

PAZ Y SEGURIDAD

Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad de México: Análisis y recomendaciones

Xochitl Barranco Medina
Junio 2021



La Resolución 1325 de la ONU aborda las consecuencias de los conflictos armados para las mujeres y las niñas, así como la importancia de la participación plena e igualitaria de las mujeres como agentes activos en la paz y la seguridad.



Para implementar dicha resolución, México ha presentado su Plan de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, en concordancia con su política exterior feminista y frente a una crisis interna severa en materia de violencia contra las mujeres.



Incluir y hacer transversal la perspectiva de género en la construcción de estrategias de seguridad es imprescindible si el Estado pretende garantizar políticas que mejoren la calidad de vida de todas las personas.

Índice

INTRODUCCIÓN	2
ANTECEDENTES	2
SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN MÉXICO	2
PLAN NACIONAL DE ACCIÓN MÉXICO 2021	4
METODOLOGÍA	4
Problemática	4
Propuesta	4
Viabilidad	4
Sostenibilidad	5
Análisis General del PNA	6
Análisis Detallado del PNA	11
Ámbito: Prevención	11
Ámbito: Participación.	12
Ámbito: Protección	12
Ámbito: Socorro y recuperación	13
RECOMENDACIONES	21
VIABILIDAD	21
Viabilidad presupuestal	21
Viabilidad administrativo-institucional.	21
Viabilidad temporal	21
SOSTENIBILIDAD	21
Eficiencia	21
Eficacia inmediata	21
Eficacia sostenible	21
Monitoreo y evaluación	22
Institucionalización	22
CONCLUSIONES	23
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (RCSNU 1325) fue adoptada por unanimidad el 31 de octubre del 2000. La resolución se enfoca en las consecuencias de los conflictos armados para las mujeres y las niñas, así como en la importancia del papel de las mujeres en la vida pública, la política y el sector de la seguridad; en la prevención y resolución de conflictos, los procesos de consolidación de la paz y su mantenimiento y posconflicto (Fritz, Doering y Gumru, 2011).

La resolución destaca la importancia de la participación plena e igualitaria de las mujeres como agentes activos en la paz y la seguridad. Implementar la Resolución 1325 significa aumentar la visibilidad y participación de las mujeres en los procesos de paz, fortalecer los mecanismos de protección e incorporar disposiciones de igualdad de género en los sistemas democráticos establecidos una vez que las hostilidades lleguen a su fin (Policy Brief No. 3, s/f).

En su informe del 2004, el Secretario General de la ONU exhortó a los Estados miembros a diseñar e implementar Planes Nacionales de Acción (PNA) y otras estrategias a nivel nacional para implementar la Resolución 1325. Un PNA debe incluir los objetivos, las acciones y los resultados específicos de un gobierno sobre la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (AMPS). Aunque los PNA resultan especialmente importantes para los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores, no es un factor imperativo para poder desarrollarlos.

El Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad de México fue presentado el 11 de enero del 2021 en el marco de las tareas del gobierno mexicano como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el PNA forma parte de “la política exterior feminista del gobierno de México” (Sedena-Marina-Seguridad-Relaciones Exteriores-Inmujeres, 2011) y de su “compromiso histórico [...] con la igualdad de género en el ámbito multilateral” (Sedena-Marina-Seguridad-Relaciones Exteriores-Inmujeres, 2011). El documento

pretende “articular y fortalecer las acciones de las instituciones involucradas para acelerar la igualdad de género en todos los ámbitos” (Sedena-Marina-Seguridad-Relaciones Exteriores-Inmujeres, 2011); sin embargo, para que una política de Estado, así como sus políticas públicas subsecuentes, sea considerada exitosa, es importante llevar a cabo un análisis serio de viabilidad y sostenibilidad, que garantice no solo la factibilidad, sino la resolución eficiente y efectiva del problema en la agenda pública que buscará atender.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN MÉXICO

Este documento presenta una evaluación ex ante de viabilidad y sostenibilidad sobre el Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad de México. El objetivo de este análisis es ofrecer una propuesta para el rediseño de las líneas de acción y actividades de dicha política gubernamental, que contemple de manera objetiva la situación de las niñas, adolescentes y mujeres en el país y con ello brinde soluciones eficientes y factibles a las distintas problemáticas que las victimizan y revictimizan.

El acelerado proceso de militarización de la seguridad como parte de la estrategia de combate al narcotráfico, iniciada en diciembre del 2006 por órdenes del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa y que ha sido respaldada por las administraciones subsecuentes de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, ha ejercido un impacto innegable sobre el contexto de violencia e inseguridad en el país. El incremento en la desigualdad y la violencia homicida contra las mujeres y las niñas durante las últimas décadas ha implicado también cambios importantes en las tendencias y las formas en las que se materializa la inseguridad para ellas.

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en México se registraron 35,484 homicidios de enero a diciembre del 2020, de los cuales 3,752 fueron mujeres. Esto significa que, en promedio, en el 2020 fueron asesinadas diez mujeres todos los días (Ángel, 2021). El análisis de las cifras homicidas contra las mujeres en el país muestra que la tendencia, por décadas sostenida, de la violencia contra las mujeres en el espacio privado se encuentra ahora en un proceso de reversión, pues los niveles de

agresiones por cuestiones de género en el espacio público se han incrementado en los últimos años.¹

Sin embargo, el incremento en la violencia homicida no ha sido la única consecuencia, pues la perspectiva prohibicionista y punitivista de la estrategia para el combate al crimen organizado ha incrementado el número de víctimas de este conflicto, al llevar a mujeres en múltiples condiciones de vulnerabilidad “al encarcelamiento por delitos contra la salud, acusadas de trasiego de droga” (Villalobos, 2020). En este sentido, la creación de la Guardia Nacional como brazo civil ejecutor de la seguridad pública a cargo de la Federación, buscó orientar la estrategia de seguridad nacional hacia un corte civil, al menos en lo político; no obstante, tanto el diseño final como la implementación han mostrado una clara continuidad de los procesos de militarización de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana en el país.

Por ello, incluir la perspectiva de género en la construcción de estrategias de seguridad es imprescindible si el Estado pretende garantizar políticas que mejoren la calidad de vida de todas las personas. Resulta de particular importancia transversalizar esta perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos de manera general en el diseño de políticas públicas; y además, hacerlo mediante un análisis interseccional que permita entender cómo distintas violencias atraviesan a distintos grupos poblacionales y, con base en ello, generar propuestas sostenibles y eficientes.

1 Para profundizar en las tendencias sobre violencia feminicida en México se recomienda revisar los documentos de ONU Mujeres: Violencia y feminicidio de niñas y adolescentes en México (2018), disponible en www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/violencia%20y%20feminicidio%20de%20nias%20y%20adolescentes%20en%20mxico_versin%20web.pdf?la=es&vs=5059; y La violencia feminicida en México: Aproximaciones y tendencias (2020), disponible en www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/diciembre%202020/violenciafemicidamx_.pdf?la=es&vs=4649

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN MÉXICO 2021

METODOLOGÍA

Para llevar a cabo el análisis del PNA México 2021 la autora condujo una evaluación adaptada del “Modelo de entrevista STAR”. Este modelo se basa en un proceso de resolución de preguntas a problemas presentados; con frecuencia es empleado durante las entrevistas de trabajo para responder de manera concisa y estructurada a preguntas que busquen identificar si una candidata posee las competencias que interesan a la entrevistadora. El modelo se basa en establecer una situación o problema y seguir cinco pasos para explicar qué se hizo para resolverla y cuál fue el resultado: Situación, Tarea, Acción(es) y Resultado (Doyle, 2021).

A partir de este modelo se diseñó una estrategia de análisis enfocada en políticas públicas y de Estado que permite diseccionar la propuesta y evaluar de manera individual los factores de interés para garantizar su éxito. Una política pública o de Estado (PP/PE) que no ataque la raíz del problema podrá ser viable a corto plazo, incluso arrojar resultados cuantitativos inmediatos, pero estos serán superficiales e insostenibles con el paso del tiempo. Si el presupuesto asignado, el personal y el tiempo invertido en ella se incrementan sin contar con bases sólidas que respalden su impacto y durabilidad a mediano y largo plazos, nos veremos frente a un derroche de recursos y una oportunidad perdida.

En este sentido, se busca identificar si la PP/PE es no solo factible, sino viable y, sobre todo, sostenible a largo plazo a través de cinco pasos que facilitarán la evaluación de la propuesta por medio de sus componentes: Problemática, Propuesta, Viabilidad y Sostenibilidad (PPVS).

Problemática

Se detalla el problema social y cómo se traduce en un problema público, así como la población afectada —de forma directa e indirecta— en términos cuantitativos y cualitativos; se lleva a cabo una delimitación espacial y temporal de su impacto y crecimiento, y una proyección de su crecimiento y costos sociales, incluyendo el gasto público. Este primer paso permite tener presente que la política pública o gubernamental debe enfocarse en atacar la raíz del problema —y no en sus consecuencias— para resolverlo, particularmente cuando ya ha sido diseñada y está por aprobarse o implementarse.

Propuesta

Se explica la acción de gobierno con la que se pretende atender el problema público. Esta puede ser una política pública o de Estado, presentada como un plan de trabajo, un plan de desarrollo (municipal, estatal o nacional), una ley o propuesta de ley, etcétera. La propuesta deberá contener líneas de acción y actividades que serán evaluadas de manera individual en el siguiente paso.

Viabilidad

Se identifican las líneas de acción y actividades propuestas en la política pública o de Estado y para cada una de ellas se desarrolla un análisis de viabilidad que contempla los siguientes aspectos:

A. VIABILIDAD PRESUPUESTAL Y SOCIOECONÓMICA

Un análisis de viabilidad presupuestal y socioeconómica permite comprobar que se cuente con los recursos financieros para la implementación y evaluación de la política pública o de Estado. La propuesta financiera debe contemplar la inversión inicial y los costos operativos, proyectados conforme a la duración de la política, e idealmente incluye un presupuesto etiquetado con antelación para blindar y garantizar el cumplimiento de las actividades establecidas. Tener cifras claras sobre cuánto y en qué debe gastarse es una tarea clave en materia de transparencia y rendición de cuentas. Si el presupuesto disponible permite el cumplimiento de manera eficiente del cronograma de implementación, entonces la política es viable en términos financieros; si además el valor de los beneficios es superior al valor de los costos, la propuesta se considera socioeconómicamente funcional.

B. VIABILIDAD LEGISLATIVA

La viabilidad legislativa se refiere a que la normatividad legal nacional y local limite o dificulte la implementación de la PP/PE. En este sentido, es necesario elaborar un análisis profundo de ordenamientos federales, reglamentos y normas administrativas; asimismo, debe garantizarse que la propuesta no contravenga otras políticas de Estado, tales como planes nacionales de desarrollo, o programas sectoriales de educación, salud, economía, entre otros. Por ello, resulta importante contar con un marco legal robusto que

permita conocer los alcances y las limitaciones que puedan afectar la PP/PE en materia jurídica.

C. VIABILIDAD ADMINISTRATIVO-INSTITUCIONAL

Se encarga de verificar que se cuente con la capacidad institucional y administrativa para implementar la PP/PE y cumplir con las metas establecidas. Este aspecto debe contemplar los recursos humanos, técnicos, tecnológicos y de infraestructura con los que cuenten las instituciones y dependencias encargadas del proyecto. El análisis debe incluir los reglamentos internos de dichas organizaciones y garantizar que las actividades que queden bajo su responsabilidad se encuentren dentro de sus competencias. Es importante que todas las líneas de acción y actividades queden debidamente asignadas y que la responsabilidad dentro de cada dependencia y sus áreas sea estipulada de manera clara y explícita.

D. VIABILIDAD TEMPORAL

Los objetivos y las metas de una política pública o de Estado deben contar con plazos establecidos para su cumplimiento, desde la ejecución de las actividades hasta los procesos de recolección de datos y sistematización de la información para la evaluación de los avances del proyecto. Esto facilita la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación, y permite cumplir con los cronogramas planeados. Delimitar plazos concisos y fechas de entrega es una buena práctica impulsada por los organismos del Sistema de Naciones Unidas, particularmente en el diseño de Planes Nacionales de Acción.²

Sostenibilidad

La evaluación de sostenibilidad es importante porque los resultados inmediatos (productos u *outputs*) que ofrezca la PE/PG serán, en la mayoría de los casos, fáciles de cuantificar, pues obedecen a criterios cuantitativos basados en compromisos de los gobiernos; por ejemplo, el número de servidoras y servidores públicos de una dependencia estatal capacitados en perspectiva de género (PEG). Sin embargo, estas cifras no garantizan que la PP/PE alcanzará sus objetivos o que los productos obtenidos con el cumplimiento de las líneas de acción se verán traducidos en resultados cualitativos a mediano o largo plazos (resultados de impacto o *outcomes*), que brinden sostenibilidad a la propuesta más allá de los periodos administrativos gubernamentales.

En el ejemplo sobre servidoras y servidores públicos en PEG, si el objetivo de la actividad es institucionalizar la PEG dentro de la dependencia, una cifra alta como única evidencia no comprueba que se haya alcanzado el objetivo, incluso si se cumple con un indicador; es vital considerar las

variables que afectan el éxito de la PP/PE, las cuales pueden incluir la rotación de personal, el nivel de jerarquía y competencia de las personas capacitadas y el cambio en su desempeño laboral, la frecuencia y actualización de las capacitaciones, entre otras.

Al igual que en la evaluación sobre viabilidad, en esta quinta etapa se analiza de manera separada cada línea de acción y actividad de la PP/PG, revisando cada uno de los siguientes apartados:

A. EFICIENCIA

Las líneas de acción y actividades propuestas deben atender de manera eficiente los objetivos establecidos. Es decir, que los insumos y recursos invertidos en el proyecto no solo deben estar orientados al cumplimiento de los objetivos y las metas, sino que contribuyan de un modo tangible a alcanzarlos. Este análisis implica una evaluación no solo de los insumos y recursos, sino de los procesos de los cuales son parte.

B. EFICACIA INMEDIATA

Se refiere a los resultados que el proyecto arroja de manera inmediata y tangible, es decir, los productos derivados de los insumos y recursos empleados en cada actividad. Con frecuencia son datos cuantitativos que se refieren a bienes, servicios e infraestructura.

C. EFICACIA SOSTENIDA

Examina el impacto a mediano y largo plazos; se refiere al cambio esperado por medio del marco lógico del proyecto una vez que los resultados inmediatos se han materializado. Se define en términos de niveles de cambio de entendimiento y comportamiento en las beneficiarias y los beneficiarios de la política pública o de Estado.

D. MONITOREO Y EVALUACIÓN

El marco lógico del proyecto de política pública o de Estado debe al menos incluir una ruta crítica que resuma lo que el proyecto pretende lograr, es decir, los resultados de impacto, y cómo o mediante cuáles elementos y medios lo logrará, lo que se conoce como actividades y productos; de igual forma, debe señalar cuáles son las suposiciones clave del proyecto, como los factores externos que pueden tener influencia sobre el proyecto y una evaluación de riesgos y propuestas de mitigación. Esto puede hacerse por medio de una lógica horizontal que especifique y permita visualizar cómo el cumplimiento de todos los supuestos contemplados permitiría alcanzar las metas establecidas.

Para finalizar, a través de una matriz de monitoreo y evaluación, debe indicarse cómo se medirán los productos y resultados mediante indicadores y medios de verificación. En este sentido, es vital entender que los indicadores propuestos deben someterse a seis criterios que garanticen su eficiencia:

1. *Especificidad.* ¿Qué se va a medir y cómo?
2. *Cuantificación.* Que puedan recolectarse los datos y la información.

2 Para profundizar en las tendencias sobre violencia feminicida en México se recomienda revisar el Manual de Planes de Acción Nacionales sobre la Violencia contra las Mujeres, de ONU Mujeres, disponible en www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/7/handbooknationalactionplansonvaw-es%20pdf.pdf?la=en&vs=1502

3. *Pertinencia*. Que sea adecuado a la cadena de resultados.
4. *Utilidad*. Que contribuya a la toma de decisiones de la gestión.
5. *Desagregación*. Que los datos y la información puedan desglosarse en unidades más pequeñas.
6. *Flexibilidad* metodológica. Que mantenga un equilibrio entre lo cualitativo y lo cuantitativo.

Esta matriz deberá señalar de manera detallada la definición, la unidad de análisis y el desglose o la desagregación de los datos recopilados de cada indicador. Asimismo, deben indicarse de manera explícita las fuentes de información y datos, los métodos de recolección y análisis, y la frecuencia con la que se llevará a cabo este proceso y las instituciones y equipos responsables de hacerlo. Finalmente, deben establecerse una línea base y metas específicas para cada uno. Por lo tanto, es imprescindible que el documento refleje esta información y brinde una teoría de cambio, una matriz de monitoreo y evaluación y un marco lógico sólido y bien fundamentado.

E. INSTITUCIONALIZACIÓN

Los mecanismos de institucionalización de las políticas públicas o de Estado deben contribuir a minimizar o eliminar los factores de vulnerabilidad que les vuelvan propensas a desaparecer o a volverse obsoletas con los cambios de gobiernos locales y federales. Este análisis debe, además, tener en consideración los factores de riesgo que puedan complicar el proceso de legitimación de las PP/PE en las instituciones, las dependencias y los organismos encargados de diseñarla, implementarla y evaluarla.

Para facilitar la visualización de este análisis se presenta la Tabla 1.

Análisis General del PNA

En aras de atender el propósito de este documento, se analizó a fondo la ruta crítica para la ejecución del Plan

Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad (PNA-1325, 2000, p. 17) echando mano de la metodología presentada en la sección anterior. Se presenta el problema social, la política de Estado propuesta para atenderlo, su objetivo general y los objetivos estratégicos (ver Tablas 2, 3 y 4). Posteriormente se detallan las líneas de acción, actividades, indicadores, metas, e instituciones responsables asignadas a cada uno de los cuatro objetivos estratégicos del Plan (ver Tablas 5 a 7).

Este documento ofrece un análisis de la política presentada por el Ejecutivo federal, así como recomendaciones para solventar estas brechas y fortalecer la propuesta. A partir de la ruta crítica, se desarrolló el análisis de viabilidad presupuestal, legislativa, administrativo-institucional y temporal; y el análisis de sostenibilidad en términos de eficiencia, eficacia inmediata, eficacia sostenible, monitoreo y evaluación, e institucionalización. En la Tabla 2 se define un desglose general de la información básica de la propuesta y el problema que busca atender. Los objetivos generales se establecieron a partir de información contenida en la ruta crítica y en la página web oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores; mientras que los objetivos estratégicos están contenidos en la ruta crítica del PNA.

Para el presente análisis se establece que la problemática a enfrentar es la violencia que viven mujeres y niñas en el país, de manera específica —pero no excluyente— a raíz de las operaciones del gobierno mexicano que comprenden la “Campaña Permanente contra el Narcotráfico”. De acuerdo con cifras oficiales se registran más de 350 víctimas directas: más de 250,000 homicidios (Pardo Veiras, 2019), hasta 2017, y más de 88,600 personas desaparecidas,³ hacia el 2020. El número de víctimas indirectas es

3 El actual subsecretario de Gobernación, Alejandro Encinas, informó que se tiene registro de 88 mil 617 personas desaparecidas entre el 2006 y el 2020. El informe 2020 en materia de Búsqueda e Identificación de Personas puede consultarse en el siguiente enlace: www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2021/01/INFORMECNB2020OK.pdf

Tabla 1
Metodología PPVS

Problema									
PP/PE									
Objetivo(s) generales									
Objetivo(s) específicos									
Líneas de acción y actividades	Resultados				Sostenibilidad				
	Viabilidad								
	Presupuestal	Legislativa	Administrativo-institucional	Temporal	Eficiencia	Eficacia inmediata	Eficacia sostenida	M&E	Institucionalización

Tabla 2

Desglose de la propuesta general de Política de Estado

Problema	En los conflictos armados las mujeres y las niñas sufren consecuencias diferenciadas al resto de la población por su condición de género. (PNA-1325, 2000, p. 1)
PP/PE	Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre “Mujeres, Paz y Seguridad” (PNA-1325).
Objetivo(s) generales	<p>Ejecutar acciones concretas para incorporar la igualdad de género en todos los esfuerzos de prevención, mantenimiento y consolidación de la paz, a los que ha contribuido nuestro país en su participación en las operaciones de paz de la ONU. (Sedena-Marina-Seguridad-Relaciones Exteriores-Inmujeres, 2011)</p> <p>Articular y fortalecer las acciones de las instituciones competentes para avanzar de manera decidida en la agenda (de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad [PNA-1325]). (PNA-1325, 2000, p. 4)</p> <p>Promover la participación sustantiva de las mujeres como actoras reales y efectivas en la prevención de conflictos en todos los niveles y en los esfuerzos de las Naciones Unidas para el mantenimiento, reconstrucción y consolidación de la paz, incluyendo su capacitación predespliegue en el ámbito de las Operaciones de la Paz, así como en los esfuerzos para la asistencia humanitaria, el desarme, la reintegración y el control de armamentos; la atención de la violencia sexual y de género, el fortalecimiento de instituciones y el estado de derecho. (PNA-1325, 2000, p. 5)</p>
Objetivo(s) específicos	<p>a) Prevención</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Difundir y sensibilizar al personal militar y policial sobre el lugar de las mujeres en la prevención de los conflictos y los procesos de la paz. 2. Promover la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones responsables del mantenimiento de la paz y seguridad en México, en particular en el nivel local. 3. Incorporar la perspectiva de género en los procesos de construcción de paz y seguridad en el territorio nacional. <p>b) Participación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciar la participación sustantiva y capacitación predespliegue de las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas. 2. Asegurar la participación sustantiva de las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz. 3. Impulsar la creación de redes de mujeres constructoras de paz. 4. Promover la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres en los esfuerzos multilaterales en favor de la paz y la seguridad internacionales, incluyendo los procesos de paz y los esfuerzos de mediación, la prevención y combate al extremismo violento que puede conducir al terrorismo, así como en materia de desarme, no proliferación y control de armamentos. <p>c) Protección</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar la protección de los derechos humanos de las mujeres y niñas y la perspectiva de género en las instituciones que participan en las Operaciones de la Paz. 2. Continuar impulsando la observancia de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas para prevenir y responder a la explotación y el abuso sexual. <p>d) Socorro y recuperación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar la inclusión de la perspectiva de género en los esfuerzos de ayuda y asistencia humanitaria, así como de consolidación de la paz postconflicto.

aún mayor; miles de familias vulneradas y desplazadas, que por casi 15 años han exigido justicia y se enfrentan a largos trámites burocráticos y altas tasas de impunidad y corrupción institucional.

Entre los problemas sociales, criminales y económicos que ha dejado la también llamada “guerra contra el narcotráfico”, uno que ha sido estudiado apenas recientemente tras los esfuerzos y las presiones de la sociedad civil organizada, es el impacto de la violencia en las mujeres y niñas de México. El feminicidio; las desapariciones de mujeres; la criminalización de las mujeres de bajos recursos involucradas

en delitos relacionados con el narcotráfico (posesión de drogas y armas y secuestro); la trata de personas y las tendencias de violencia sexual de las que las niñas, adolescentes y mujeres son víctimas son fenómenos con una tendencia sostenida desde el 2007. Reconocer no solo la violencia que afecta de forma diferenciada a la población, sino las tendencias de crecimiento y los cambios en estas violencias es un elemento clave para proponer y diseñar alternativas efectivas para resolver el problema.

Sin embargo, la ruta crítica señala que el propósito principal del PNA es

promover la participación sustantiva de las mujeres como actoras reales y efectivas en la prevención de conflictos en todos los niveles y en los esfuerzos de las Naciones Unidas para el mantenimiento, reconstrucción y consolidación de la paz, incluyendo su capacitación pre-despliegue en el ámbito de las Operaciones de la Paz, así como en los esfuerzos para la asistencia humanitaria, el desarme, la reintegración y el control de armamentos; la atención de la violencia sexual y de género, el fortalecimiento de instituciones y el estado de derecho (PNA-1325, 2000, p. 5).

El planteamiento de este objetivo y las consecuentes líneas de acción para cada ámbito temático posicionan la participación y capacitación de las mujeres como la solución central para enfrentar y erradicar la violencia contra las mujeres, una propuesta que juega a lo seguro, pero que no garantiza cambios profundos que ataquen el problema de raíz.

Como parte del análisis de la viabilidad de la propuesta, de manera general, se evaluó la información en materias presupuestal, legislativa, administrativo-institucional y temporal contenida en el PNA y en su ruta crítica. La información se presenta de forma más visual en la Tabla 3.

Se identificaron áreas de oportunidad importantes respecto a la viabilidad presupuestal, administrativo-institucional y temporal:

VIABILIDAD PRESUPUESTAL

La propuesta del PNA no ofrece un presupuesto asignado o etiquetado para cumplir sus metas, por lo que no es posible garantizar que se cuente con los recursos financieros necesarios para implementar y evaluar la política de Estado y sus subsecuentes líneas de acción y actividades. No se presenta una propuesta estudiada de inversión inicial, ni

Tabla 3
Viabilidad de la propuesta general

Presupuestal	Legislativa	Administrativo-institucional	Temporal
<p>Cada institución coordinadora deberá llevar a cabo las actividades contempladas en el PNA-1325 con sus propios recursos humanos y financieros; por lo que se requerirá programar en su presupuesto anual los recursos financieros necesarios para las actividades que les correspondan de acuerdo con los objetivos del Plan.</p> <p>Mediante acciones de cooperación internacional se buscará el intercambio de experiencias, así como posibles recursos adicionales con socios estratégicos a nivel internacional.</p> <p>(PNA-1325, 2000, p. 10)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 1, Artículo 89, Artículo 133). b) Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. c) Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2019-2024). d) Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. e) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. f) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. g) Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual (actualización de 2020). h) Política Exterior Feminista de México, la cual fue anunciada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en enero de 2020. i) Acciones específicas implementadas al interior de las Fuerzas Armadas Mexicanas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, particularmente la creación del Observatorio para la Igualdad de Género y el Centro de Capacitación de Derechos Humanos e Igualdad de Género en la Secretaría de la Defensa Nacional y la Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en la Secretaría de Marina. j) Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación. k) Mecanismo de Seguimiento a casos de Tortura Sexual contra Mujeres. l) Iniciativa Spotlight para eliminar la violencia contra las mujeres. <p>(PNA-1325, 2000, pp. 11-12)</p>	<p>La coordinación del cumplimiento del presente PNA-1325 estará a cargo de un Grupo Intersecretarial que dependerá del Grupo de Trabajo de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, conformado por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad y Protección Ciudadana y por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), así como otras dependencias competentes.</p> <p>(PNA-1325, 2000, p. 10)</p>	

costos de operación y programación detallados. Por su parte, a pesar de que para cada objetivo estratégico se señalan las instituciones responsables del diseño e implementación, no se define cuánto porcentaje aportará cada institución. Además, la ruta crítica no propone indicadores que permitan monitorear y evaluar el uso de los recursos financieros, lo cual representa una complicación en materia de transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, destaca que ante la austeridad republicana del presente gobierno se espera que las instituciones coordinadoras sean capaces de financiar estas operaciones entregando resultados sostenibles y garantizando un costo-beneficio positivo.

VIABILIDAD ADMINISTRATIVO-INSTITUCIONAL

De acuerdo con el Manual de Planes de Acción Nacionales sobre la Violencia contra las Mujeres, de ONU Mujeres, se recomienda que “la ejecución del plan esté a cargo de una junta o comité directivo de alto nivel (institución principal)” (ONU Mujeres, 2012, pp. 21-23), el cual deberá incluir a las instituciones gubernamentales y a organizaciones y redes locales. El PNA presentado no contempla ni a la sociedad civil ni a la academia. Estos actores no solo no estuvieron presentes en la elaboración del PNA, sino que tampoco están considerados en su implementación, monitoreo o evaluación. A pesar de que, como en prácticamente todos los aspectos de derechos humanos en los que se ha avanzado en el país, es la sociedad civil, organizada y no-organizada, la que ha trabajado para la visibilización de estos temas; resalta, por ejemplo, la labor del Grupo de Trabajo de Organizaciones no Gubernamentales sobre Mujeres, Paz y Seguridad (NGOWGWPS) como pieza clave para que México lograra un asiento como miembro no-permanente en el Consejo de Seguridad (Philipson y Velasco, 2021).

El documento no contempla un involucramiento sustantivo de organizaciones que puedan velar por grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, minoritarios o fuera de las principales metrópolis mexicanas. La ausencia de actores no gubernamentales en acuerdos y procesos de paz, ponen en tela de juicio los principios de transparencia y rendición de cuentas. Resulta vital contar con actores de la sociedad civil a lo largo de cada etapa de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas encaminadas a erradicar las violencias contra las mujeres y a impulsar una agenda de seguridad pública sostenible.

VIABILIDAD TEMPORAL

La ruta crítica no señala un periodo de implementación de las líneas de acción; tampoco establece periodos de monitoreo o evaluación para el proyecto en general. En un nivel más micro, no se definen plazos de duración para cada actividad propuesta, ni para la recolección, sistematización y análisis de datos ni para la presentación de resultados y reportes de avances y cumplimiento de metas. Definir metas y fechas de entrega de resultados contribuye a los procesos y las medidas de transparencia y rendición de cuentas.

En este sentido, se identificaron vacíos importantes en materia de sostenibilidad, específicamente en cuanto a eficiencia,

eficacia inmediata, eficacia sostenible, monitoreo y evaluación e institucionalización:

EFICIENCIA

La primera cuestión que salta a la vista es definir si las propuestas atienden a su objetivo, es decir, si son eficientes. En este sentido, tanto el documento como las autoridades hacen referencia a la política exterior feminista del gobierno mexicano; sin embargo, el PNA se enfoca solo en la capacitación para fortalecer la perspectiva de género, el empoderamiento de las mujeres y la prevención de la violencia. No hay menciones específicas sobre las distintas violencias y abusos por condición de género, el creciente problema sobre el tráfico de personas en México y la ola de violencia feminicida que va al alza. La capacitación de elementos de las Fuerzas Armadas y de servidoras y servidores públicos es la carta fuerte de la propuesta y la teoría del cambio –no explícita en el documento– se fundamenta en que por medio de estas capacitaciones se logrará institucionalizar la perspectiva de género, con lo cual se cumplirá con el objetivo principal: “promover la participación sustantiva de las mujeres como actoras reales y efectivas en la prevención de conflictos en todos los niveles [...]” (PNA-1325, 2000, p. 5).

EFICACIA INMEDIATA

Respecto a los resultados a corto plazo la propuesta se limita casi en su totalidad a personal uniformado, servidoras y servidores públicos e instituciones policiales y las capacitaciones que se les imparten. No hay líneas de acción o actividades destinadas a impactar de manera directa a la población civil, mucho menos a aquellos grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad: mujeres indígenas y afromexicanas; migrantes y refugiadas; encarceladas o privadas de su libertad; desplazadas por la violencia; con discapacidad(es); en condiciones de pobreza extrema; no heterosexuales o cisgénero; madres solteras; activistas y periodistas o víctimas indirectas de la desaparición forzada de sus familiares.

EFICACIA SOSTENIBLE

Considerando estos factores, eficiencia y eficacia inmediata, se destaca que el documento no ofrece un diagnóstico que brinde evidencia sobre la que se hayan basado los objetivos, metas, líneas y acción e indicadores del PNA. Por lo tanto, no es de sorprender que el Plan no aborde temas más allá de la violencia física explícita, ni atienda a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o promueva posibilidades de participación sustantiva para estas minorías, reconociendo su importancia y la necesidad de contar con ellas a lo largo de todos los procesos de paz.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

A partir del objetivo principal, se estructuran cuatro ámbitos temáticos, “señalados en los informes del Secretario General de las Naciones Unidas: Prevención, Participación, Protección y Socorro y Recuperación” (PNA-1325, 2000, p. 5). Para cada ámbito se especifican objetivos estratégicos, líneas de acción y actividades. La ruta crítica afirma que se contemplan indicadores y metas; sin embargo, el documento no contiene información relevante al respecto. Para

Tabla 4
Sostenibilidad de la propuesta general

Eficiencia	Eficacia inmediata	Eficacia sostenible	Monitoreo y Evaluación	Institucionalización
N/A	N/A	N/A	<p>El Grupo de Trabajo Intersecretarial contará con las siguientes atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar la planificación general de las actividades comprometidas para el cumplimiento del PNA-1325. - Requerir la información necesaria para el monitoreo del cumplimiento del Plan. - Elaborar un informe anual sobre el desarrollo y cumplimiento del PNA-1325. - Hacer seguimiento de los avances de los compromisos institucionales. - Revisar y actualizar los contenidos del Plan a la luz de la evolución de la Agenda de Mujeres Paz y Seguridad. - Revisar y actualizar los indicadores del PNA-1325. - Asegurar la interlocución con otras instituciones relevantes y establecer mecanismos con organismos internacionales, la academia, la sociedad civil y otros actores para la instrumentación de las líneas de acción. <p>(PNA-1325, 2000, p. 10)</p>	<p>En cooperación con las organizaciones internacionales, México desarrollará capacitaciones en derechos humanos y perspectiva de género al personal de las Fuerzas Armadas y principalmente en el marco de la Guardia Nacional.</p>

su análisis, se reproduce la información contenida en el documento en las páginas 17 a 27, y se evalúan conforme a los criterios de la Tabla 1.

Como puede observarse en la Imagen 1, las columnas “indicadores” y “metas” no brindan detalles sobre los resultados y productos esperados, sino que se redactan de manera ambigua, sin especificar responsables de cada actividad específica o lo que se espera obtener al cumplir con las líneas de acción establecidas. Hay apenas un par de indicadores de impacto, pues la mayoría son indicadores de resultados cuantitativos sobre el número de capacitaciones impartidas y de personas capacitadas, sin ahondar en los resultados, conocimiento o impacto que se espera. De igual manera, el diseño de los indicadores no profundiza en los elementos necesarios para medir los avances y los logros y garantizar la legitimidad y la rendición de cuentas.

El involucramiento y nivel de responsabilidad, cada vez mayores, de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es opaco e incompleto en sí mismo: las estrategias de seguridad nacional no ofrecen mecanismos de monitoreo, transparencia y acceso a la información. Es vital fortalecer estos pilares en toda política pública y de Estado, son principios básicos y buenas prácticas que deben estar

presentes para todas las tomadoras y los tomadores de decisiones. Por ello, resulta preocupante que el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) que propone el PNA carezca de una base metodológica sólida y detallada: no hay datos, no hay recolección de la información y, por lo tanto, no sabemos dónde estamos, si estamos avanzando o estamos estancadas en el mismo lugar donde empezamos.

INSTITUCIONALIZACIÓN

La información en materia de institucionalizar señala la cooperación internacional de manera ambigua, sin ofrecer propuestas concretas que atiendan temas bilaterales, en particular en las fronteras norte y sur. La capacitación de servidoras y servidores públicos sigue siendo el fundamento para justificar un proceso que garantice el conocimiento de las funcionarias y los funcionarios y, más aún, el cambio institucional en sus secretarías y dependencias.

La propuesta falla en reconocer el nivel de dificultad que esto implica y simplifica el proceso al ignorar variables importantes, como la frecuencia de rotación de personal y el nivel de jerarquía de las personas que reciben la capacitación, lo cual puede influir directamente en su capacidad de influencia en la toma de decisiones. Además, no se brindan detalles sobre la duración y los contenidos de las

Imagen 1

Anexo 3. Ruta crítica para la ejecución del Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad

ANEXO 3
Ruta crítica para la ejecución del Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad

OBJETIVO ESTRATEGICO	LINEAS DE ACCIÓN	ACTIVIDADES	INDICADORES	META	INSTITUCIONES RESPONSABLES
----------------------	------------------	-------------	-------------	------	----------------------------

I. Prevención

1.-Difundir y sensibilizar al personal militar y policial sobre el papel de las mujeres en la prevención de los conflictos y los procesos de paz.	1. Diseñar e implementar una campaña de difusión sobre el papel de las mujeres y la perspectiva de género en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.	i) Establecer equipos móviles en las 12 regiones militares y 8 navales para sensibilizar al personal militar y naval (mujeres y mandos) sobre el papel de las mujeres en las Operaciones de la Paz. ii) Implementar una campaña de difusión y sensibilización, con la participación de personal de mujeres militar y naval especializado, incluyendo mujeres mexicanas que han participado en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.	a) Número de cursos para las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz. b) Número de mujeres uniformadas que han sido informadas sobre las oportunidades para participar en las Operaciones de la Paz, tomando en cuenta los procedimientos relevantes de nominación, los costos y beneficios.	Realizar dos campañas de difusión (una al inicio del proyecto y la segunda al tercer año del mismo) que cubra las 12 regiones militares y 8 regiones navales. Realizar una campaña de difusión destinada a incentivar la postulación de mujeres policías en las operaciones de la paz.	SEDENA SEMAR SRE SSPC INMUJERES
---	--	--	--	---	---

Nota. PNA-1325, 2000, pp. 17-27.

capacitaciones propuestas, ni sobre qué dependencia será la encargada de administrarlas e impartirlas. Para finalizar, no propone herramientas sólidas que contribuyan a mitigar el impacto de los cambios de administración y fortalezcan los elementos que brinden continuidad a estas políticas.

Análisis Detallado del PNA

Además del análisis a nivel general de la propuesta del Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad de México, es pertinente evaluar cada una de las líneas de acción y actividades que comprenden los objetivos específicos de esta política. Atendiendo a la metodología propuesta, se analizaron las líneas de acción y actividades siguiendo el mismo esquema. Las Tablas 5 a 8 contienen la información del Anexo 3. Ruta crítica para la ejecución del Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad divididas por objetivo estratégico.

Ámbito: Prevención

EFICIENCIA

Se pierden de vista los objetivos estratégicos y las líneas de acción, y las actividades propuestas se orientan hacia metas distintas. Respecto a las campañas de sensibilización del personal, basta preguntarse si la meta es sensibilizar o garantizar que las servidoras y los servidores públicos respeten

los derechos humanos. Es decir, la sensibilización debe entenderse como un medio y no como el fin. De otro modo, la política pública empleará recursos en atender efectos y no las causas del problema. La ruta crítica no establece responsabilidades para el diseño de las campañas, su duración, los contenidos que abordarán o los estándares que se emplearán para evaluar a las y los beneficiarios. Tampoco se señala bajo qué criterios se elegirán los espacios públicos a mejorar, quiénes asesorarán y rediseñarán los espacios públicos, ni cuáles son los plazos para cumplirlo.

EFICACIA INMEDIATA

Los indicadores propuestos no ofrecen información concisa sobre cómo se establece la meta ni cómo se medirá el alcance de las capacitaciones o cómo se decide quiénes acudirán a las capacitaciones. Respecto al tema de ciudades seguras, no se ahonda en el tipo de acciones que se implementarán ni cuántos espacios públicos se pretende intervenir, ni cuál será el proceso de rediseño de los mismos. Respecto a la propuesta de policías especializadas en delitos de violencias contra las mujeres, no se definen los criterios para seleccionar al personal y cuáles serán los procesos de capacitación y evaluación de sus integrantes.

EFICACIA SOSTENIBLE

Falta definir los criterios que medirán la efectividad de los procesos de difusión y capacitación. Así como garantizar

que la propuesta no genere solo un cambio superficial o limitado, sino que trascienda más allá del conocimiento inmediato y que genere cambios en el enfoque de derechos humanos, así como en la perspectiva y sensibilidad de género de los beneficiarios y las beneficiarias. Sobre la propuesta de mejora de los espacios públicos, no se cuenta con un proyecto que evite que el tema de la seguridad se limite a zonas de recreación, como parques, e incluyan las calles y el transporte urbano, es decir, se hable del espacio público como un concepto amplio. Vale la pena preguntarse si bastará con crear unidades especializadas o si debe, a su vez, darle seguimiento y capacitación constante a las policías ya existentes.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

No se ofrecen detalles sobre el SME que defina responsabilidades de recolección, sistematización, análisis y reporte de datos; así como sobre los procesos de seguimiento y monitoreo a las personas que recibieron las capacitaciones. Tampoco se especifica a qué nivel se desglosará la información —género, edad, ubicación, nivel jerárquico, experiencia laboral, entre otros—. No se consideran sistemas de intercambio de información y comunicación, tanto hacia adentro de las instituciones y dependencias, como entre ellas. Falta desarrollar indicadores de impacto.

INSTITUCIONALIZACIÓN

Los procesos de mejora de los espacios públicos aún están por definirse. No hay procesos o medidas claras para institucionalizar y blindar estas propuestas. Solo se propone llevar a cabo tres campañas de difusión, cuyo alcance e impacto no quedan claros.

Ámbito: Participación

EFICIENCIA

De nuevo la política pública apuesta por procesos de capacitación como solución primaria para atender los objetivos específicos del ámbito. No se ofrecen más datos sobre la duración, los contenidos responsables de diseño o evaluación de las capacitaciones. Del mismo modo, el objetivo de “asegurar la participación sustantiva” está planteado de manera ambigua y poco concreta, por lo que las actividades y líneas de acción propuestas tampoco parecen encausadas de manera certera a cumplirlo.

EFICACIA INMEDIATA

El número de cursos especializados, mujeres capacitadas, mujeres desplegadas en operaciones de paz, medidas para incentivar la participación, redes de mujeres, actividades de intercambio de experiencias, foros convocados e iniciativas de mediación, ofrecen datos cuantitativos de resultados inmediatos, sin brindar mayor información sobre los procesos de capacitación, diseño, conformación de redes, objetivos y temáticas específicas de los foros, o materia de las iniciativas. Este es un aspecto relevante, pues los foros multilaterales pueden ser una gran herramienta; sin embargo, no hay propuestas concretas sobre la cooperación internacional que puede impulsarse y con qué actores podrían aprovecharse mejor las relaciones bilaterales y multilaterales.

EFICACIA SOSTENIBLE

Solo hay un indicador que cuantifica el impacto de las propuestas de participación sustantiva: el número de mujeres postuladas para ocupar un puesto vacante en operaciones de paz de la ONU. No se mide el impacto de las capacitaciones, no solo en el personal sino en la institución. No hay información sobre su duración o fundamentos para definirla o garantizar que 40 u 80 horas de capacitación sean suficientes para generar cambios sustantivos en las instituciones y estructuras de las organizaciones militares, policiales y navales. No se establecen criterios para seleccionar a dos mujeres para participar en capacitaciones en el exterior, ni sobre el seguimiento o monitoreo que recibirán a su regreso a México.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

De acuerdo con información oficial de la Secretaría de la Defensa Nacional, el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz de México (CECOPAM) ha comenzado a impartir cursos. Su misión es “proporcionar entrenamiento previo al despliegue a individuos y unidades u organismos circunstanciales de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como funcionarios de las diferentes dependencias del Estado Mexicano, y eventualmente a personal militar y civil extranjero, para desempeñarse eficientemente en las actividades de ayuda humanitaria que se realizan en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en que se decida participar, cubriendo los estándares de entrenamiento que establece la referida organización” (Sedena, 2019). Sin embargo, no hay mecanismos de transparencia, datos abiertos, y socialización de la información respecto a sus procesos y metas de aprendizaje, impartición de cursos y metodologías de enseñanza. Tampoco hay indicadores de impacto y los indicadores de resultados son ambiguos y superficiales.

INSTITUCIONALIZACIÓN

No hay mecanismos de evaluación de cambio institucional o procesos definidos de institucionalización de la participación de las mujeres en esferas y estructuras organizacionales que tradicionalmente han excluido a las mujeres. No hay un involucramiento explícito de la Guardia Nacional. No se ofrece información sobre el impacto de estas actividades y líneas de acción en las estructuras de las Fuerzas Armadas del país. Asimismo, no hay teoría de cambio que garantice que la participación de mujeres en foros internacionales contribuya a cambiar las estructuras tradicionales de poder.

Ámbito: Protección

EFICIENCIA

La protección de los de derechos humanos de las mujeres y las niñas en el país busca garantizarse mediante capacitaciones a personal de operaciones de la paz. La implementación de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas también se basa en capacitaciones al personal. No se presentan actividades o líneas de acción que atiendan las causas de la inseguridad o de los conflictos que afectan a estas poblaciones.

EFICACIA INMEDIATA

Los resultados y las metas esperadas se limitan a cifras de personal capacitado, programas académicos reformados y cursos anuales. Una vez más no se ofrece información sobre su contenido, duración, evaluación inmediata, monitoreo y seguimiento al impacto que estas capacitaciones y cursos puedan tener en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz o en las instituciones a las que las personas formadas pertenecen.

EFICACIA SOSTENIBLE

No hay propuestas a mediano o largo plazos. No hay mecanismos para garantizar que la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas se cumplirá, ni procesos de transparencia ni rendición de cuentas en caso de que sea infringida por personal mexicano.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Los indicadores son únicamente de resultados, ninguno busca dar seguimiento al impacto que las actividades puedan tener en materia de protección.

INSTITUCIONALIZACIÓN

Como se mencionaba antes, no hay estrategias de transparencia y rendición de cuentas respecto a las actividades y cursos del CECOPAM. Tampoco se ofrecen medidas de institucionalización al interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Este punto es particularmente importante si se tiene en cuenta que la Secretaría es de reciente creación (diciembre 2018); que su antecesora, la Comisión Nacional de Seguridad, era una dependencia de la Secretaría de Gobernación, también reciente, pues hasta enero del 2013, la responsabilidad de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas gubernamentales en materia de seguridad pública de México recaía en la Secretaría de Seguridad Pública.

Ámbito: Socorro y recuperación

EFICIENCIA

Las tareas de ayuda, asistencia humanitaria y consolidación de la paz posconflicto se atenderán por medio de “esfuerzos” para integrar la perspectiva de género. De acuerdo con la ruta crítica, estos esfuerzos se concentrarán en pronunciamientos e iniciativas, una propuesta superficial y poco concisa que no ofrece mayores detalles en cuanto al contenido y objetivos de estas iniciativas. Información oficial del gobierno federal señala que hasta enero del 2020 se había capacitado a “331 elementos, 223 hombres y 55 mujeres del Ejército y Fuerza Aérea, 23 hombres y 19 mujeres de la Armada, así como 9 hombres y 2 mujeres policías” (Presidencia de la República, 2020) en temas de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Sin embargo, no se ofrece información más reciente o detallada.

EFICACIA INMEDIATA

El único indicador propuesto es el número de iniciativas impulsadas por el Estado mexicano. No hay periodo delimitado para cumplir con esta meta.

EFICACIA SOSTENIBLE

No hay margen de evaluación de impacto para las actividades establecidas. No hay actividades o líneas de acción que busquen lograr un efecto a mediano o largo plazos en materia de labores de socorro y recuperación en Mantenimiento de Paz.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

No hay indicadores de impacto, solo de resultados. No se especifican marcos temporales o metas para el objetivo de este ámbito. No hay mecanismos de seguimiento al progreso de las iniciativas impulsadas.

INSTITUCIONALIZACIÓN

No hay directrices claras para la institucionalización de estos procesos.

Tabla 5
Ámbito a) Prevención

Objetivo estratégico	Líneas de acción	Actividades	Indicadores	Meta	Instituciones Responsables
1. Difundir y sensibilizar al personal militar y policial sobre el papel de las mujeres en la prevención de los conflictos y los procesos de la paz.	1. Diseñar e implementar una campaña de difusión sobre el papel de las mujeres y la perspectiva de género en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.	i) Establecer equipos móviles en las 12 regiones militares y 8 navales para sensibilizar al personal militar y naval (mujeres y mandos) sobre el papel de las mujeres en las Operaciones de la Paz. ii) Implementar una campaña de difusión y sensibilización, con la participación de personal de mujeres militar y naval especializado, incluyendo mujeres mexicanas que han participado en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.	a) Número de cursos para las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz. b) Número de mujeres uniformadas que han sido informadas sobre las oportunidades para participar en las Operaciones de la Paz, tomando en cuenta los procedimientos relevantes de nominación, los costos y beneficios.	Realizar dos campañas de difusión (una al inicio del proyecto y la segunda al tercer año del mismo) que cubra las 12 regiones militares y 8 regiones navales. Realizar una campaña de difusión destinada a incentivar la postulación de mujeres policías en las operaciones de la paz.	SEDENA SEMAR SRE SSPC INMUJERES
2. Promover la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones responsables del mantenimiento de la paz y seguridad en México, en particular a nivel local.	1. Capacitar al funcionariado público, en particular a nivel municipal, sobre el significado de los procesos de paz con perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres. 2. Impulsar acciones para mejorar los espacios públicos con base en un enfoque de ciudades seguras para las mujeres.	i) Promover programas de capacitación a las personas funcionarias públicas, en particular a nivel municipal, de los procesos de paz con perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas. ii) Realizar acciones para contribuir a mejorar los espacios seguros y con ello a la protección y seguridad de las mujeres y niñas.	a) Número de personas funcionarias públicas capacitadas sobre el significado de los procesos de paz con perspectiva de género. b) Número de acciones realizadas para mejorar los espacios públicos con base en un enfoque de ciudades seguras para las mujeres.	Realizar capacitaciones a funcionarios públicos al año. Promover medidas específicas orientadas a la mejora de los espacios públicos (por definir)	ONU Mujeres

Tabla 5
Ámbito a) Prevención (continúa)

Objetivo estratégico	Líneas de acción	Actividades	Indicadores	Meta	Instituciones Responsables
3. Incorporar la perspectiva de género en los procesos de construcción de paz y seguridad en el territorio nacional.	<ol style="list-style-type: none"> Promover la capacitación de las instituciones policiales en la prevención de la violencia contra las mujeres y niñas, en particular la violencia sexual y la violencia basada en el género, todo ello desde una perspectiva de género e interculturalidad. Crear policías especializadas en la prevención, investigación y persecución de los delitos de violencias contra las mujeres para integrarse en el despliegue de Misiones de Género: "Mujeres, Paz y Seguridad". 	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollar un programa de capacitaciones y/o talleres para el desempeño policial en los procesos de construcción de paz y seguridad con perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres. Formar e integrar policías especializadas en la prevención, investigación y persecución de los delitos de violencias contra las mujeres, a fin de establecer acciones integrales tendientes a garantizar la vida, seguridad y derechos humanos de las mujeres y niñas con perspectiva de género e interseccionalidad. 	<ol style="list-style-type: none"> Número de capacitaciones y/o talleres que incorporan contenidos de género para la construcción de la paz y seguridad de las mujeres. Número de "Misiones de Género" formadas e integradas. 	<p>Realizar capacitaciones y/o talleres dirigidos a funcionarias y funcionarios de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y de otras dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal.</p> <p>Formación de 15 Unidades Especializadas en Misiones de Género "Mujeres, Paz y Seguridad".</p>	SSPC INMUJERES SEDENA/CECOPAM ONU MUJERES

Nota. PNA-1325, 2000. pp. 17 -19.

Tabla 6
Ámbito b) Participación

Objetivo estratégico	Líneas de acción	Actividades	Indicadores	Meta	Instituciones Responsables
4. Potenciar la participación sustantiva y capacitación predespliegue de las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.	<ol style="list-style-type: none"> Especialización del CECOPAM como centro de capacitación predespliegue en materia de género y de la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad. Fortalecer la capacitación predespliegue de las mujeres en los ámbitos militar y policial, así como en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas. 	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollo en el CECOPAM de cursos de capacitación especializada en materia de género y sobre la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Impulsar la capacitación a mujeres militares y policiales, incluyendo mujeres extranjeras, en los cursos que imparte el CECOPAM. Incorporar en los programas de capacitación del CECOPAM, cursos especializados de idiomas para fortalecer la formación de las mujeres uniformadas en las operaciones de la paz. Impulsar la participación especializada pre-despliegue de mujeres militares y policiales en cursos impartidos por ONU-Mujeres en diversas sedes, así como en los centros de entrenamiento extranjeros. 	<ol style="list-style-type: none"> Número de cursos especializados impartidos en el CECOPAM en materia de género y sobre la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Número de mujeres uniformadas capacitadas en los cursos impartidos en el CECOPAM. Número de mujeres uniformadas que participaron en los cursos especializados de idiomas. Número de mujeres uniformadas que participaron en los cursos de ONU-MUJERES. 	<p>Dos cursos especializados por el CECOPAM en materia de género y de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.</p> <p>60 mujeres uniformadas capacitadas por año.</p> <p>Participación de dos de mujeres uniformadas a los cursos que imparte ONU Mujeres en el exterior.</p>	SRE SEDENA SEMAR SSPC ONU-MUJERES
5. Asegurar la participación sustantiva de las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz.	<ol style="list-style-type: none"> Incrementar el número de nominaciones de mujeres uniformadas en puestos vacantes de las Operaciones de las Naciones Unidas, 	<ol style="list-style-type: none"> Diseñar medidas destinadas a incentivar la postulación de mujeres policías en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. 	<ol style="list-style-type: none"> Número de mujeres postuladas para ocupar un puesto vacante en las operaciones de la paz de las Naciones Unidas. 	Asegurar que más del 15% del personal desplegado sean mujeres uniformadas.	SEDENA SEMAR SSPC SRE

Tabla 6
Ámbito b) Participación (continúa)

Objetivo estratégico	Líneas de acción	Actividades	Indicadores	Meta	Instituciones Responsables
6. Impulsar la creación de las redes de mujeres constructoras de la paz.	así como en puestos directivos en la Sede de las Naciones Unidas. 2. Avanzar en la identificación de barreras para asegurar una participación sustantiva de las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.	ii) Elaborar un informe sobre las barreras que impiden una participación sustantiva de mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.	b) Número de mujeres uniformadas desplegadas en las operaciones paz de las Naciones Unidas. c) Número de medidas diseñadas destinadas a incentivar la postulación de mujeres policías en operaciones de paz de las Naciones Unidas.	Que se cumpla y amplíe el porcentaje de mujeres policías nominadas para cumplir con los estándares de participación de mujeres solicitadas por las Naciones Unidas.	SRE SSPC INMUJERES ONU MUJERES
	1. Impulsar la creación de redes de mujeres constructoras de la paz en el territorio nacional. 2. Intercambiar experiencias y buenas prácticas derivadas de la participación de las mujeres en la implementación de estrategias locales para la construcción de paz.	i) Difundir servicios de las instancias Municipales y Estatales de las mujeres y las áreas de atención para mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia. ii) Compartir con las fuerzas armadas y de seguridad nacionales e internacionales las experiencias y buenas prácticas derivadas de la participación de las mujeres en la implementación de estrategias locales para la construcción de paz.	a) Número de redes de mujeres constructoras de paz conformadas. b) Número de actividades de intercambio de experiencias y buenas prácticas derivadas de la implementación de estrategias locales para la construcción de paz.	Integrar al año, 50 redes ciudadanas y de mujeres en la estrategia nacional "Mujeres Constructoras de Paz y Seguridad". Celebración de una reunión o foro al año con expertos internacionales en materia de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.	
7. Promover la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres en los esfuerzos multilaterales en favor de la paz y la seguridad internacionales,	1. En apego a la Política Exterior Feminista, impulsar una participación activa y sustantiva de mujeres en los foros multilaterales relevantes para la	i) Impulsar la participación de mujeres en foros multilaterales en temas relevantes de paz y seguridad internacional. ii) Impulsar iniciativas en los ámbitos de	a) Número de foros y reuniones multilaterales en el que asistieron funcionarias, expertas o representantes de sociedad civil.	Fortalecer la presencia y participación de las mujeres mexicanas en las reuniones internacionales y regionales. Promover iniciativas relativas a la igualdad de género,	SRE SEDENA SEMAR INMUJERES SSPC

Tabla 6
Ámbito b) Participación (continúa)

Objetivo estratégico	Líneas de acción	Actividades	Indicadores	Meta	Instituciones Responsables
<p>incluyendo los procesos de paz y los esfuerzos de mediación, la prevención y combate al extremismo violento que puede conducir al terrorismo, así como en materia de desarme, no proliferación y el control de armamentos, entre otros.</p>	<p>paz y la seguridad internacionales, incluyendo la prevención y combate al extremismo violento que puede conducir al terrorismo, así como en materia de desarme, no proliferación y control de armamentos extremismo violento que puede conducir al terrorismo, el desarme, la no proliferación y el control de armamentos, entre otros.</p> <p>2. Presentar propuestas e iniciativas sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en documentos relevantes de las Naciones Unidas en los ámbitos de paz y seguridad internacionales, los esfuerzos de mediación, la prevención y combate del extremismo violento que puede conducir al terrorismo, el desarme, la no proliferación y el control de armamentos, entre otros.</p>	<p>mediación y misiones políticas especiales en las Naciones Unidas y otros foros multilaterales y regionales que promuevan la igualdad de género, el empoderamiento y la participación sustantiva de la mujer en los procesos de paz, así como combate del extremismo violento que puede conducir al terrorismo, el desarme, la no proliferación y el control de armamentos.</p>	<p>b) Número de iniciativas presentadas por México que incluyan referencias a la igualdad de género, el empoderamiento y la participación sustantiva de las mujeres.</p>	<p>el empoderamiento y participación sustantiva de las mujeres.</p>	

Nota: PNA-1325, 2000, pp. 20-24.

Tabla 7
Ámbito c) Protección

Objetivo estratégico	Líneas de acción	Actividades	Indicadores	Meta	Instituciones Responsables
8. Incorporar la protección de los derechos humanos de las mujeres y niñas y la perspectiva de género en las instituciones que participan en las Operaciones de la Paz.	1. Fortalecer la capacitación integral en materia de derechos humanos y la igualdad de género del personal que tome parte de las Operaciones de la Paz, incluyendo en los ámbitos de prevención y atención a la violencia sexual y basada en el género en situaciones de conflicto y postconflicto.	<ul style="list-style-type: none"> i) Organizar cursos con perspectiva de género que imparte el CECOPAM u otras instituciones. ii) Incorporar en los programas académicos de las instituciones policiales las temáticas relacionadas con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, con énfasis en la protección de los derechos de las mujeres y niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Número de personal uniformado que participó en las capacitaciones especializadas con perspectiva de género en el CECOPAM u otras instituciones. b) Programas académicos de las instituciones policiales que incorporan las temáticas relacionadas con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad. c) Número de instructoras de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana capacitadas (virtual y presencial) en los cursos impartidos por el CECOPAM y ONU MUJERES. d) Número de capacitaciones impartidas sobre dichas temáticas en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. 	<p>Impartir tres cursos anuales sobre las operaciones de la paz con perspectiva de género en el CECOPAM u otras instituciones.</p> <p>Un programa académico en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.</p> <p>Ocho instructoras de la Secretaría [sic] de Seguridad y Protección Ciudadana capacitadas en el año.</p> <p>Cinco capacitaciones impartidas en la Secretaría [sic] de Seguridad y Protección Ciudadana al año.</p>	<p>SEDENA SEMAR SSPC SRE INMUJERES ONU-Mujeres</p>
9. Continuar impulsando la observancia de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas para prevenir y responder a la explotación y abuso	1. Promover la capacitación y plena implementación de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas para prevenir y responder a la explotación y	i) Promover la capacitación necesaria y brindar información sobre la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas a todo el personal que	a) Número del personal que recibe capacitación sobre la política de tolerancia cero de las	El total del personal mexicano que se despliegue en una OMP deberá contar con una capacitación previa en materia de derechos	SEDENA SEMAR SSPC

Tabla 7
Ámbito c) Protección (continúa)

Objetivo estratégico	Líneas de acción	Actividades	Indicadores	Meta	Instituciones Responsables
sexual por el personal de la Organización.	abuso sexual cometida por el personal de la Organización.	podría ser desplegado en una OMP, incluyendo el Pacto Voluntario entre el Secretario General y los Estados Miembros de las Naciones Unidas para la eliminación de la explotación y abuso sexual.	Naciones Unidas, así como en materia de derechos humanos.	humanos y de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas.	

Nota. PNA-1325, 2000, pp. 24 - 26.

Tabla 8
Ámbito d) Socorro y Recuperación

Objetivo estratégico	Líneas de acción	Actividades	Indicadores	Meta	Instituciones Responsables
10. Apoyar la inclusión de la perspectiva de género en los esfuerzos de ayuda y asistencia humanitaria, así como de consolidación de la paz postconflicto.	1. Promover en las Naciones Unidas y otros foros multilaterales relevantes esfuerzos para integrar la perspectiva de género y el papel de las mujeres en las estrategias multilaterales de asistencia humanitaria y consolidación de la paz.	i) Impulsar pronunciamientos, así como iniciativas de México en las Naciones Unidas y otros foros multilaterales que contemplen referencias a la importancia de integrar la perspectiva de género y el papel de las mujeres en las estrategias multilaterales de asistencia (expertas y asesoras de género y protección infancia en las operaciones de mantenimiento de la paz y las Misiones Políticas Especiales, así como en las operaciones de socorro humanitario.	a) Número de iniciativas impulsadas por México en las Naciones Unidas y otros foros multilaterales.	Impulsar iniciativas sobre esta cuestión, cada año.	SEDENA

Nota. PNA-1325, 2000, pp. 26 - 27.

RECOMENDACIONES

A la luz de los hallazgos derivados de este análisis, se proponen las siguientes recomendaciones para fortalecer el Plan Nacional de Acción propuesto.

VIABILIDAD

Viabilidad presupuestal

- Presentar una propuesta estudiada de inversión inicial, costos de operación y programación detallados.
- Incluir un presupuesto etiquetado para cumplir las metas propuestas, para garantizar que se cuente con los recursos financieros necesarios para implementar y evaluar el PNA.
- Definir cuánto porcentaje aportará cada institución responsable de la implementación del PNA, sus líneas de acción y actividades.
- Establecer indicadores que permitan monitorear y evaluar el uso de los recursos financieros.

Viabilidad administrativo-institucional

- Incluir en la jerarquía institucional una figura de junta o comité directivo de alto nivel que incluya a las instituciones gubernamentales, a organizaciones de la sociedad civil, redes locales y a la academia.
- Garantizar la participación efectiva de estos actores en la implementación, monitoreo y evaluación del PNA.
- Debe tomarse en cuenta a organizaciones que trabajen temas de interés de grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, minoritarios y descentralizados.

Viabilidad temporal

- Establecer un periodo claro y definido de implementación de las líneas de acción.
- Establecer periodos de monitoreo y evaluación para el proyecto y sus actividades.
- Definir plazos de duración para cada línea de acción.
- Definir plazos para la recolección, sistematización y análisis de datos, así como para la presentación de resultados y reportes de avances y cumplimiento de metas. De nuevo, definir metas y fechas de entrega de resultados, contribuye a los procesos y medidas de transparencia y rendición de cuentas.

SOSTENIBILIDAD

Eficiencia

- Establecer los objetivos y las líneas de acción específicas a las distintas violencias y abusos por condición de género; el creciente problema sobre el tráfico de personas en México; y la ola de violencia feminicida que va al alza.
- Detallar la teoría del cambio del PNA.
- Fortalecer los objetivos estratégicos para diversificar las actividades y líneas de acción del Plan.
- Entender la sensibilización y capacitación del personal como un medio y no como el fin del objetivo estratégico.
- Elaborar un diagnóstico que brinde evidencia metodológica para el diseño del PNA.
- Definir los objetivos estratégicos de manera concreta, evitar ambigüedades y objetivos demasiado amplios.
- Desarrollar actividades y líneas de acción que atiendan de manera tangible las causas de la inseguridad y de los conflictos que afectan a las mujeres, niñas y adolescentes en México.

Eficacia inmediata

- Diseñar líneas de acción y actividades que impacten de forma directa a la población civil y no únicamente a uniformados, servidoras y servidores públicos e instituciones policiales.
- Considerar de manera específica a grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad.
- Establecer responsabilidades claras para el diseño de las campañas, su duración, los contenidos que abordarán y los estándares que se emplearán para evaluar a las y los beneficiarios.
- Definir bajo qué criterios se elegirán los espacios públicos a mejorar, cuántos serán, cuál será el proceso de rediseño y quiénes lo asesorarán, así como los plazos para alcanzar esa meta.

Eficacia sostenible

- Profundizar en las diversas violencias que afectan a las mujeres, niñas y adolescentes en México.
- Garantizar que los objetivos estratégicos, actividades y líneas de acción atiendan a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

- Promover la participación sustantiva de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.
- Definir los criterios que medirán la efectividad de los procesos de difusión y capacitación.
- Garantizar que la propuesta genere cambios en el enfoque de derechos humanos y la perspectiva y sensibilidad de género de los y las beneficiarias.
- Desarrollar medidas que garanticen la protección de la seguridad en el espacio público como un concepto amplio.
- Establecer criterios para seleccionar a dos mujeres para participar en capacitaciones en el exterior, así como para el seguimiento y monitoreo que recibirán a su regreso a México.
- Definir mecanismos para evaluar el impacto de las actividades y líneas de acción en las estructuras de las Fuerzas Armadas del país.
- Desarrollar actividades y líneas de acción que busquen lograr un efecto a mediano y largo plazos en materia de labores de socorro y recuperación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- Diseñar medidas de institucionalización sostenibles.
- Detallar información sobre la responsabilidad de cada institución y dependencia al impartir las capacitaciones de sensibilización.
- Definir los criterios para seleccionar al personal que integrará las policías especializadas en delitos de violencias contra las mujeres, así como los procesos de capacitación y evaluación de sus integrantes.
- Ofrecer herramientas sólidas que contribuyan a mitigar el impacto de los cambios de administración, y fortalezcan los elementos que brinden continuidad a los objetivos estratégicos del PNA.
- Diseñar mecanismos de transparencia, datos abiertos y socialización de la información respecto a los procesos y metas de aprendizaje, impartición de cursos y metodologías de enseñanza.
- Diseñar mecanismos para garantizar que la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas se cumpla.
- Establecer procesos de transparencia y rendición de cuentas en caso de que la política de tolerancia cero sea infringida por personal mexicano.
- Diseñar mecanismos de evaluación de cambio institucional, así como procesos definidos de institucionalización de la participación de las mujeres en esferas y estructuras organizacionales que tradicionalmente han excluido a las mujeres.
- Involucrar de manera activa a la Guardia Nacional.
- Desarrollar estrategias de transparencia y rendición de cuentas respecto a las actividades y los cursos del CECOPAM.
- Desarrollar e implementar medidas de institucionalización de los objetivos específicos dentro de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Monitoreo y evaluación

- Desarrollar una base metodológica sólida y detallada: marco lógico, ruta crítica, teoría del cambio, y matriz de monitoreo y evaluación.
- Definir los detalles sobre los resultados y productos esperados, las instituciones y áreas responsables de cada actividad específica o lo que se espera obtener al cumplir con las líneas de acción establecidas.
- Definir cómo se establece la meta, cómo se medirá el alcance de las capacitaciones y cómo se decidirá quiénes acudirán a las capacitaciones.
- Definir responsabilidades de recolección, sistematización, análisis y reporte de datos; así como sobre los procesos de seguimiento y monitoreo a las personas que recibieron las capacitaciones.
- Brindar mayores detalles sobre los indicadores de resultados cuantitativos: avances en los resultados, cambio en el conocimiento, e impacto que se espera lograr.
- Definir niveles de desagregación de la información.
- Desarrollar y establecer sistemas de intercambio de información y comunicación, tanto hacia adentro de las instituciones y dependencias como entre ellas.
- Establecer indicadores que evalúen el impacto de las líneas de acción y actividades a mediano y largo plazos, particularmente en el tema de capacitaciones.
- Especificar plazos para los procesos de presentación de iniciativas ante la ONU y otros foros internacionales, así como para evaluar sus avances.
- Diseñar una teoría de cambio que garantice que la participación de mujeres en foros internacionales contribuya a cambiar las estructuras tradicionales de poder.

Institucionalización

- Definir propuestas concretas de cooperación bilateral, multilateral y regional.
- Diseñar medidas concretas de cooperación en materia de foros y plataformas multilaterales.

CONCLUSIONES

A la luz de los hallazgos identificados mediante un análisis metodológico y presentados en este documento, resulta claro que el Plan Nacional de Acción propuesto no atiende el problema de fondo para erradicar las violencias contra las mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado. Si bien los objetivos estratégicos establecidos en el PNA contribuyen a mitigar el impacto de los fenómenos de inseguridad en México, no ofrecen soluciones sostenibles que, de manera tangible, contribuyan a erradicar las violencias que afectan y atraviesan de maneras diversas y múltiples a mujeres, niñas y adolescentes como víctimas directas e indirectas.

Asimismo, los resultados proyectados en el diseño del Plan no tienen un impacto real y sostenible en las estructuras y sistemas que tradicionalmente no solo ha excluido, sino violentado a las mujeres y las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Es decir, esta propuesta de política gubernamental presenta productos inmediatos que no buscan ir más allá de presentar cifras de capacitaciones que, sin dar más detalles, se leen superficiales y no cuentan con un sistema que monitoree el avance, recabe evidencia, evalúe los avances y emita reportes y recomendaciones de mejora sobre la implementación de las líneas de acción y los objetivos alcanzados.

Resalta la ausencia de organizaciones de la sociedad civil, tanto en el diseño y desarrollo del PNA como en su implementación y monitoreo. Toda política pública o de Estado que pretenda atender un problema de la agenda pública debe contar con la participación activa y significativa de grupos y colectivas; esto brinda al proyecto una visión más plural e incluyente y contribuye a fortalecer procesos de transparencia y rendición de cuentas. Es vital que el gobierno garantice la inclusión de la sociedad civil organizada, grupos de activismo y colectivas, no solo como reconocimiento explícito de su labor para lograr los alcances que hoy vemos en materia de justicia para las mujeres y las niñas; sino porque sus experiencias y conocimientos, su compromiso con estas causas y su vinculación con las víctimas son una pieza fundamental en la construcción legitimación y sostenibilidad de una paz justa, sostenible y equitativa para todas las personas.

También destaca que el documento no menciona los grupos de mujeres y niñas en contextos o condiciones de

vulnerabilidad. Las mujeres indígenas y afromexicanas; migrantes y refugiadas; encarceladas o privadas de su libertad; desplazadas por la violencia; con discapacidad(es); en condiciones de pobreza extrema; no heterosexuales o cisgénero; madres solteras; activistas y periodistas; o mujeres buscadoras y víctimas indirectas de la desaparición forzada de sus familiares no figuran en la propuesta. No se habla del impacto que tiene su identidad, condiciones socioeconómicas, empleo o ubicación geográfica en las dinámicas de las distintas violencias que las atraviesan. No parecen ser beneficiarias de un proyecto que busca tener alcance nacional, parece muy elemental tener que recordar a las hacedoras y los hacedores de políticas públicas que la paz y seguridad deben garantizarse para todas en todos los rincones.

Finalmente, la omisión de la perspectiva y protección de las víctimas —directas e indirectas— de las violencias que el PNA busca erradicar es notoria y grave. El Plan no presenta actividades que encaminen la agenda de seguridad del país hacia una paz sostenible y justa para las mujeres. La negligencia hacia las víctimas de violencia de género en México es una deuda histórica, por lo que es imprescindible que cualquier política pública o de Estado contemple acciones que brinden justicia, esclarecimiento de la verdad sobre los hechos, reparación del daño en su sentido más amplio, y garantías de no repetición para las personas vulneradas en sus derechos humanos.

Tras años de incrementos sostenidos en los niveles de violencia e inseguridad en el país, años de propuestas fallidas que solo han facilitado los procesos de militarización de la seguridad pública, años de familias destrozadas exigiendo justicia ante múltiples gobiernos e instancias, el Ejecutivo federal ha presentado un Plan Nacional de Acción sobre Mujeres Paz y Seguridad. Resulta entonces preocupante que esta política de Estado simplifique de manera indulgente las violencias que vejan a mujeres, niñas y adolescentes en México, y que, en consecuencia, ofrezca soluciones reduccionistas e ingenuas a una problemática de gravedad abrumadora y con aristas y ángulos cada vez más complejos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ángel, Arturo. 2021 (21 de enero). En México asesinaron a más de 35 mil personas en 2020, solo un 0.4% menos que un año antes. www.animalpolitico.com/2021/01/mexico-homicidios-35-mil-2020/#:~:text=Los%20datos%20oficiales%20actualizados%20del,a%20las%20registradas%20en%20noviembre

Doyle, Alison. (2021, 15 de marzo). *How to Use the STAR Interview Response Method*. www.thebalancecareers.com/what-is-the-star-interview-response-technique-2061629

Fritz, Jan Marie, Doering, Sharon y Belgin Gumru, F. (2011, marzo). Women, Peace, Security, and the National Action Plans. *Journal of Applied Social Science* 5(1), pp. 1-23. www.jstor.org/stable/23548942

ONU Mujeres, 2012 www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/7/handbooknationalactionplansonvaw-es%20pdf.pdf?la=en&vs=1502

Pardo Veiras, José Luis. (2019, 28 de octubre). www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/10/28/aos-y-muertos-las-lecciones-no-aprendidas-en-mexico

Philipson, Daniela y Velasco, Ana. (2021, 9 de febrero). *Los retos de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en México: un plan de acción superficial e incompleto I*. www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/los-retos-de-la-agenda-de-mujeres-paz-y-seguridad-en-mexico-un-plan-de-accion-superficial-e-incompleto-i

PNA-1325. 2000. Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre "Mujeres, Paz y Seguridad". drive.google.com/file/d/10Ep7J-EhhNTZla8RI_6tUAFzdCr-IJZ/view

Presidencia de la República. (2020, 8 de enero). Presidente inaugura Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en México. www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-inaugura-centro-de-entrenamiento-conjunto-de-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz-en-mexico

Regional Women's Lobby For Peace, Security and Justice in Southeast Europe. Policy Brief No. 3. Drafting and Adopting National Action Plans for the Implementation of Resolution 1325 in the Countries of Southeast Europe. www.iknowpolitics.org/sites/default/files/3.1325naps.pdf

Sedena-Marina-Seguridad-Relaciones Exteriores-Inmujeres. (2011, 11 de enero). México presenta su primer Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-presenta-su-primer-plan-nacional-de-accion-para-el-seguimiento-de-la-resolucion-1325-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-sobre-mujeres-paz-y-seguridad?idiom=es

Sedena (2019, 30 de septiembre). Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAM) www.gob.mx/sedena/es/articulos/centro-de-entrenamiento-conjunto-de-operaciones-de-paz-cecopam?idiom=es

Villalobos, Marcela. 2020 (26 de junio). *Militarización, mujeres y el acuerdo presidencial*. www.mexicosocial.org/mujeres-y-el-acuerdo-presidencial

AUTORA

Xochitl Barranco Medina. Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Galardonada con la Beca Chevening-Alianza del Pacífico, realizó una maestría en Estudios de Seguridad en la University College London (UCL) en Reino Unido. Cuenta con estudios recientes en defensa y seguridad nacional, y militarismo en México.

Ha trabajado para el gobierno mexicano y para diversas organizaciones y think-tanks en México y Reino Unido, en temas de derechos humanos, acceso a la justicia y análisis de riesgo político. Asimismo, ha realizado trabajo de incidencia en organizaciones civiles de ámbito nacional e internacional, como Amnistía Internacional, Mukira, Women in International Security UK y Resolution: Possible.

Es profesora a tiempo parcial en programas especializados sobre desapariciones forzadas en México y América Latina, y consultora en temas de monitoreo y evaluación de impacto. Como especialista en temas de desarrollo post-conflicto y perspectiva de género, ha impartido conferencias, talleres y seminarios sobre evaluación de políticas públicas, feminismo y conflicto armado.

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa
06140 | Ciudad de México | México

Responsable
Yesko Quiroga | Representante en México

Coordinadora de proyectos
Elisa Gómez

Teléfono +52 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fes-mexico.org

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita.

Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad de México: Análisis y recomendaciones



La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000) se enfoca en las consecuencias de los conflictos armados para las mujeres y las niñas, así como en la importancia del papel de las mujeres en la vida pública, la política y el sector de la seguridad; en la prevención y resolución de conflictos, los procesos de consolidación de la paz y su mantenimiento y posconflicto. La resolución también destaca la importancia de la participación plena e igualitaria de las mujeres como agentes activos en la paz y la seguridad.



Implementar dicha resolución significa aumentar la visibilidad y participación de las mujeres en los procesos de paz, fortalecer los mecanismos de protección e incorporar disposiciones de igualdad de género en los sistemas democráticos establecidos una vez que las hostilidades llegan a su fin.

En 2004, la ONU exhortó a los Estados miembros a diseñar e implementar Planes Nacionales de Acción (PNA) y otras estrategias a nivel nacional para implementar la Resolución 1325. Un PNA debe incluir los objetivos, las acciones y los resultados específicos de un gobierno sobre la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.



El Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad de México fue presentado el 11 de enero del 2021 en el marco de las tareas del gobierno mexicano como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el PNA forma parte de “la política exterior feminista del gobierno de México” y de su “compromiso histórico [...] con la igualdad de género en el ámbito multilateral”.