

# PLAN DE ACCION NACIONAL PARA LA IMPLEMENTACION DE LA RESOLUCIÓN ONU 1325 “MUJERES, SEGURIDAD Y PAZ”: LA EXPERIENCIA CHILENA

PAMELA VILLALOBOS KOENIGER



## RESDAL

Red de Seguridad y Defensa en América Latina

<http://www.resdal.org>

Secretaría Ejecutiva

Av. Corrientes 1785 5º

(1042) Buenos Aires, Argentina

Tel: (5411) 4371-5522

Fax: (5411) 4371-3822 [secretaria@resdal.org.ar](mailto:secretaria@resdal.org.ar)

Documento de trabajo

## INTRODUCCION

Este trabajo pretende mostrar la experiencia chilena en relación a la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1325/2000 "Mujeres, Seguridad y Paz", presentando los elementos que puedan ser de interés para otros países de la región. Con ello, esperamos contribuir a partir de los aciertos y errores cometidos al difícil desafío de aprender de la experiencia ajena.

El documento presenta brevemente algunos antecedentes sobre el contexto en materia de género y seguridad en la región de América Latina, y en el sector Defensa en Chile. Posteriormente, abarca desde la etapa de diseño del Plan hasta su puesta en marcha, analizando las dificultades, aspectos positivos y finaliza con las lecciones aprendidas que pueden identificarse, a modo de conclusiones.

## EL CONTEXTO REGIONAL

Hasta la actualidad en la región sólo un país (Chile) cuenta con un Plan de Acción para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325/2000 y un segundo (Argentina) con un plan sectorial para el ámbito de la Defensa.

Esta situación es claramente deficitaria y los obstáculos que deben superarse no son pocos. Las Fuerzas Armadas de la región todavía tienen una composición y tradición fundamentalmente masculinas, a pesar de los casos recientes de incorporación de mujeres en condiciones de igualdad a dichas instituciones. En muchos casos, los elementos civiles en los Ministerios de Defensa son débiles y la incorporación de mujeres en dichas carteras es baja,

lo que influye en la determinación de las agendas sectoriales. La presencia femenina en los Ministerios de Relaciones Exteriores tampoco es significativa, y es mínima es cargos de toma de decisiones especialmente en materias de paz y seguridad internacional. Existe una brecha significativa entre las activistas y expertas en materias de género (en su mayoría mujeres) y los especialistas en temas de seguridad y defensa, quienes tienen dificultades de comunicación, diversidad de intereses, discursos y códigos. Como Ann Tickner señala hay frecuentes malentendidos acerca del significado de género, los cuales están en el centro de las dificultades de comunicación entre escuelas feministas y los teóricos de Relaciones Internacionales, en general y de la Seguridad Internacional y Defensa en particular.

Adicionalmente, los asuntos de género requieren un abordaje intersectorial, lo que es plenamente válido en el caso de la Resolución 1325. En la práctica, en los Gobiernos el trabajo intersectorial es especialmente complejo ya que exige coordinar agendas, presupuestos, lógicas institucionales, intereses políticos, entre otros. Lo anterior se complica aún más al incorporar a la sociedad civil, la que por su naturaleza defiende sus propias perspectivas y prioridades.

## EL CONTEXTO SECTORIAL: LA POLITICA DE PARTICIPACION DE LAS MUJERES EN LAS FUERZAS ARMADAS

Para presentar la experiencia chilena en el área de género y operaciones de paz, es pertinente situarla en el contexto del trabajo previo realizado en el Ministerio de Defensa Nacional en materia de género en relación con el proceso de integración fe-

menina a las Fuerzas Armadas, ya que esta institución tuvo un rol destacado en el desarrollo del Plan.

A pesar de que las mujeres habían ingresado formalmente al Ejército en 1974, tres décadas más tarde su participación no se desarrollaba en igualdad de condiciones con sus pares masculinos. En el año 2004 la Ministra de Defensa Michelle Bachelet decide establecer una asesoría ministerial en el área de género, para lo cual destina una profesional con dedicación exclusiva al tratamiento de temas de equidad de género.<sup>1</sup> Ese mismo año, por iniciativa de la Ministra, se inició desde el Ministerio de Defensa, en coordinación con las Fuerzas Armadas, el diseño de una política específica que aplicara los principios constitucionales de igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional dentro del sector de la Defensa Nacional. Entre sus objetivos estaba potenciar la contribución de las mujeres a las instituciones armadas y hacerlo como parte de la Política de Defensa. Con ello, se buscó entregar reglas claras, estables, comunes para todas las instituciones, y de carácter público, permitiendo su seguimiento y haciendo necesaria la rendición de cuentas respecto a los compromisos adquiridos.

La política de participación femenina en las Fuerzas Armadas (2005), era parte integral del Libro de la Defensa Nacional y por ello fue considerada pionera en la región, al consagrar un conjunto de principios básicos orientadores del proceso. Dichos principios son: igualdad de oportuni-

dades entre hombres y mujeres, participación integrada en las actividades profesionales, competencia profesional, equidad en el trato, liderazgo en la conducción del proceso de integración e incorporación permanente a la planificación institucional.

A partir de la aplicación de los principios mencionados se ha avanzado en el proceso de integración logrando avances como la implementación del acceso universal de las mujeres a las Escuelas Matrices de las Fuerzas Armadas, el aumento de las conscriptas y soldados profesionales en el Ejército, entre otros. En este contexto también se generó un aumento de la participación de mujeres en operaciones de paz (de 21 para el periodo 1997-2005, a 52 en el periodo 2006-2010) y el interés por implementar en forma sistemática la Resolución 1325.

## LA ETAPA DE DISEÑO DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

El primer paso para asumir expresamente la Resolución 1325 fue el contacto entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería. A partir del trabajo de la asesoría de género en el sector Defensa y de la orientación presidencial de trabajar intersectorialmente en esta materia, surge la iniciativa de solicitar a la Cancillería que se designara un funcionario responsable para efectos de coordinación en relación a la Resolución 1325. Con ello, se inició la coordinación entre la asesora de género del Ministerio de Defensa y la Dirección de Seguridad Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, a los que se sumó el Departamento de Relaciones Internacionales del Servicio Nacional de la Mujer.

<sup>1</sup> Dicha función fue asumida por la autora de este documento.

En marzo del 2008, las tres instituciones (MINREL – MINDEF - SERNAM), anunciaron la iniciativa de generar un Plan de Acción Nacional que implementara la Resolución 1325, en cuya elaboración pudieran unirse otros actores tanto del sector público como de la sociedad civil.

Se estimaba que los objetivos de dicha resolución internacional apuntaban fundamentalmente a dos áreas de trabajo: por una parte la participación de mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones en materias de paz y seguridad internacional y por otra, la protección especial de mujeres y niñas en situaciones de conflicto y postconflicto. Para ello era necesario aumentar la participación de mujeres en el ámbito de la paz y seguridad internacional, en un concepto amplio que incluyera a civiles y militares, mujeres nacionales y de la población afectada, del sector público y privado. Asimismo, se requería considerar las necesidades y la situación particular de las mujeres en el contexto de situaciones de inseguridad en el diseño, implementación y evaluación de acciones y políticas, es decir, aplicar un enfoque de género en el análisis. Cabe mencionar que esta herramienta no debería ser solamente aplicada por las mujeres presentes en estos procesos, sino que obviamente su utilidad depende de su incorporación transversal por todo el personal involucrado.

Las características de la realidad nacional en cuanto a la experiencia militar en operaciones de paz, los recursos públicos limitados para la cooperación, la participación en las discusiones internacionales sobre la Resolución, la capacidad para entregar cooperación técnica, entre otras, fueron consideradas en la etapa de diseño.

A partir de ese diagnóstico, se conformó una mesa de trabajo con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa y Servicio Nacional de la Mujer para coordinar el proceso de diseño. Ese equipo coordinador desarrolló una metodología muy flexible, colaborativa, con reuniones semanales o quincenales durante todo el periodo de diseño (marzo-noviembre), además de mantener frecuentes contactos. Los resultados habitualmente eran sistematizados por medio de un correo electrónico al que se le agregaban comentarios.

En esta etapa se desarrolló un conjunto de actividades

- a) Estudio comparado de las experiencias internacionales: El grupo de países que a la fecha contaban con Planes de Acción Nacional estaba formado exclusivamente por países Europeos, con fuertes agencias de desarrollo y cooperación internacional.
- b) Participación del Ministerio de Defensa en talleres regionales de discusión sobre género y operaciones de paz: Dichas actividades incluían la aplicación de la Resolución ONU 1325 y se llevaron a cabo en Guatemala y Argentina.
- c) Organización de una reunión con funcionarias públicas (civiles) con experiencia en cooperación internacional: La información sobre los proyectos públicos de cooperación internacional no estaba sistematizada, es decir, no existía un registro que permitiera conocer los datos de los funcionarios/as involucrados, naturaleza

de los proyectos desarrollados, etc. En ese contexto, fue necesario recurrir a distintas fuentes para identificar funcionarias que hubieran sido responsables de proyectos de cooperación en países en situación de post-conflicto o inseguridad.

d) Taller de mujeres militares y policías desplegadas en operaciones de paz: Este espacio buscaba recoger sus experiencias, tanto en el ámbito profesional como el personal, identificando con ello necesidades no resueltas, buenas prácticas y generando un diagnóstico a partir de las propias mujeres involucradas.

e) Trabajo con actores de la sociedad civil: Este grupo estaba conformado por representantes tanto de organismos no gubernamentales como académicos. El déficit de expertos en género y seguridad en el país dificultó su formación, sin embargo se lograron importantes aportes para el diseño del Plan incluyendo la propuesta de crear un Observatorio de la etapa de implementación del plan con participación de organismos públicos y de la sociedad civil.

f) Trabajo con organismos públicos: El aporte de los Ministerios de Educación, de Planificación y de Salud fue incorporado al Plan por medio de acciones específicas comprometidas por cada uno de ellos, especialmente en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo de capacidades técnicas de sus funcionarios/as.

g) Diseño de las acciones de los ministerios coordinadores (MINREL – MINDEF - SERNAM) : En el Ministerio de Defensa se formaron grupos de trabajo con delegados de las Fuerzas Armadas, Carabineros y Policía de Investigaciones en las áreas identificadas como prioritarias: Personal, Educación y Operaciones. Estos grupos eran integrados por personal que se desempeñaba en funciones y reparticiones responsables de diversos aspectos de la participación institucional en operaciones de paz y que en el futuro estarían a cargo de la implementación del Plan. De esta forma, se buscaba recoger la experiencia acumulada en cada una de las instituciones en esta materia y generar propuestas y acciones realistas, que respondieran a las necesidades y desafíos existentes. Por su parte, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la propuesta fue elaborada por la Dirección de Seguridad Internacional con comentarios de otras Direcciones relevantes como la Dirección de Política Multilateral y la de Derechos Humanos. Por último en el SERNAM, el Departamento de Relaciones Internacionales fue el encargado, con escasa colaboración de otros estamentos.

El hecho de que los futuros responsables de implementar las acciones contenidas en el Plan participaran en la etapa de diseño cumplía simultáneamente con distintos objetivos: reconocer el conocimiento técnico acumulado, facilitar el aprendizaje colectivo, generar un espacio de capacitación e intercambio, desarrollar un sentido de compromiso con el Plan, entre otros.

El resultado de este proceso fue un borrador de Plan de Acción, el que fue presentado para su discusión en un taller amplio en el Ministerio de Relaciones Exteriores, organizado en conjunto por las instituciones

de la mesa de trabajo (MINREL-MINDEF-SERNAM), con participación de los demás organismos públicos involucrados (Ministerio de Salud, Ministerio de Planificación, Ministerio de Educación), académicos y representantes de la sociedad civil (Universidad de Chile, FLACSO, Corporación Humanas, entre otros), así como de invitados extranjeros de los Ministerios de Defensa de Argentina, Bolivia, Ecuador y España. A partir de la incorporación de las observaciones resultantes del taller, el equipo coordinador desarrolló una versión definitiva del Plan de Acción, para la aprobación de las autoridades de cada sector.

El Plan se estructuró en torno a cuatro objetivos que abarcaban tanto acciones intersectoriales como otras de responsabilidad de cada organismo dentro de su esfera de competencia. Dichos objetivos eran:

1) Enfoque de género: Promover la incorporación de la perspectiva de género en la comprensión y el abordaje de los procesos de prevención de conflictos, situaciones de conflicto y post-conflicto.

2) Enfoque de derechos: Respetar, garantizar y proteger los derechos de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto y post-conflicto

3) Enfoque participativo: Generar condiciones para la participación equitativa de mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones en materia de paz y seguridad internacional.

4) Coordinación: Potenciar la coordinación de esfuerzos desarrollados a nivel internacional, intersectorial y con la sociedad civil.

El documento incluyó todas las acciones propuestas y asumidas por cada uno de las instituciones públicas involucradas así como también la creación de un Observatorio, entendido como un espacio de interlocución público-privado, entre los organismos de la sociedad civil y el Gobierno. No se incluyó expresamente presupuesto, el que era responsabilidad de cada institución. Se estimó que la creación de un programa intersectorial con una partida presupuestaria específica, al requerir aprobación de la Dirección de Presupuesto y del Congreso, hubiera retrasado y probablemente dificultado la publicación del Plan.

El sistema de seguimiento consideró la identificación de organismos responsables y la definición de acciones comprometidas, en dos niveles distintos: político y técnico. El primer organismo responsable a nivel político es el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades<sup>2</sup>, el que en una sesión anual incorporará para estos efectos la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Defensa Nacional. A nivel técnico, el Comité Interministerial, integrado permanentemente

---

<sup>2</sup> El Consejo lo preside el Ministro Secretario/a General de Gobierno y está integrado por los Ministros/as de Economía, Planificación y Cooperación, Salud, Educación, Justicia, Interior, Trabajo y Previsión Social y del Servicio Nacional de la Mujer, quien asume la Secretaría Ejecutiva. Además se incorporan como invitados permanentes el Director/a de presupuesto y de la División de Coordinación Interministerial de la Secretaría General de la Presidencia. El Consejo fue creado por el Presidente Ricardo Lagos por medio del Instructivo presidencial No 15 del 24 de agosto de 2000.

por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y Servicio Nacional de la Mujer, se coordinará con los demás Ministerios sectoriales participantes. A este mismo organismo le corresponde la coordinación con la sociedad civil para la conformación del Observatorio antes mencionado.

La ceremonia de lanzamiento del Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 "Mujeres, Seguridad y Paz" se llevó a efecto en agosto del 2009, siendo presentado por la Presidenta de la República Sra. Michelle Bachelet Jeria. Fue el primer documento de su tipo de América y el número 12 del mundo.

#### **LA ETAPA DE IMPLEMENTACION DEL PLAN DE ACCION DIFICULTADES**

La etapa de implementación del Plan de Acción coincidió con cambio de Gobierno, que se desarrolló en marzo de 2010. Por tratarse no sólo de un equipo político nuevo sino además de una coalición sin experiencia reciente en el Estado hubo dificultades en la instalación del Gobierno, las que debido al terremoto del 27 de febrero, se sumaron a las asociadas a la priorización de las actividades de reconstrucción por sobre cualquier otra tarea.

Lo anterior fue una situación que afectó al Gobierno en su conjunto y que en el caso del PAN marcó una mayor dificultad para volver a visibilizar el tema con las nuevas autoridades en cada uno de los sectores. El Gobierno del Presidente Sebastián Pinera no tenía un discurso previo fuerte en materias de género, ni tampoco en defensa, en relación a nuevas concepciones de seguridad, cooperación, entre otros.

Esta etapa mostró que el Observatorio de la sociedad civil como mecanismo de seguimiento y control tenía una debilidad institucional, por una parte funcionaba sin un presupuesto asignado y por otra, sus miembros habían sido convocados fundamentalmente en su calidad personal de expertos/as y su interés en el tema, más que como representantes de instituciones. A pesar de lo anterior, el aporte del Observatorio a la etapa de diseño fue sustantivo y sus propuestas fueron incorporadas al Plan. Con la instalación del nuevo Gobierno, algunas expertas asumieron cargos en el sector público que les impedían seguir participando (Instituto Nacional de Derechos Humanos y Programa Orígenes). Ello dificultó la continuidad del trabajo y puso en el debate la necesidad de ampliar la integración del Observatorio e incorporar representantes institucionales para darle mayor estabilidad.

Paralelamente en el Gobierno, también se mostró la importancia de la institucionalización, ya que se dieron cambios importantes en las tres instituciones con mayor participación.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores se produjo una reorganización interna y creación de nuevas estructuras, además de los cambios de autoridades políticas y cargos de confianza.

En el Ministerio de Defensa se puso en marcha la nueva ley del Ministerio que reemplazó las cinco Subsecretarías administrativas por dos Subsecretarías nuevas: Subsecretaría de Defensa y Subsecretaría de Fuerzas Armada, además de la preparación de una nueva planta de personal.

En el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que había tenido menor protagonismo que los dos anteriores en la etapa de

diseño, se vivió un proceso de instalación del nuevo Gobierno especialmente complejo debido al desconocimiento del equipo que ingresaba de la temática de género y en muchos casos, del funcionamiento del aparato público. Ello, debido a que en su mayoría se trataba de profesionales muy jóvenes y que provenían del sector privado. Esto dejó un espacio en materia de coordinación intersectorial con los Ministerios de Salud, Educación y Planificación que no fue asumido.

Por otra parte, los Compromisos Ministeriales adquiridos con anterioridad al cambio de Gobierno no fueron cumplidos y las metas fijadas para cada Ministerio (Salud, Educación y Planificación) fueron modificadas, estando todavía en estudio el destino del Programa de Mejoramiento de Gestión<sup>3</sup> en Género (PMG de Género), el cual constituía una importante herramienta de transversalización. En este momento el Departamento de Coordinación Intersectorial, al que le corresponde la interlocución con los ministerios, está siendo reestructurado y ha pasado a llamarse Departamento de Desarrollo Regional y Coordinación Intersectorial. En este ámbito, todas las asesoras ministeriales de género (que existían en cada Ministerio) fueron reemplazadas, con excepción del Ministerio de Obras Públicas, lo que ha dificultado la coordinación y el seguimiento en sectores. SERNAM recibió requerimientos de

coordinación horizontal de varios países de la región con el objeto de que profesionales chilenos concurren a asesorar en la materia a sus respectivos Gobiernos, lo cual fue desestimado en 2010.

Asimismo, de los responsables directos en los tres organismos mencionados, dos eran personal a honorarios, es decir, sin contrato permanente ni calidad de funcionario público (MINREL - MINDEF) y la tercera era funcionaria a contrata, es decir, con un contrato que se renueva anualmente (SERNAM). En la actualidad sólo la participante de SERNAM sigue en su cargo, mientras el funcionario de MINREL comenzó recientemente a trabajar en el MINDEF, justamente en temas de operaciones de paz.

En síntesis, a pesar de los cambios en las instituciones el PAN ha seguido ejecutándose, aunque parece haber perdido fuerza como instrumento. Aunque existen iniciativas interesantes en el ámbito de la educación, se identifica la necesidad de desarrollar mayor capacidad técnica tanto en los organismos públicos como los de la sociedad civil. Es necesario por una parte, fortalecer la formación de las personas involucradas y por otra, aumentar la difusión, apuntado a la generación de una masa crítica de especialistas e interesados en materias de género y seguridad. Lo anterior, permitiría continuar y profundizar el proceso de mejor forma.

## ASPECTOS POSITIVOS

Las instituciones agrupadas en el Ministerio de Defensa para los efectos del PAN (Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros y Policía de Investigaciones) han continuado con las actividades comprometidas

<sup>3</sup> El programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es un instrumento de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos cuyo objetivo es mejorar la gestión global de estos. Se basa en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública y comprende etapas de desarrollo o estados de avance para cada una de ellas. El cumplimiento de estas etapas permite que los funcionarios accedan a un incentivo monetario. Uno de los componentes de este programa es el llamado PMG de género.



en el PAN. Estas han informado de sus avances por medio de los informes anuales solicitados por el Ministro de Defensa. Sin embargo, más allá del cumplimiento formal es necesario poner atención en la calidad, contenido y efectos de las acciones.

El MINREL en el contexto del PMG tiene comprometidas algunas actividades relacionadas con el Plan, especialmente en materia de capacitación de funcionarios. El cumplimiento de dichas actividades está asociado a incentivos económicos para los funcionarios de toda la institución. Ello requiere que las acciones realizadas sean revisadas y validadas por el SERNAM, como referente técnico en materia de género.

Se ha generado interés en hacer estudios académicos al respecto. Ya existe al menos una tesis de magister nacional, una internacional (Suecia) y otros estudios de pregrado específicamente sobre el PAN y su implementación.

El contexto internacional, incluyendo la inclusión del tema entre las prioridades de UNWOMEN, presidido por la Presidenta Michelle Bachelet genera mayor atención y dificulta que puedan detenerse las acciones comprometidas.

### **LECCIONES APRENDIDAS**

Es necesario un trabajo específico e intencionado con los medios de comunicación. Su capacidad de difusión y sensibilización respecto al tema es muy difícil de reemplazar por otros actores. En el caso chileno, a pesar de múltiples ejemplos de cobertura en los medios, no hubo una estrategia previa lo que indudablemente debilitó los resultados obtenidos.

Una forma de dar sostenibilidad a las prioridades que marca la Resolución así como las que pudieran incluirse en un PAN es realizar un trabajo de alianza política transversal, posiblemente al inicio con congresistas que individualmente tengan alguna sensibilidad a los temas de equidad de género o de defensa y seguridad. Los cambios de gobierno son una prueba importante de la seriedad con que se asume un compromiso de este tipo.

En relación con lo anterior, es importante generar alguna forma de institucionalidad, la que variará de acuerdo a la realidad del país y para ello es relevante que se considere en los presupuestos institucionales o en un programa presupuestario específico.

Existe bastante experiencia y trabajo desarrollado en los organismos internacionales, países donantes, otras regiones que cuentan con PANs, instituciones académicas y organismos de la sociedad civil, por lo que la participación en redes de información y activismo es muy valiosa.

La consideración de la dimensión de género en los asuntos de paz y seguridad internacional es al mismo tiempo un tema de principios, al involucrar la protección de los derechos humanos de mujeres y niñas, y de eficacia operativa, al mejorar la respuesta en situaciones de inseguridad considerando las necesidades y realidades de hombres y mujeres, y las relaciones entre ambos en dichos contextos. El desafío que enfrentan los países de la región en esta materia, especialmente aquellos que participan en operaciones de paz, no es simple. La Resolución 1325 (y las demás resoluciones relacionadas) pone el acento en aspectos y problemas que históricamente habían sido ignorados o al menos, no considerados parte de la agenda tradicional de

seguridad internacional. Las respuestas, por tanto, no son obvias. Este documento, a partir de la reflexión en torno a la experiencia chilena, pretende ayudar a buscarlas.

Santiago, 2011