Instituciones Públicas (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, el entonces Ministerio de Planificación, Ejército de Chile, Armada de Chile, Fuerza Aérea de Chile, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Estado Mayor de la Defensa Nacional, Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Academia Diplomática de Chile) y de Instituciones No Gubernamentales (Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile, Corporación Humanas, Centro de Estudios Estratégicos - Universidad Arcis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-CHILE).

⁴⁰ "Entre los primeros, se tuvo en cuenta el compromiso de Chile con el principio de no discriminación que aparece en tratados internacionales como la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW) y que se estima orientador de las políticas públicas y la modernización del Estado, así como la ratificación de Chile al Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional, que sanciona como crímenes de lesa humanidad la violación, la esclavitud sexual, la prostitución, el embarazo y la esterilización forzadas y otros abusos sexuales de gravedad comparable. También se tuvo evidentemente en vista la propia resolución 1325 y su continuación en la 1820, única posterior sobre la materia dictada a esa fecha y que pone el énfasis en la dimensión de la violencia sexual que se produce en los conflictos". Gauché, X., *op. cit.*, p. 172.

⁴¹ Primer Plan de Acción nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000 "Mujeres, Seguridad y Paz", pp. 16-17. Mayores antecedentes sobre el contexto de elaboración y adopción del Primer Plan de Acción Nacional véanse en Gauché, X., *op. cit.*, pp. 171-176.

⁴² Primer Plan de Acción nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000 "Mujeres, Seguridad y Paz", pp. 18-28.

encargadas de ellas, pero no indicadores ni responsables del cumplimiento que faciliten ese seguimiento, auditoría o rendición de cuentas, contribuyó a la poca información⁴³.

En la actualidad y tras una revisión en 2011 teniendo en vista principalmente las nuevas resoluciones de ONU, Chile cuenta con un Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000, para el período 2015 a 2018⁴⁴. Este nuevo Plan incorpora un sistema de indicadores para verificar y controlar su aplicación en un espacio de tiempo previsible por medio 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 posconflicto, velando por su bienestar e integridad, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país”⁴⁵. 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 ONU: prevención, participación, protección, y socorro y recuperación.

A partir de los cuatro grandes objetivos, 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 resultados, la meta que se busca, el o los responsables y quiénes son los participantes, que serán el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Lo previsto es que sea revisado anualmente por medio de los indicadores y mecanismos de control que se han propuesto para estos efectos, con los responsables que indica el documento oficial. Este es un gran punto de avance, que sitúa a este plan chileno como uno de aquellos que ha seguido las recomendaciones de los órganos de Naciones Unidas, especialmente al introducir la fórmula de los indicadores para cada una de las actividades a ejecutar.

Desde el punto de la elaboración de objetivos, 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

⁴³ Gauché, X., *op. cit.*, pp. 181-186.

⁴⁴ En su elaboración actuaron como instituciones coordinadoras el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y el Servicio Nacional de la Mujer; 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, 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.

⁴⁵ Segundo Plan de Acción nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000 “Mujeres, Seguridad y Paz”.

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 (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 activamente⁴⁶. Otra cuestión interesante es el establecimiento de un objetivo acerca de recopilación de información estadística en torno a casos de violencia basada en género, medible por medio de actividades, indicadores (número de capacitaciones, número de diagnósticos, número de manuales de pautas de conductas, número de investigaciones académicas, como principales) y metas de carácter cuantitativo (registro de datos, número de informes, iniciativas de difusión, artículos académicos, como principales). 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 que puede aportar de cara a determinar si Chile cumple o no aquellos estándares que formalmente está siguiendo en la materia.

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 o medidas comprendidas en estos objetivos tienen un alcance más bien cualitativo, con una base cuantitativa dada por indicadores como el número de informes sobre herramientas de difusión, de informes sobre posibles obstáculos para la postulación de mujeres a misiones de paz, número de medidas diseñadas a incentivar la postulación de mujeres en operaciones de paz, como principales. Ello se percibe esta forma 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 posconflicto. El segundo, promover la protección de los derechos humanos de las mujeres y niñas en operaciones de paz, en épocas de conflicto y posconflicto. Lo curioso que parece acá es que en ninguno de los objetivos específicos que se establecen para cumplir con aquellos de tipo

⁴⁶ 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. 29.

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 Servicio Nacional de Menores (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 con su misión está llamado a promover derechos y prevenir la vulneración de ellos, lo que le debería entregar un componente de experticia 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 presente que dicho tratado condena toda forma de violencia contra niños, niñas y adolescentes, lo que 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 Estados⁴⁷.

Finalmente, en cuanto a socorro y recuperación se ha fijado como objetivo estratégico el fortalecimiento de la capacidad internacional de respuesta humanitaria en relación con 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 o medidas que contempla el plan corresponden más bien a acciones de coordinación con otros países y con agencias de Naciones Unidas, las que serán medidas mediante el número de acciones de coordinación con otros países, número de acciones de coordinación con agencias de NU y número de reuniones con personal desplegado en una misión.

V. A MODO DE CONCLUSIONES, APORTES PARA FAVORECER LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN EN CHILE DEL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

De cara al contenido de este segundo plan y lo que son otros planes de acción nacional revisados en esta investigación, sumado al marco de vocación normativa creado por Naciones Unidas, es deseable hacer una lectura del plan chileno desde lo que podemos hacer para cumplir sus objetivos y favorecer así su implementación y de paso cumplir con estándares internacionales acerca de los derechos de las mujeres.

Si bien este nuevo 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, como cifras o datos estadísticos de 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.

⁴⁷ Doc. NU 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.

En un país donde más de la mitad de la población estima que somos machistas⁴⁸ y los datos de participación de mujeres en espacios de decisión en temas de seguridad son escasos⁴⁹, parece necesario hacer un trabajo bastante más global que solo trabajar en las medidas concretas del plan ya acordado para lograr su fin último.

En ese sentido, hacemos algunas propuestas, a modo de estrategias, planteándolas en un doble sentido: desde dentro, reforzando el plan, y desde fuera, trascendiendo este.

En el primer caso, hablamos de partir por determinar de mejor manera el plazo para la ejecución de las actividades y, enseguida, dar la difusión que no tiene este tema en el país. Además, contar con datos, estadísticas e indicadores de género para enfrentar las posibles brechas entre el texto adoptado como Segundo Plan de Acción Nacional y lo que se efectúe en su primer período de implementación (2015-2016), y a partir de esto trabajar integradamente en la determinación de las prioridades de la agenda nacional en la materia desde la propia realidad interna. Otra idea es 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 puede ser de gran utilidad. 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 y debería estar presente de manera expresa en el ámbito del socorro y la recuperación. 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 con el fin de que la falta de estos no diluya la ejecución de acciones. En la misma línea, aprovechar las nuevas tecnologías y sus beneficios, dando mayor espacio a la cooperación internacional si fuera necesaria puede ser también usado para favorecer la implementación.

El cambio supone abordaje y seguimiento interdisciplinar e intersectorial. Por eso hablamos de estrategias que trascienden el plan. En tal sentido, serían acciones conducentes a favorecer la implementación del segundo plan chileno y que van más allá de este plan y

⁴⁸ La Décima Encuesta Nacional "Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2014", elaborada por la Corporación Humanas y presentada a la ciudadanía en diciembre 2014, mostró que 83,8% de las mujeres encuestadas manifestó sentirse discriminada y que el 53% estimó que Chile es un país machista. Fuente: <http://www.humanas.cl/?p=14017> (consultado el 17 de marzo de 2016).

⁴⁹ En el personal de las fuerzas armadas chilenas la diferente participación entre hombres y mujeres es notable. Para el 2014, en el Ejército habían 29.524 integrantes varones y 2.627 mujeres; en la Armada se encontraban 16.865 hombres y 1.442 mujeres. En la Fuerza Aérea en cambio las cifras se revierten, encontrando 6.231 mujeres y 2.342 hombres, aunque no existe ninguna mujer en los puestos más altos, lo que se repite en las otras ramas. Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL, edición 2014.

su actual contenido, por ejemplo, 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 –especialmente pero no de forma exclusiva a las académicas– y a organizaciones vinculadas a la defensa de derechos de las mujeres, lo que no es más que el reforzamiento de la colaboración necesaria con la sociedad civil para la promoción de los derechos humanos en Chile y, sobre todo, vincularlo a la discusión sobre reforma constitucional instalada en Chile desde 2014 y asumida oficialmente por el gobierno en octubre de 2015. Creemos que estas ideas, además de favorecer eventualmente la implementación efectiva y eficaz del Segundo PAN chileno sobre mujeres, paz y seguridad, cumpliendo así los compromisos internacionales formales que Chile ha ido asumiendo, pueden influir positivamente en el reconocimiento y respeto de derechos de las mujeres en otros ámbitos y así, por extensión, afectar la agenda nacional de igualdad y género de manera positiva.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- CHARLESWORTH, H., “Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations”, en *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 18, 2005.
- COOMARASWAMY, R., Preventing conflict, transforming justice, securing the peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, 2015.
- DE Almagro, M., “La desglobalización de la sociedad civil: los casos de Burundi y Liberia sobre los derechos de la mujer”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 105, 2014.
- JUDITH, Gardan, “La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 147 (1998), pp. 453-467.
- GAUCHÉ, X. “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”, en *Revista Estudios de Seguridad y Defensa, ANEPE*, Número 6, diciembre de 2015.
- REIN, T., “Operaciones de paz: el género como discusión pendiente”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 39, N° 155, 2006.
- SOLHJELL, R., “‘Sin mujeres por aquí’. Discursos de género en las operaciones de paz de Naciones Unidas”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, Número 27, octubre 2014-enero 2015.

Resoluciones del Consejo de Seguridad y otros Documentos

- ATLAS Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL, edición 2014.
- DOC. NU A/CONF.157/23.
- DOC. NU A/52/3/Rev. 1 (1997).
- DOC. NU S/RES/1325.
- DOC. NU S/2015/716.

- Doc. NU S/RES/1820.
Doc. NU S/RES/1888.
Doc. NU S/RES/1889.
Doc. NU S/2010/173.
Doc. NU S/2007/567.
Doc. NU S/RES/1960.
Doc. NU S/RES/2106.
Doc. NU S/RES/2122.
Doc. NU S/RES/2242.
Doc. NU S/2015/716.
Doc. NU SG/A1101 AFR/1600 BIO/3943.
Doc. NU CRC/C/GC/13.
Doc. MC.DEC/14/04.
Doc. 15671/1/08 REV 1, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION.
Doc. NU S/PRST/2002/32.
Doc. NU S/PRST/2004/40.
Doc. NU S/PRST/2005/52.
Doc. NU S/PRST/2006/42.
Doc. NU S/PRST/2010/22.
Doc. NU S/PRST/2012/23.
Doc. NU S/PRST/2014/21.
Doc.11948/10 Consejo de la Unión Europea, Bruselas. Julio de 2010.
ONU MUJERES. Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional, octubre 2012.
PRIMER Plan de Acción nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000 “Mujeres, Seguridad y Paz”.
SEGUNDO Plan de Acción nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000 “Mujeres, Seguridad y Paz”.

