



Género y gobernabilidad después de un conflicto: entender los retos

Género y gobernabilidad después de un conflicto: entender los retos

Agradecimientos

Este documento ha sido redactado por Ana Lukatela, Especialista de Programas de la Sección de Paz y Seguridad de ONU Mujeres, con la colaboración de Anne Marie Goetz, Asesora Jefa de la Sección de Paz y Seguridad de ONU Mujeres.

La autora quisiera extender su agradecimiento a las siguientes personas por su información y asesoramiento: Nisreen Alami, Tonusree Basu, Pablo Castillo Díaz, Skye Christensen, Katherine Gifford, Begoña Lasagabaster, Diogo Souto Maior, Jago Salmon, Sheelagh Stewart y Lee Waldorf.

La traducción del Manual de consulta de ONU Mujeres ha sido posible gracias a la generosa ayuda de la Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo (SIDA).

Octubre de 2012

*Toda referencia a “UNIFEM” en este documento debe entenderse como una referencia al “anterior UNIFEM”, una de las cuatro entidades fusionadas en la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres el 21 de julio de 2010, de conformidad con la resolución A/RES/64/289 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

*Toda referencia a la “resolución 1325 y resoluciones subsiguientes” o “cinco resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad” de las Naciones Unidas en este documento debe entenderse como una referencia a las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad 1325 (2000); 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009) y 1960 (2010). En el momento de reimprimir este Manual de consulta en 2014 se habían aprobado dos resoluciones adicionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad: 2106 (2013) y 2122 (2013). Los textos íntegros de estas resoluciones se adjuntan como anexos, pero no se han incluido en el texto de esta reimpresión.

Portada: Líderes comunitarias del grupo de vigilancia de mujeres en el distrito de Ghanchi, Tayikistán, van a dialogar sobre la prestación de servicios con las autoridades locales.

Crédito: ONU Mujeres/Ana Lukatela

CONCEPTOS CLAVE

Transición: Periodo de cambio de un régimen político o sistema a otro, descrito generalmente como el proceso que lleva del conflicto a la paz, en el que existe un interés prioritario por crear condiciones de estabilidad política, seguridad, justicia, equidad social y recuperación económica.

Gobernabilidad: El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias. (PNUD, 1997, Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible, Nueva York).

Gobernabilidad sensible al género: La gestión de los asuntos públicos que tiene en cuenta las relaciones sociales que socavan la capacidad de las mujeres de participar en las decisiones públicas, y que lucha contra los prejuicios sexistas y las pautas de exclusión. La inclusión de las mujeres en los procesos de supervisión y promoción de los derechos humanos de las mujeres es una norma fundamental respecto de la cual debe evaluarse el desempeño de los funcionarios públicos (UNIFEM, 2008, El progreso de las mujeres en el mundo: ¿Quién responde a las mujeres?, Nueva York, p. 2).

Reformas de gobernabilidad sensibles al género: Reformas que conducen a una gobernabilidad más responsable con las mujeres, mediante unas instituciones que responden de forma más eficaz a las necesidades y prioridades de las mujeres gracias, en particular, a que mejoran su calidad de vida y sus derechos de ciudadanía, y a que exigen e impulsan una mayor participación de las mujeres, tanto de las clases privilegiadas como de las populares.

INTRODUCCIÓN:

Las transiciones surgidas a consecuencia de conflictos, de crisis políticas o de catástrofes humanitarias a menudo proporcionan oportunidades para consolidar el liderazgo, el empoderamiento y los derechos de la mujer en los procesos de gobernabilidad.

En todo el mundo, a medida que los países emprenden transiciones hacia la paz, la buena gobernabilidad y la democracia, las mujeres reafirman sus reivindicaciones de participación, representación, responsabilidad y libertad política.

Dichos objetivos, por muy universales que parezcan, siguen siendo difícilmente alcanzables. Se han realizado pocos progresos en lo que respecta a aumentar el número de mujeres entre los representantes de gobierno electos. Las mujeres representan de media tan sólo uno de cada 5 parlamentarios en el mundo. Su representación es también escasa en las instancias de decisión locales, ya sea en calidad de alcaldesas y concejalas o en cargos designados en instituciones tales como la administración pública.

No obstante, aumentar el número de mujeres en cargos públicos no es suficiente. Más allá de la representación numérica, las mujeres también necesitan que sus intereses estén representados de forma sustantiva a fin de que los procesos de gobernabilidad puedan producir resultados sociales, políticos y económicos positivos para las mujeres. Las reformas de gobernabilidad sensibles al género pretenden combinar la representación numérica con la representación sustantiva de

las mujeres. La gobernabilidad sensible al género garantiza unas instituciones que responden de forma más eficaz a las necesidades y prioridades de las mujeres; que mejoran el bienestar, los medios de vida y los derechos ciudadanos de la mujer; y la creación de entidades gubernamentales que exigen e impulsan una mayor participación de las mujeres, no sólo de las clases privilegiadas sino también de las populares.

Muchas instituciones de gobierno y de la administración pública, como las comisiones de asuntos constitucionales o las comisiones electorales, carecen de sistemas o de la capacidad para articular y abordar los intereses de las mujeres en las políticas públicas. Además, las instituciones públicas no suelen exigir cuentas a quienes detentan el poder y no han sabido proteger los derechos y atender las necesidades de las mujeres.

La mejora de la condición de la mujer en contextos de conflicto y posteriores al conflicto puede contribuir a mejorar el bienestar familiar y comunitario.¹ En cambio, el hecho de no proteger los derechos y las oportunidades de empleo de las mujeres puede poner en peligro la sostenibilidad de las reformas de gobernabilidad y la estabilidad comunitaria. Por ejemplo,

ESTAS CONSIDERACIONES, COMO 'PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS ESTÁNDAR' DE LAS REFORMAS Y LOS PROGRAMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD, TIENEN POR OBJETO GARANTIZAR QUE LAS MUJERES PARTICIPEN EN TODOS LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD POSTERIORES A LA CRISIS, QUE SUS DERECHOS Y NECESIDADES ESTÉN SUSTANTIVAMENTE REPRESENTADOS, Y QUE QUIENES DETENTAN EL PODER RESPONDAN ANTE LAS MUJERES.

OBJETIVOS DE LAS REFORMAS DE GOBERNABILIDAD SENSIBLES AL GÉNERO EN CONTEXTOS POSTERIORES AL CONFLICTO

- 1) *La gestión de los recursos públicos redonda en una mejora de la vida de las mujeres.*
- 2) *Las mujeres tienen acceso a los recursos y derechos que les hayan podido negar los sistemas de gobernabilidad vigentes antes y durante el conflicto.*
- 3) *Las mujeres participan en las consultas públicas nacionales y locales relativas a la resolución del conflicto y la recuperación.*
- 4) *La presencia de mujeres aumenta en todos los niveles de cargos públicos, electos y designados.*
- 5) *Se mejora el acceso de las mujeres a los mecanismos de rendición de cuentas.*

los países con sólo un 10 por ciento de mujeres en activo son aproximadamente 30 veces más propensos a sufrir un conflicto interno que los países con un 40 por ciento de mujeres en activo.²

En vista de las considerables contribuciones de las mujeres para instaurar una gobernabilidad democrática y lograr la paz, se presentan en este documento de debate una serie de consideraciones relativas a la participación de las mujeres en el gobierno de transición y en la rendición pública de cuentas por los derechos de las mujeres. Estas consideraciones, como 'procedimientos operativos estándar' de las reformas y los programas de buena gobernabilidad, tienen por objeto garantizar que las mujeres participen en todos los procesos de gobernabilidad posteriores a la crisis, que sus derechos y necesidades estén sustantivamente representados, y que quienes detentan el poder respondan ante las mujeres.

Las reformas de gobernabilidad en sociedades que han sufrido un conflicto entrañan retos concretos. Esto incluye: una legitimidad del poder y de la autoridad estatal debilitadas debido a la violencia y a la inestabilidad constantes y prolongadas; un contexto de baja cohesión social; altos índices de población vulnerable, marginada o desplazada; y unos recursos económicos y humanos limitados. En las situaciones posteriores al conflicto existen también otros problemas relacionados con el aumento de la corrupción, la destrucción de infraestructuras de servicios, la politización de la sociedad y la presencia dominante de facciones militares.

Según actores internacionales y nacionales que trabajan en la consolidación de la paz, la exclusión social puede llegar a ser uno de los principales detonantes del conflicto. Los datos y los estudios han demostrado que existe una inquietante relación entre las graves desigualdades sociales y económicas horizontales y el conflicto violento.³ Cuando las causas subyacentes y profundas de un conflicto incluyen la desigualdad y la exclusión, la resolución del conflicto humanitario resultante y los esfuerzos de desarrollo han de ser inclusivos y participativos. El objetivo de los enfoques inclusivos es luchar contra las desigualdades y facilitar que las poblaciones marginadas puedan ejercer sus derechos. También contribuyen a aumentar el número de partes interesadas en invertir en el sistema de gobernabilidad, permitiendo afianzar la estabilidad. La gobernabilidad inclusiva posterior al conflicto debe poner fin a la desigualdad entre los géneros y neutralizar las repercusiones específicas de género de estos conflictos sobre las mujeres. Asimismo, el hecho de incluir a las mujeres puede repercutir de forma positiva en la exclusión

social, evitando que actúe como factor desencadenante del conflicto.

Sin embargo, en sus esfuerzos por cumplir con el principio de inclusión en contextos posteriores al conflicto, los agentes que participan en la reforma de gobernabilidad parecen debatirse entre la necesidad de pragmatismo y "sensibilidad al conflicto", y los compromisos normativos contraídos con la inclusión, la transparencia y los derechos humanos.

"EN LA RESOLUCIÓN DE UN CONFLICTO, LA PARTICIPACIÓN Y EXPERIENCIA DE LAS MUJERES EN ASUNTOS DE GÉNERO ES UNA BUENA BASE PARA SU PARTICIPACIÓN DESPUÉS DE UN CONFLICTO. ES NECESARIO CONTAR CON UNA REPRESENTACIÓN TANTO NUMÉRICA COMO SUSTANTIVA Y, PARA ELLO, A MENUDO ES PRECISO TOMAR MEDIDAS ESPECIALES"⁴.

~MICHELLE BACHELET, ABRIL DE 2012

Las mayores desigualdades y los detonantes de conflictos y crisis (p. ej., las desigualdades regionales, el alto porcentaje de población marginada, las desigualdades en la distribución de la tierra) deben abordarse en las disposiciones del gobierno de transición. De lo contrario, se mantendrá la inestabilidad y se pondrán en peligro los acuerdos de conciliación política. Cada uno de estos detonantes del conflicto tiene una dimensión de género. Y pese a que las mujeres tienen mucho que aportar en la resolución del conflicto y las reformas de gobernabilidad, la perspectiva de género rara vez constituye una preocupación prioritaria de los contextos posteriores al conflicto.

Este documento de debate hace hincapié en que nunca es demasiado pronto para dar prioridad al empoderamiento de las mujeres y a la igualdad de género en los contextos de transición. Lamentablemente, la tendencia se ha inclinado hacia considerar estas cuestiones como un aspecto secundario. En las transformaciones políticas posteriores a conflictos o crisis, los grupos de intereses políticos que ya están organizados son los que logran conquistar más fácilmente el poder. Los grupos de mujeres tienden a estar mal financiados y a encontrarse en una posición precaria para ejercer influencia en la política.

Además, las desigualdades y los impedimentos de carácter estructural dificultan la plena participación de las mujeres en las instituciones de gobernabilidad. Pese a que las mujeres asumen nuevos roles en el ámbito público durante el conflicto y a que actúan como líderes activas y mediadoras en sus comunidades, los estereotipos sobre la falta de dotes de liderazgo de las mujeres vuelven a resurgir en el periodo posterior al conflicto, excluyendo a las mujeres de la esfera pública. Por otra parte, la desproporcionada carga que pesa sobre las mujeres al tener que asegurar la subsistencia de sus hogares después del conflicto (entre otras cosas, cuidando de los mayores, de las niñas y niños, de los familiares huérfanos, discapacitados o desplazados internos) hace que las mujeres dispongan de muy poco tiempo para dedicarse a la política o participar en los procesos de reforma.

En los contextos posteriores al conflicto, entre el 30 y el 40 por ciento de los hogares tiene como cabeza de familia a una mujer.⁵ Un estudio sobre países que han sufrido un conflicto revela que “en Angola, Kosovo, Mozambique y Somalia, las viudas representan actualmente más de la mitad de las mujeres adultas, debido al elevado número de hombres asesinados”.⁶ Los hogares encabezados por mujeres se asocian con la pobreza y con un aumento considerable de la carga de trabajo para la cabeza de familia, limitando el tiempo disponible para participar en la toma de decisiones pública y las reformas de gobernabilidad.

Además de tener una carga adicional de trabajo en las situaciones posteriores al conflicto, las mujeres ven peligrar sus derechos fundamentales de ciudadanía, lo que entraña mayores dificultades, sobre todo para los hogares encabezados por mujeres. Las mujeres, por ejemplo, no tienen acceso (ni por ley ni en la práctica) a la tierra de la familia o a las propiedades de su esposo cuando este desaparece o es asesinado durante el conflicto. Esto supone una considerable desventaja para las mujeres cabeza de familia que tratan de buscar el sustento de su familia después del conflicto.

A lo largo de los años se ha ido creando un importante marco normativo que reconoce el papel clave de la participación de las mujeres en las reformas de gobernabilidad posteriores al conflicto. ONU Mujeres ha estado colaborando en estos debates sobre políticas y en su aplicación en los foros interinstitucionales de las Naciones Unidas. Además de las cláusulas pertinentes de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de acuerdos regionales como la Carta de la Unión Africana sobre Derechos de la Mujer o el Protocolo de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo relativo al género y el desarrollo, el marco normativo para la participación de las mujeres en la gobernabilidad posterior al conflicto también incluye lo siguiente:

- » La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas proclama el derecho de las mujeres a participar en los procesos políticos posteriores al conflicto, mientras que la resolución 1889 (2009) alienta a las misiones y Estados Miembros de las Naciones Unidas a mejorar su aplicación;
- » El Plan de Acción de siete compromisos del sistema de las Naciones Unidas para una consolidación de la paz sensible al género define los compromisos concretos que deben asumir los actores del sistema de las Naciones Unidas para aumentar la participación política de las mujeres, entre ellos, la obligación de prestar asistencia técnica para las medidas especiales temporales de los actores de las Naciones Unidas involucrados en la asistencia electoral de los contextos posteriores al conflicto;
- » El marco estratégico del sistema de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad incluye compromisos, objetivos y plazos concretos destinados a los principales actores que trabajan por la participación de las mujeres en la gobernabilidad posterior al conflicto.

Tanto el Informe de 2009 del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los

El informe del Secretario General sobre Participación de la mujer en la consolidación de la paz (A/65/866 - S/2010/466)⁷ es un completo y sólido plan de acción que pretende llevar a la práctica las promesas formuladas en la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Plan de Acción se compone de compromisos que garantizan que:

1. **Las mujeres participan plenamente en todas las conversaciones de paz, y, para ello, se ofrecen los conocimientos especializados oportunos en materia de género;**
2. **Los procesos de planificación posteriores al conflicto, incluidas las conferencias de donantes, involucran ampliamente a las mujeres y aplican métodos que redundan en una atención integral a la igualdad de género;**
3. **Se asigna una financiación adecuada, tanto específica como general, para atender las necesidades específicas de las mujeres, promover la igualdad de género y fomentar el empoderamiento de las mujeres. El objetivo de financiación previsto en el informe es del 15 por ciento;**
4. **Envío de civiles con conocimientos especializados, y, en particular, con experiencia en la reconstrucción de instituciones estatales más accesibles a las mujeres;**
5. **Las mujeres pueden participar plenamente en la gobernabilidad posterior al conflicto, en calidad de ciudadanas, de representantes electas o de encargadas de formular políticas en instituciones públicas, incluso mediante medidas temporales de carácter especial, como las cuotas;**
6. **Las iniciativas relativas al estado de derecho alientan a las mujeres a colaborar en la obtención de reparación por las injusticias cometidas contra ellas y en la mejora de la capacitación del personal de seguridad para prevenir y responder a las violaciones de derechos de las mujeres; y**
7. **La recuperación económica da prioridad a las mujeres en los planes de creación de empleo, los programas de desarrollo comunitario y la prestación de servicios básicos.**



Mujeres iraquíes aguardando para entrar a votar a un colegio electoral. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/ACNUR/Roger LeMoynes

conflictos (A/63/881 - S/009/304) como el Diálogo internacional de consolidación de la paz y de los estados: el NEW DEAL para el compromiso en Estados frágiles⁸ identifican cinco estrategias prioritarias de contextos posteriores al conflicto. Estas áreas prioritarias se complementan en buena medida. Existen otros documentos de debate o notas orientativas que abordan los aspectos de la seguridad, la justicia y la resolución

de conflictos en el Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad. Este documento de debate se centra en las principales prioridades de gobernabilidad política y administrativa en contextos posteriores al conflicto, que coinciden con las prioridades destacadas en la tabla 1 a continuación.

Tabla 1: Áreas prioritarias de la consolidación de la paz

| | Informe de 2009 del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos | Diálogo internacional de consolidación de la paz y de los estados: el NEW DEAL para el compromiso en Estados frágiles |
|--|--|---|
| Áreas prioritarias de la consolidación de la paz | Seguridad | Legitimación de la política |
| | Confianza en el proceso político | Seguridad |
| | Acceso a servicios básicos | Justicia |
| | Una administración pública operativa | Fundamentos económicos |
| | Reactivación económica | Ingresos y servicios |

Este documento de debate se centra en los aspectos del proceso político, los servicios y la administración pública (como se ha señalado) de las áreas prioritarias en la gobernabilidad internacional posterior al conflicto. El debate gira en torno a dos temas: la gobernabilidad política y la gobernabilidad administrativa, como se detalla a continuación.

» Procesos de gobernabilidad política:

- Revisiones y procesos constitucionales
- Poderes políticos (ejecutivo, legislativo, judicial)
- Sistemas electorales
- Partidos políticos

» Procesos de gobernabilidad administrativa:

- Descentralización/Planificación y elaboración de presupuestos de la gobernabilidad local
- Reforma de la administración pública
- Prestación de servicios públicos sensibles al género

Estos temas son un reflejo de los procesos prioritarios de reforma de la gobernabilidad llevados a cabo por los actores nacionales de países que han sufrido un conflicto, con la ayuda de la comunidad internacional. En cada una de estas áreas temáticas, existen retos y un progreso desigual en términos de incorporación de una perspectiva de género. Los demás procesos de gobernabilidad en situaciones posteriores al conflicto, como la justicia transicional, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización y la reintegración, se abordan en otras notas orientativas específicas del Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad.⁹

PROCESOS DE GOBERNABILIDAD POLÍTICA

Armonizar las constituciones nacionales de acuerdo con los compromisos jurídicos internacionales sobre derechos de la mujer

Tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, como el Protocolo de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo relativo al género y el desarrollo y la Carta de la Unión Africana sobre Derechos de la Mujer enuncian los derechos fundamentales de las mujeres, así como políticas de acción afirmativa que garantizan el cumplimiento de dichos derechos.

Estos derechos fundamentales abarcan derechos políticos, sociales y económicos, así como derechos civiles igualitarios para las mujeres. Los derechos civiles tienen implicaciones de gran alcance para las mujeres, por ejemplo, en términos de igualdad de derecho a la herencia.

Puede promoverse una mayor participación de las mujeres a través de cláusulas específicas que describan el uso de medidas especiales temporales, como las cuotas, para suprimir los impedimentos estructurales que impiden a las mujeres competir en los procesos políticos en las mismas condiciones que los hombres.

Las cláusulas constitucionales pueden también proteger a las mujeres de las disposiciones legales discriminatorias en ámbitos clave como el acceso igualitario de hombres y mujeres a la tierra, la propiedad, la educación, la salud y el trabajo, o como las cuestiones de derecho de familia (matrimonio, divorcio, custodia de hijas e hijos, herencia, bienes gananciales, etc.).

Revisiones y procesos constitucionales

Una constitución establece el marco jurídico de las estructuras sociales, políticas y económicas de un país y de las relaciones entre las personas y el Estado. En la constitución, se describen la autoridad y las instituciones de un Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial), el sistema jurídico de un Estado (cómo se formulan, se aplican y se cumplen las leyes) y los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos (civiles, políticos, económicos y sociales).

El fomento de la rendición de cuentas en pro de los derechos de la mujer comienza con el proceso de revisión constitucional y el diseño de las instituciones públicas. Además de garantizar la armonización de la constitución de acuerdo con los compromisos jurídicos internacionales sobre derechos de la mujer (véase el cuadro de texto anterior), las revisiones constitucionales deben también promover mecanismos de rendición de cuentas y reformas de gobernabilidad que tengan en cuenta las necesidades de la mujer. Un ejemplo de estos mecanismos son las cuotas de género para los cargos electos y designados de relevancia, relativos a la toma de decisiones (por ejemplo, en elecciones legislativas o en la administración pública).

Como documento fundador de una nación que emerge de un conflicto o de una transición hacia un nuevo orden político, la constitución ha de redactarse a través de un proceso inclusivo de modo que todas las partes puedan contribuir a un proyecto común para el futuro del país y que se reduzca la amenaza de reanudación del conflicto. A estos efectos, las defensoras y los defensores de la igualdad de género deben exigir que se consagren los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de las mujeres en la constitución; que se asienten el principio de contrapoderes institucionales en el sistema político; y que se afiance la constitucionalidad de las medidas especiales temporales como herramientas para aumentar la representación de las mujeres.

Con el fin de proporcionar una base sólida para la reforma legislativa del periodo de transición, las constituciones posteriores al conflicto deben incluir un lenguaje específico que establezca el derecho de acceso a las oportunidades y a los beneficios, en condiciones de igualdad. Las constituciones sensibles al género son un poderoso instrumento del periodo posterior al conflicto a través de las cuales las personas que defienden los derechos de las mujeres reclaman leyes, políticas, reformas y medidas especiales para garantizar que los derechos de jure se apliquen de facto.

La creación de asociaciones y coaliciones entre mujeres de la sociedad civil y otros socios con el objetivo de llegar a un acuerdo común sobre la definición de prioridades constituye un ejemplo de buena práctica. En junio de 2011, ONU Mujeres colaboró con las organizaciones de base de Egipto en la organización de una Convención Nacional de la Mujer para comentar las prioridades de las mujeres en el proceso de redacción de la constitución y adoptar la Carta de la Mujer. Esta fue ratificada por 3.000 grupos comunitarios de las 26 provincias y firmada por más de 500.000 simpatizantes. La Carta incluye un mensaje coherente sobre las reivindicaciones de las mujeres de cara a la nueva constitución.

Entre 2011 y 2012, los grupos de mujeres de Zimbabwe formaron el “Grupo de las 20”¹⁰ para defender los derechos de las mujeres en el proceso de reforma constitucional emprendido según lo dispuesto en el Acuerdo Político Global de 2008. Con el apoyo de ONU Mujeres y del PNUD, el Grupo de las 20 ha creado un equipo de tareas de supervisión para garantizar que se tengan en cuenta los derechos de las mujeres y las consideraciones relativas a la igualdad de género en la negociación constitucional. El Grupo de las 20 interactúa con las principales partes interesadas para generar conciencia y dar a conocer mejor sus reivindicaciones. También tiene previsto supervisar la aplicación de las disposiciones relativas a la igualdad de género una vez finalizada y aprobada la Constitución. El Grupo se rige por el principio de solidaridad: para garantizar que el proceso de revisión constitucional tenga en cuenta sus necesidades y prioridades y siente las bases de su futura participación política, las mujeres

LAS CARTAS DE LA MUJER:

Las Cartas de la Mujer son sólo un método para unificar y articular las necesidades y reivindicaciones de los movimientos nacionales de mujeres y defensoras/es de la igualdad de género en el periodo previo a las elecciones que se celebran después del conflicto y/o a las revisiones constitucionales de transición. En situaciones en las que los intereses de las mujeres no están representados en las mesas de negociación, las cartas de la mujer cobran todavía más importancia ya que permiten hacer llegar sus peticiones a los representantes y defender las prioridades y los derechos de las mujeres.

Las cartas deben aprobarse por consenso mediante la celebración de consultas populares nacionales a gran escala a fin de fundar su legitimidad y autoridad en la voz de la mitad de la población. Las cartas también otorgan mayor legitimidad a las y los representantes de las mujeres que reivindican un lugar en la mesa de negociación y la inclusión de los intereses enunciados en el documento en todos los aspectos de la transición.

El proceso de creación de una Carta de la Mujer implica preparar un marco preliminar a través de un comité directivo integrado por las principales partes interesadas del país, como académicos especializados en igualdad de género, personas expertas y mujeres líderes de organizaciones de base

de la sociedad civil. A continuación, se procede a una amplia difusión del marco preliminar entre los grupos de base de mujeres para que pueda ser debatido antes de la organización de un taller o convención nacional de carácter consultivo, en el que participa un gran abanico de representantes nacionales de las mujeres.

Las actividades de promoción dirigidas y organizadas por las ONG de mujeres a través de las Cartas de la Mujer han demostrado ser una forma eficaz de llamar la atención de las personas encargadas de redactar la constitución. Existen varias razones para ello. En primer lugar, al ser aprobadas mediante un amplio proceso de consultas nacionales, estas cartas fundan su legitimidad en la voz de las mujeres de la nación. En segundo lugar, la presencia de personas expertas y defensoras de renombre en el proceso de consultas contribuye a reforzar su credibilidad. En tercer lugar, una lista completa y clara de las reivindicaciones de las mujeres sirve de punto de partida a quienes defienden sus derechos y permite desarrollar las que ya han sido presentadas. Por último, las Cartas de la Mujer suelen basar sus reivindicaciones en los compromisos jurídicos internacionales pertinentes y, por lo tanto, se acogen a las responsabilidades legales ya asumidas por el gobierno.

deben permanecer unidas, sin importar su afiliación política ni su estatus social y económico.

En Sudán del Sur, las mujeres de la sociedad civil actúan a través de un importante movimiento muy bien organizado. Este se movilizó en el 2011 con el fin de hacer nuevas aportaciones al proceso de revisión constitucional y de garantizar la presencia de las mujeres en el comité de revisión de la Constitución formada en 2012.

En Sudáfrica, durante la transición de la década de los 90, los grupos de mujeres se percataron de que los representantes de los partidos políticos involucrados en la negociación constitucional estaban compuestos exclusivamente por hombres, de modo que las necesidades y prioridades de las mujeres estaban siendo marginadas. En respuesta a esta situación, las mujeres se unieron por encima de las divisiones políticas y raciales para crear una coalición nacional de mujeres, libre de lazos partidistas. La coalición celebró un congreso general para debatir la adopción de una Carta que definiese las prioridades de las mujeres de cara a la constitución. La coalición tuvo que afrontar tensiones y retos debido a que la redacción de la Carta se llevó a cabo en un periodo muy convulso para Sudáfrica. No obstante, el congreso fue finalmente un éxito. Subrayó la importancia de la participación inclusiva y aprobó la incorporación de una nota introductoria según la cual las organizaciones individuales se reservaban el derecho de pasar por alto determinadas cláusulas (generalmente, las relativas a los derechos reproductivos) aunque la Carta fuese el producto de la coalición.

Finalmente, del encuentro surgió una Carta de la Mujer coherente que resultó ser un instrumento eficaz para defender los intereses de las mujeres en la negociación constitucional. Más tarde, Sudáfrica adoptó una constitución que ha sido ampliamente aplaudida por incluir disposiciones firmes y concretas sobre las cuestiones de género.

El anexo 1 describe el proceso mediante el cual las mujeres de Sudáfrica (1992) y de Afganistán (2003) se movilizaron para canalizar sus reivindicaciones antes del inicio de la negociación constitucional. También incluye el contenido de las reivindicaciones. En ambos casos, el proceso de elaboración de la Carta de la Mujer se saldó con éxito gracias a la movilización de las distintas partes y a que fue posible identificar cuestiones comunes, sin importar el partido político o la facción de las mujeres. Después de un conflicto, existen divisiones étnicas, religiosas o regionales entre las mujeres y resulta complicado encontrar un terreno de entendimiento. Por ello, antes de elaborar una Carta de la Mujer, es necesario restaurar la confianza y reconciliar a las mujeres.

CONSIDERACIONES CLAVE A TENER EN CUENTA EN LOS PROCESOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL:

- 1. Las cuotas de género en las comisiones temáticas constitucionales y las asambleas constitucionales son fundamentales para garantizar la participación de las mujeres y hacer que las prioridades de las mujeres sean tratadas a fondo.*
- 2. A fin de garantizar aportaciones sustantivas, puede ser una ayuda valiosa contar con una comisión independiente para las cuestiones de igualdad de género o con una persona especializada en cuestiones de género para prestar apoyo lingüístico y examinar el lenguaje utilizado.*
- 3. En determinados contextos, las Cartas de la Mujer pueden resultar muy útiles si son adoptadas a través de un amplio proceso de consulta y expresan de forma verosímil las preocupaciones de la mitad de la población.*
- 4. Los socios nacionales e internacionales involucrados en los procesos constitucionales deberían subrayar el enfoque inclusivo en el que ha de basarse la constitución, el cual es fundamental para la paz y el desarrollo duraderos.*
- 5. Las reivindicaciones de las mujeres relativas a las disposiciones constitucionales deberían tener en cuenta el contexto regional y basarse en ejemplos regionales relevantes de constituciones, tanto laicas como no laicas, según corresponda. La experiencia indica que las mujeres han participado con éxito en todo tipo de tradiciones constitucionales, independientemente del contexto regional.*

SISTEMAS POLÍTICOS

Los procesos de revisión constitucional incluyen negociaciones para definir el tipo de sistema político y los mecanismos de supervisión. Es posible que las personas que defienden la igualdad de género no dispongan de información suficiente para conocer las consecuencias de los distintos sistemas políticos sobre el empoderamiento de las mujeres. En lo que respecta a la elección de un sistema político (presidencial o parlamentario; parlamento unicameral o bicameral; Estado federal o unitario) o al diseño de los sistemas de supervisión y rendición de cuentas (contrapoderes judiciales), existen muchas opciones posibles. La mejor alternativa para las mujeres depende de muchos factores, por ejemplo, del contexto político o de la presencia de activistas de la igualdad de género. Es necesario apoyar cuanto antes el desarrollo de capacidades y de conocimientos técnicos sobre sistemas políticos de las personas que defienden la igualdad de género y de los grupos de mujeres de la sociedad civil, a fin de que puedan adquirir firmeza y credibilidad en sus intercambios con los principales interlocutores durante las negociaciones. Por ejemplo, las defensoras y los defensores de la igualdad de género deberían conocer los aspectos fundamentales del sistema federal (p. ej., el cuidado infantil, la política de salud), o recibir formación sobre los distintos sistemas legislativos. También deberían poder identificar las oportunidades estratégicas de participación y determinar debidamente las reivindicaciones clave y los temas de debate de los grupos de mujeres de diferentes partidos.

Un fuerte sistema presidencialista puede resultar favorable siempre y cuando la presidencia apoye de forma decidida la igualdad de género. De otro modo, el hecho de concentrar

el poder en el ejecutivo después de un conflicto impedirá que la participación política sea significativa y democrática, lo que debilitará la supervisión y la rendición de cuentas institucional. Además, la competitividad política propia de los sistemas presidenciales altamente centralizados y carentes de contrapoderes puede generar una dinámica improductiva que excluya a las mujeres y propicie la violencia. Cuando después de un conflicto, la presidencia tiene el poder constitucional de nombrar a los funcionarios del gobierno en todos los niveles de la administración y los servicios, es probable que aumente la tensión y la inestabilidad. Para las mujeres, esto suele implicar su exclusión de las redes de clientelismo y soborno que facilitan dichos nombramientos.

El nivel de independencia del poder judicial es también un componente clave del sistema político. El acceso de las mujeres a la justicia después del conflicto depende de la capacidad del poder judicial de poner en práctica el estado de derecho y atender las preocupaciones de las mujeres. Algunas constituciones incluyen cuotas para la representación femenina en las máximas instancias del poder judicial o crean órganos judiciales independientes para supervisar el cumplimiento de los derechos humanos y de las disposiciones relativas a la igualdad de género. La constitución de Sudáfrica prevé la creación de un mecanismo de control judicial en forma de Comisión para la Igualdad de Género.¹¹ En Sierra Leona, la Comisión de Derechos Humanos incluye un mandato para proteger la igualdad de género y debe tener entre sus miembros a un número mínimo de mujeres.

GRUPOS DE VIGILANCIA DE MUJERES:

En 2011, con el apoyo de ONU Mujeres, las mujeres rurales de Tayikistán formaron grupos de vigilancia con el objetivo de supervisar la situación de las familias más vulnerables de las comunidades locales e identificar modos de mejorar el acceso a los documentos del Registro Civil y los servicios de protección social. Estos grupos colaboran con las autoridades locales por medio de comités de distrito de acción conjunta a través de los cuales les hacen llegar sus comentarios y recomendaciones sobre la calidad y mejora de dichos servicios.

En muchos distritos, los grupos de vigilancia de mujeres se reconocen cada vez más como importantes plataformas de liderazgo de las mujeres, y tienen un impacto real en las comunidades. Su impacto es todavía mayor gracias a la emulación de dicha iniciativa. En ciertos distritos fronterizos, en particular, donde existe una mayor vulnerabilidad a las tensiones y al conflicto, los grupos de vigilancia han

comenzado a supervisar la situación de marginación de las mujeres apátridas que no han podido acceder a los servicios de registro ni tramitar su solicitud de ciudadanía.

Al colaborar con los gobiernos locales que prestan los servicios, los actuales grupos de vigilancia de mujeres son esenciales para ayudar a los proveedores de servicios a entender las necesidades de la población rural y a diseñar servicios sociales de protección más acordes con estas necesidades.

Para garantizar que las reformas de gobernabilidad tengan en cuenta las necesidades y prioridades de las mujeres, es imprescindible que exista un movimiento ciudadano de mujeres sólido e independiente. Y nada es más cierto cuando se trata de promulgar y defender la legislación sensible al género y las disposiciones constitucionales en materia de derecho de familia.

Si bien los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) están interrelacionados, en un sistema ideal estarían diferenciados y servirían de contrapoderes entre unos y otros. Participar en el parlamento es importante, no sólo con el objeto de aumentar el número de mujeres electas (como veremos más adelante en el apartado de sistemas electorales), sino también para fomentar la capacidad y concienciar a los miembros de parlamentos, hombres y mujeres, de la importancia de la igualdad de género. Los marcos reglamentarios y legislativos pueden resultar útiles para promover la igualdad de género y los derechos de la mujer.

En los sistemas federales, es importante que las mujeres reclamen garantías constitucionales generales sólidas sobre los derechos de la mujer y su acceso a las oportunidades, que son de cumplimiento obligatorio en todos los componentes federales. En ausencia de tales garantías, podrían producirse variaciones en las políticas relativas a los derechos de la mujer y la igualdad de género en las distintas regiones o en cuestiones sumamente importantes para las mujeres (asistencia sanitaria, cuidado infantil y servicios básicos). En contextos posteriores al conflicto en los que existen profundas divisiones en la sociedad, las mujeres deben desarrollar estrategias e identificar

oportunidades para trabajar juntas más allá de sus diferencias étnicas o religiosas, y crear un movimiento nacional de mujeres cohesionado que haga las veces de comunidad en pro de la igualdad de género a nivel nacional.

Las implicaciones del federalismo sobre los ingresos y los servicios son también de vital importancia para las mujeres. En un sistema federal, las competencias en materia fiscal y distribución de ingresos se dividen entre los gobiernos central y regional. Las líderes políticas y de la sociedad civil deberían poder controlar la distribución de ingresos y el gasto relativo a las necesidades de las mujeres (uno de los aspectos de la elaboración de presupuestos sensibles al género). Asimismo, es fundamental que las mujeres de la sociedad civil puedan controlar las pautas de inversión y recaudación que permiten determinar si se refuerzan los patrones de exclusión e injusticias ya existentes, y si las transferencias condicionadas de fondos, desde la administración central a las autoridades regionales, se vinculan al gasto destinado a cubrir las prioridades de las mujeres o a los indicadores de desempeño que incluyen las necesidades de las mujeres (análisis de los beneficiarios desde una perspectiva de género).

CONSIDERACIONES CLAVE A TENER EN CUENTA EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS:

- 1. Las personas que defienden la igualdad de género deben reivindicar un sistema político con equilibrio de poderes. La participación y representación de las mujeres tienen más probabilidades de éxito en sociedades en las que exista un movimiento independiente de mujeres de la sociedad civil que se haya movilizado y haya identificado socios estratégicos entre las partes del conflicto; un movimiento que reivindique su inclusión en las instituciones políticas, no sólo por cuestiones de derecho, sino por ser un actor clave en la consolidación de una paz y estabilidad duraderas.*
- 2. Los mecanismos de control judicial son fundamentales para garantizar la transparencia en el cumplimiento de los compromisos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres después del conflicto. Deben incluir los requisitos para la representación de mujeres como miembros de comisiones judiciales y contemplar sanciones claras ante el incumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos de la mujer.*

SISTEMAS ELECTORALES

No cabe duda de que ciertos tipos de sistemas electorales producen mejores resultados para las mujeres. Es el caso de los sistemas de representación proporcional que ofrecen más posibilidades a los partidos políticos para diversificar sus listas. En cambio, en las elecciones de un único representante por mayoría relativa, los hombres con amplias redes clientelares y acceso a financiación suelen ser nombrados candidatos en las circunscripciones con mayor probabilidad de ganar (circunscripciones en las que ya ejerce su partido o en las que el partido cuenta con un respaldo importante). Además, otro hecho que condiciona notablemente todas las elecciones es la discriminación que practican los votantes hacia las mujeres candidatas. Dicho fenómeno es más notorio en los casos en los que los votantes deben expresar su preferencia por un solo candidato. Esto explica el bajo grado de representación femenina en los sistemas de elección de un único representante. El tipo de sistema electoral que elige un país tiene también un impacto significativo en la estructura de los partidos, la naturaleza de la representación, los gastos de campaña y la seguridad de candidatas y candidatos.

Después del conflicto, las mujeres que desean participar en unas elecciones se enfrentan a estos mismos retos. Tanto en el periodo inmediatamente posterior al conflicto como en contextos de fragilidad y transición, los roles de género tradicionales tienden a resurgir con más fuerza. En estas situaciones, la participación política de las mujeres suele considerarse como algo secundario, sobre todo cuando se cree equivocadamente que su participación supone una dificultad añadida a los problemas de seguridad y estabilidad.

Globalmente, ha habido grandes avances en lo que respecta a la participación política de las mujeres, entre ellos, un incremento del número de mujeres electas en los gobiernos, tanto locales como nacionales, de todo el mundo. Entre 1995 y 2011, el porcentaje de mujeres en parlamentos nacionales ha aumentado de un 11,6 a un 20,1 por ciento, cuando en las décadas anteriores su aumento fue menor del 1 por ciento. Los países que han sufrido un conflicto muestran una amplia participación de las mujeres en los parlamentos. Los resultados obtenidos en estos contextos parecen deberse a factores clave como las medidas especiales de carácter temporal y el tipo de sistema electoral.

Los países utilizan distintos sistemas electorales según los diferentes niveles de gobierno, desde lo local a lo nacional. Estos sistemas se dividen tradicionalmente en tres grandes categorías: sistemas de elección de un único representante, sistemas de representación proporcional y sistemas mixtos. Estas categorías pueden dividirse a su vez utilizando la fórmula que se aplica para determinar la persona vencedora, la estructura de votación utilizada y la importancia de las circunscripciones electorales (número de escaños por circunscripción). Los detalles relativos a los sistemas electorales están fuera del ámbito del presente documento. Se proporciona más información al respecto en la próxima nota orientativa de ONU Mujeres titulada *Sistemas Electorales y Medidas Especiales Temporales* (2012).

Los nuevos estudios sugieren que la adopción de un sistema de representación proporcional de listas cerradas con cuotas para los grupos subrepresentados en los países que han sufrido un conflicto proporciona una mayor estabilidad.¹² Según un estudio reciente que compara la situación en Nepal,

Sistemas electorales:

Elección por mayoría relativa: Es la forma más sencilla del sistema electoral de pluralidad-mayoría. La persona candidata que gana las elecciones es la que obtiene el mayor número de votos, aunque no alcance la mayoría absoluta. El sistema se basa en distritos uninominales. Los votantes votan más por la persona que por el partido político.

Representación proporcional por listas: El sistema requiere distritos con más de un candidato. Cada partido presenta una lista de candidatos. Los votantes votan por una lista y los escaños se reparten entre los partidos en función del número de votos obtenidos. En los sistemas de listas cerradas, los candidatos salen ganadores de acuerdo con su orden de aparición en la lista. Sin embargo, en las listas abiertas, los votantes pueden influir en el orden de aparición de los candidatos, indicando su preferencia.

Los dos tipos de cuotas electorales más comunes

Cuotas en las listas: Los partidos políticos tienen la obligación vinculante de incluir un porcentaje de mujeres en sus listas. Esto no garantiza que las mujeres sean elegidas.

Escaños reservados: Se reserva un determinado número de escaños para las mujeres. Esto garantiza que haya un cierto número de mujeres en los parlamentos.

Bosnia y Líbano, el hecho de incluir cuotas en un sistema de representación proporcional por listas contribuye a reforzar la paz y la estabilidad, y con el tiempo minimiza la primacía que tienen algunas etnias frente a otras. El mismo estudio llega a la conclusión de que las cuotas de género en contextos posteriores al conflicto son importantes para garantizar la inclusión de grupos que de otra manera quedarían excluidos de los parlamentos. También se hallaron indicios de la considerable incidencia que tienen las políticas inclusivas sobre la prevención de conflictos.¹³

La negociación constitucional y transicional posterior al conflicto constituye un importante punto de partida para introducir cuotas de género en los sistemas electorales. Es el momento en que se desarrollan las reformas constitucionales y legislativas y el momento oportuno para adoptar nuevas medidas, sin grandes costes políticos o de otra índole, debido a que la situación es precaria. Esto explica por qué los países con el mayor número de mujeres en el parlamento son aquellos en los que las defensoras y los defensores de la igualdad de género han negociado leyes de cuotas electorales en los acuerdos posteriores al conflicto. Es el caso de Rwanda, el país del mundo con el mayor porcentaje de mujeres en una cámara baja de parlamento (56 por ciento) y de Burundi, que tiene el mayor porcentaje de mujeres en una cámara alta de parlamento (46 por ciento).

Las mujeres tienden a obtener mejores resultados en los sistemas electorales que combinan la representación proporcional por listas cerradas con una cuota de género. Esta exige alternar nombres de hombres con nombres de mujeres en la lista (alternancia vertical), así como alternar el género del cabeza de lista en los sistemas en los que el partido debe presentar varias listas (alternancia horizontal). En teoría, este tipo de sistema permitiría alcanzar la paridad de género en la representación. Pero también es posible que otros tipos de sistemas deparen resultados positivos para las mujeres, si se combinan con sistemas de cuotas en las listas o de escaños reservados. Cada una de estas alternativas tiene efectos tanto positivos como negativos, según el contexto. Para obtener un análisis más detallado de los sistemas electorales, tipos de cuota correspondientes y puntos clave de defensa de la igualdad de género, consúltese la nota orientativa de ONU Mujeres titulada *Sistemas Electorales y Medidas Especiales Temporales* (2012).

ONU Mujeres apoya a los gobiernos y grupos de la sociedad civil en la evaluación de las distintas medidas especiales temporales, en la celebración de consultas nacionales con grupos de mujeres sobre medidas especiales temporales y en el diseño de medidas adaptadas a contextos específicos. ***En 2011, los países que celebraron elecciones después de un conflicto sin fijar cuotas de género obtuvieron de media sólo un 7 por ciento de mujeres en el parlamento (p. ej., la República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire, Haití, Liberia, la República Centroafricana). Los países que han sufrido un conflicto y han fijado cuotas de género (p. ej., Rwanda, Sudán del Sur, Timor Oriental) tienen de media un 30 por ciento de mujeres en el parlamento.*** Un análisis sobre las recientes elecciones de 26 países que han sufrido un conflicto (figura 1) reveló, como cabía esperar, que ***la representación política de las mujeres mejoró notablemente después de la adopción de cuotas de género. Y lo que es más sorprendente: en los países con cuotas, las mujeres tienden a aprovechar sus éxitos electorales con el tiempo, logrando poco a poco superar las cuotas establecidas en las siguientes elecciones, mientras que en los países sin cuotas, la participación de la mujer no mejora con el tiempo. De hecho, en 2011, se produjo un importante estancamiento o retroceso en muchas elecciones posteriores al conflicto en las que no se adoptaron cuotas.***

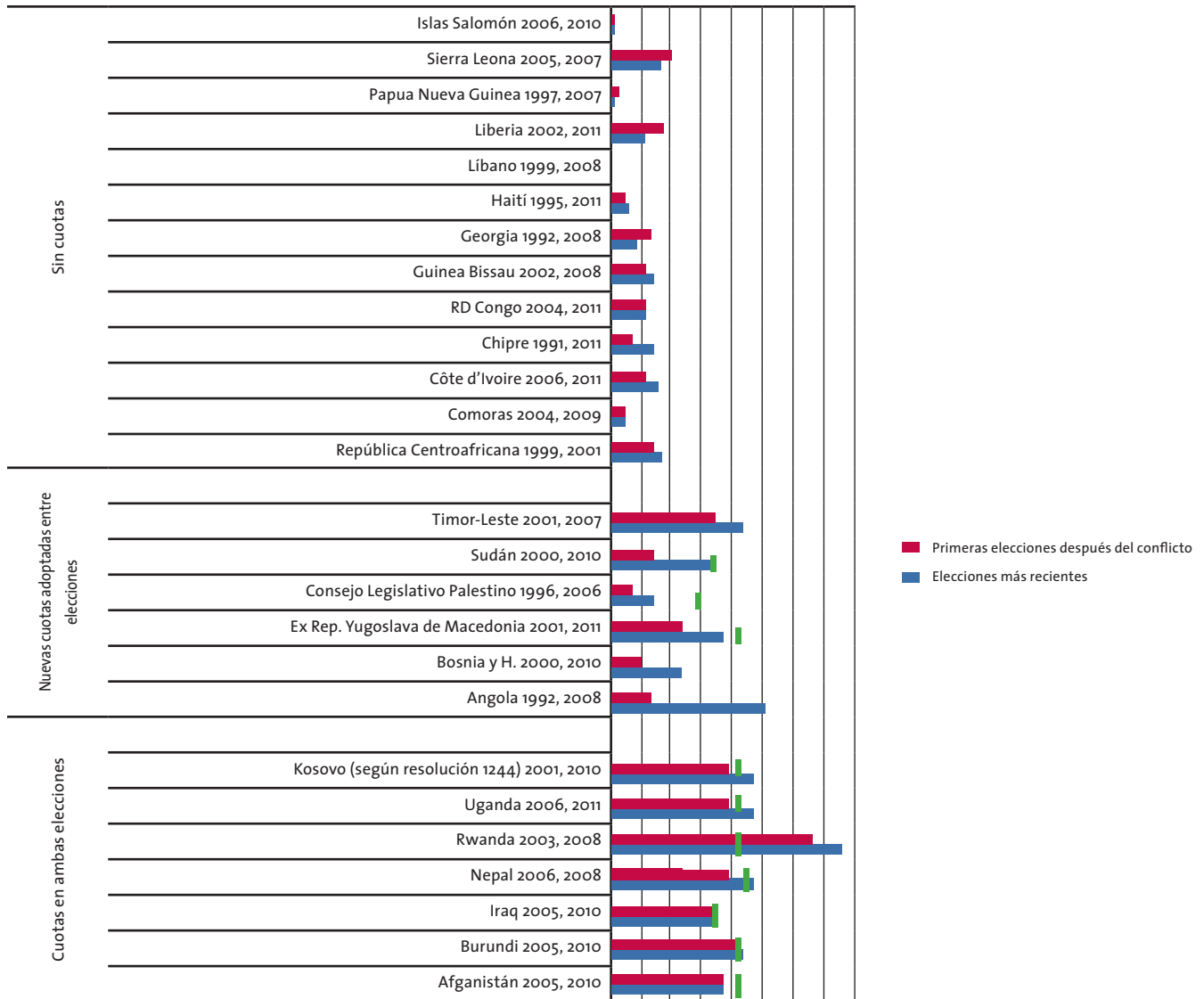
Además del sistema electoral y de la adopción de medidas especiales temporales (p. ej., las cuotas de género, la exención de las tasas de candidatura, el acceso a los medios públicos de comunicación, el acceso a los recursos públicos y las sanciones a los partidos que incumplen las normas), existen otros aspectos

fundamentales a tener en cuenta en la gestión electoral posterior al conflicto, por ejemplo, los votantes y la inscripción en el censo, el apoyo a las candidaturas, y la administración y observación electorales. Después del conflicto, el primer paso imprescindible a realizar es el registro de los votantes, ya que los censos electorales originales pueden haberse extraviado o destruido. De no incluir a las mujeres en las primeras etapas de preparación de las elecciones posteriores al conflicto, estas no podrán participar adecuadamente en los siguientes procesos. De modo que es fundamental inscribir a las mujeres en el proceso de registro de votantes.

En muchos contextos, la colaboración con los órganos de gestión electoral ha resultado ser de gran ayuda para resolver los problemas de inscripción al registro de las mujeres votantes, candidatas y activistas. En 2010, ONU Mujeres ayudó a la Comisión del Referéndum del Sudán Meridional a crear una dependencia de género con nueve personas dedicadas al asesoramiento especializado, a fin de garantizar que la labor de registro y educación de votantes de la comisión pudiese llegar tanto a mujeres como a hombres. Además, ONU Mujeres ayudó a la comisión electoral a instaurar en todo el país un sistema escalonado de capacitación de mentores para el registro de votantes. A fin de paliar las elevadas tasas de analfabetismo que en ocasiones alcanzaban el 90 por ciento, ONU Mujeres y 24 grupos de la sociedad civil recorrieron las casas de diez estados del país, de una en una, para concienciar a los votantes sobre los derechos y las prioridades de las mujeres, y animar a estas a votar. En total, 40.000 personas se involucraron en movilizar a las mujeres lo que permitió que el 51 por ciento de votantes registrados fuesen mujeres, las cuales acudieron a las urnas en un número récord.

En 2010 y 2011, en Côte d'Ivoire, ONU Mujeres respaldó la participación de las mujeres en el proceso electoral trabajando con socios para crear una red de 57 personas expertas a fin de capacitar a las mujeres candidatas en las habilidades de liderazgo y técnicas eficaces de organización de campañas. Además, se capacitó a 297 personas como mentoras del registro de votantes para concienciar a las mujeres sobre su derecho a votar y ayudarlas a conseguir carnés de identidad a fin de poder inscribirse en el censo electoral. La red formó a 128 posibles candidatas y a 100 mujeres de ONG en calidad de observadoras. Esto permitió conseguir un registro con igual número de mujeres (un 50,76 por ciento) que de hombres (un 49,24 por ciento). ONU Mujeres también apoyó la capacitación de 24 mujeres candidatas en habilidades de liderazgo y planificación de campañas mediáticas, de las cuales 15 fueron elegidas con éxito.

Figura 1: Porcentaje de mujeres electas en las primeras elecciones después del conflicto y elecciones más recientes¹⁴



La participación igualitaria de las mujeres como funcionarias electorales en las elecciones posteriores al conflicto ha demostrado ser una importante medida de fomento de la confianza, sobre todo cuando existen dudas acerca de las bajas tasas de participación electoral femenina. Garantizar que las mujeres sean miembros de la comisión electoral no sólo permite incluir a las mujeres en las decisiones electorales, sino que también sirve para destacar la importancia de la participación de la mujer en los espacios públicos. Es igualmente importante fomentar la participación activa de las mujeres como escrutadoras a nivel de base, así como garantizar la seguridad de los miembros de las mesas y de los colegios electorales. En las elecciones de Afganistán de 2010, las mujeres votantes expresaron cierto malestar por tener que acudir a un colegio electoral formado exclusivamente por hombres.

Los puntos clave a tener en cuenta para promover la igualdad de género en el diseño institucional de los marcos

jurídicos electorales incluyen: un órgano de gestión electoral independiente, la paridad de género entre los integrantes de la comisión electoral y en todo el personal electoral, y un mecanismo de solución de controversias accesible a las mujeres. En contextos en los que la resolución de enfrentamientos resulta costosa o complicada, las mujeres y las candidatas o los candidatos vulnerables tienen dificultades para llamar la atención sobre las irregularidades. A raíz de las elecciones celebradas en Nigeria en 2011, ONU Mujeres se asoció con una red de abogadas para apoyar a las mujeres candidatas a presentar denuncias ante el órgano de gestión electoral y exigir que se subsanasen las irregularidades.

En muchos casos, las mujeres tienen limitada su plena libertad política, no sólo por las normas culturales que prohíben la interacción pública con los hombres, sino también por las presiones que ejercen las familias sobre su voto. En las elecciones de Libia de 2012, por ejemplo, las organizaciones de mujeres



Las mujeres de Yuba, Sudán, votan en las elecciones nacionales de su país, las primeras en casi 25 años. El plazo para votar, fijado inicialmente del 11 al 13 de abril, se tuvo que ampliar en dos días. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Tim McKulka

solicitaron el uso de colegios electorales separados para mujeres y hombres. El motivo era evitar la intimidación pero también eludir la presión de tener que seguir los hábitos de voto de su familia. Las personas encargadas de la observación nacional, regional e internacional de elecciones deben entender que el voto familiar es ilegal, que se puede reconocer y documentar, y como tal, estas cuestiones deberían ser un aspecto fundamental de su capacitación. Estas personas también deben disponer de listas de verificación para entender las posibles brechas entre géneros que se producen en los procesos electorales. La OSCE ha elaborado un manual completo para supervisar la participación de las mujeres en las elecciones. Incluye una lista de verificación para observadoras/es.¹⁵ Esta lista puede adaptarse fácilmente a distintos contextos.

LA FRECUENCIA DE LA VIOLENCIA ELECTORAL DIRIGIDA CONTRA MUJERES NO ES ALGO NUEVO, PERO ES ALGO QUE HA PERMANECIDO OCULTO DURANTE MUCHO TIEMPO, PRESIONANDO A LAS VÍCTIMAS PARA QUE NO DENUNCIEN, A FIN DE EVITAR LOS ESTIGMAS RELACIONADOS CON DICHS DELITOS.

Existe otro obstáculo a la participación política de las mujeres después del conflicto, del que se tiene cada vez mayor constancia. Se trata del impacto del estallido de violencia electoral y de sus consecuencias sobre las campañas, la votación y el anuncio de los resultados. El tema de la violencia electoral contra la mujer ha ido cobrando protagonismo tras varios incidentes con gran repercusión mediática. La frecuencia de la violencia electoral dirigida contra mujeres no es algo nuevo, pero es algo que ha permanecido oculto durante mucho tiempo, presionando a las víctimas para que no denuncien, a fin de evitar los estigmas relacionados con dichos delitos. En 2009, en la República de Guinea, las mujeres que participaban en un mitin político dentro del estadio nacional fueron perseguidas por las fuerzas de seguridad. Más de 109 mujeres fueron violadas. Además,

muchas mujeres y hombres fueron asesinados durante la brutal represión ejercida por las fuerzas de seguridad durante esta concentración de la oposición. Según el informe de la Comisión de Investigación de las Naciones Unidas constituida para investigar estos actos de violencia, los propios agresores, soldados de la guardia presidencial, fueron quienes informaron a las mujeres víctimas que estaban siendo atacadas por oponerse al líder en funciones. En otros informes, las mujeres declararon que su participación al mitin fue tachada de inmoral. Una de las principales razones por las que la comisión consiguió hacerse eco de la violencia sufrida por las mujeres en esta cadena de sucesos fue el hecho de contar con una persona experta en cuestiones de género nombrada por ONU Mujeres. Esta persona ayudó a las mujeres testigo y sobrevivientes a declarar y garantizó que las conclusiones de la comisión incluyesen recomendaciones para combatir la impunidad de estos crímenes.

En las elecciones de 2010 de Afganistán, menos de un cuarto de los candidatos eran mujeres. Las campañas de las mujeres fueron generalmente más sensibles al tema de la seguridad que las organizadas por sus homólogos masculinos. Aún así, de los 11 militantes asesinados durante la campaña electoral, seis trabajaban en campañas de mujeres y nueve de cada 10 amenazas dirigidas contra candidatos fueron contra mujeres.¹⁶ Al reconocer que pesaban cada vez más amenazas sobre las candidatas, el gobierno creó un fondo para cubrir los gastos adicionales de su seguridad.

No sólo corren peligro las candidatas y sus militantes. Un estudio realizado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales reveló que en los países en transición, las mujeres votantes tienen cuatro veces más de probabilidades de ser objeto de intimidación que los votantes hombres. Además, durante el registro y las actividades cívicas organizadas en espacios públicos, las mujeres son atacadas, tanto verbalmente como físicamente, con más frecuencia que los hombres.¹⁷ En 2012, en un país de Oriente Medio, una bloguera fue apuñalada por reivindicar una reforma política. Sus compañeras y compañeros de militancia han denunciado el hecho de que la agresión se haya disfrazado de crimen de honor para ocultar los motivos políticos, una excusa que no habría valido de haber sido un hombre la víctima.¹⁸

La creación, en 2012, de una Sala sobre la Situación de las Mujeres para unas Elecciones Pacíficas en Senegal es un ejemplo de cómo prevenir y combatir la violencia electoral. La Sala de Situación está destinada a prevenir los abusos cometidos durante la primera y segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Las mujeres líderes han expuesto casos de violaciones a las autoridades competentes para que adopten medidas. También se han formado y enviado 50 mujeres líderes por todo Senegal y los países vecinos para actuar en calidad de observadoras en los colegios electorales, garantizar la participación activa de las mujeres y controlar la situación de seguridad. La Sala de Situación estuvo dirigida por la organización Femmes Africa Solidarité, en colaboración con el Centro Internacional Angie Brooks de Liberia, y contó con el apoyo financiero y técnico de ONU Mujeres y del PNUD.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el Departamento de Asuntos Políticos (DAP) han elaborado una nota orientativa sobre el tema de la participación de la mujer en las elecciones posteriores al conflicto. Describe los pasos necesarios que deben dar las misiones de las Naciones Unidas para incorporar una perspectiva de género en su

planificación y programación de las elecciones.¹⁹ Estas directrices proponen una serie de intervenciones para facilitar la participación de las mujeres así como medidas prácticas para prestar asistencia electoral. Esto incluye: resaltar las diferencias de género en los procesos electorales, identificar los obstáculos que aparecen en las distintas etapas de la programación electoral, educar a los votantes, capacitar a las mujeres candidatas y promover la presencia de mujeres en todos los órganos de gestión electoral, desde las comisiones hasta los colegios electorales. Estas directrices, de suma utilidad, abarcan los siguientes ámbitos:

1. Marco jurídico
2. Órganos de gestión electoral
3. Participación política de las mujeres como candidatas
4. Registro de votantes
5. Educación de la ciudadanía y de las/los votantes
6. Campaña electoral
7. Retos y procedimientos de denuncias
8. Votación, escrutinio y supervisión/observación

La nota orientativa de ONU Mujeres sobre Género y Asistencia Electoral (2012) describe el marco normativo e institucional en materia de género y asistencia electoral, las acciones programáticas y el planteamiento del ciclo electoral desde una perspectiva de género.

PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos pueden desempeñar una función importante en las negociaciones posteriores al conflicto. La experiencia demuestra que las élites políticas son las que controlan la actividad electoral, y a menudo constituyen un obstáculo para las mujeres con aspiraciones políticas. Los partidos políticos de los periodos posteriores al conflicto suelen utilizar estructuras o sistemas de toma de decisiones informales y carentes de normas, así como órganos ejecutivos basados en la personalidad. Las probabilidades de acceder a un cargo político dependen menos de los dotes de liderazgo del candidato que de su participación en las redes clientelares, y su capacidad de recaudar fondos para la campaña, o realizar pagos informales y pagar sobornos a dirigentes de partido por tener la oportunidad de presentarse a una determinada circunscripción.²⁰ Todas estas circunstancias representan obstáculos específicos para las mujeres. Además, menoscaban la capacidad de la mujer de ejercer de defensora de la igualdad de género una vez dentro del partido.

Uno de los métodos, complicado aunque eficaz, para aumentar la participación de la mujer consiste en movilizar a las mujeres dentro de las estructuras de los partidos, reivindicando más transparencia en las reglas de selección de candidaturas, en la formulación de políticas y la rendición de cuentas. Durante

la transición de Sudáfrica de principios de los años 90, por ejemplo, el Congreso Nacional Africano (CNA) respondió a las movilizaciones y reivindicaciones de igualdad de las mujeres con la adopción de un sistema interno de cuotas en su partido. A pesar de no adoptar cuotas en su órgano ejecutivo, la definición de cuotas de candidatas permitió que una gran proporción de mujeres accediesen al primer parlamento (un 25 por ciento) gracias a que el CNA (el partido con el mayor número de mujeres candidatas) ganó las elecciones, con el 63 por ciento del voto popular.

Es fundamental movilizar a las mujeres dentro de los partidos para que, juntas, puedan abordar las cuestiones de igualdad de género. Un buen método para agrupar las reivindicaciones es crear una sección femenina en el seno del partido. No obstante, dicha sección no debe considerarse como un foro de aprobación de las decisiones de los líderes masculinos del partido, sino como un foro para desarrollar las capacidades de las mujeres líderes y reivindicar políticas de igualdad de género. Entre las peticiones podrían incluirse cuotas en las estructuras de liderazgo/gestión del partido, cuotas de delegadas para los congresos del partido, así como el desarrollo de una perspectiva de género en los procesos de formulación política y las plataformas del partido.

CONSIDERACIONES CLAVE A TENER EN CUENTA EN LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS:

1. *Es preciso apoyar a las mujeres líderes y personas de la clase política que militan y defienden las medidas especiales temporales como un instrumento para aumentar la participación de la mujer, tanto a nivel local como nacional. Pueden diseñarse distintos tipos de medidas especiales temporales en función del contexto y del sistema electoral. Cerca de 30 países de todo el mundo han aprobado leyes sobre medidas especiales temporales, incluidos muchos países que han sufrido un conflicto.*
2. *En la elaboración del marco legislativo electoral, las candidatas deben reivindicar la adopción de sistemas mixtos o sistemas de representación proporcional, que redundan en mejores resultados para las mujeres, en lugar de sistemas de elección por mayoría relativa.*
3. *Las mujeres miembros de partidos políticos deben movilizar para exigir cuotas internas de representación así como reglamentos y estructuras sensibles al género, como paso imprescindible para incrementar el nivel de representación de las mujeres y dar profundidad al discurso político.*



Residentes de Forog, norte de Darfur, protestan por la grave escasez de agua. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Albert González Farran

GOVERNABILIDAD ADMINISTRATIVA

Descentralización/Gobernabilidad local Planificación y elaboración de presupuestos

El impacto de la descentralización sobre los derechos de la mujer varía mucho dependiendo del contexto y de la medida en que la toma de decisiones y la responsabilidad se delegan a nivel local. La descentralización se refiere al proceso de transferir competencias administrativas, políticas y financieras desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Con la descentralización de los mecanismos de financiación pública, las decisiones sobre cómo gastar el dinero público deberían, en teoría, tomarse cada vez más a nivel local. Sin embargo, en muchos contextos posteriores a conflictos, pese a que las competencias están cada vez más descentralizadas, en la práctica, el poder de decisión relativo al gasto sigue en manos de importantes órganos del gobierno central. Con el fin de lograr una gobernabilidad local sensible a las cuestiones de género, es necesario que las mujeres dispongan de las mismas oportunidades que cualquier otra persona para expresar sus necesidades y prioridades en el plano local, y

que estas se vean finalmente reflejadas en los programas y presupuestos. Los obstáculos a la representación política de las mujeres se han abordado en el apartado de los sistemas electorales. Pero es importante reconocer que también a nivel local su voz como ciudadanas sigue teniendo poco peso a la hora de expresar reivindicaciones y de garantizar que sus prioridades se tengan en cuenta en los programas y presupuestos locales.

Es imprescindible incluir a las mujeres en el proceso de descentralización y en las estructuras de gobernabilidad local a fin de que las autoridades subnacionales puedan atender las prioridades de recuperación y consolidación de la paz de la población de forma equitativa e inclusiva. La participación de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto empieza por apoyar de forma informada y oportuna la restauración de las funciones básicas del gobierno, la capacidad para planificar una recuperación temprana y un proceso de consolidación de la paz desde una perspectiva de género, y por restaurar los servicios esenciales. La restauración y el restablecimiento de las funciones centrales del

*El programa **Desarrollo Local con Igualdad de Género (GELD)** es una iniciativa conjunta del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, de ONU Mujeres y del PNUD. Ayuda a los gobiernos locales de cinco países (Mozambique, Rwanda, Senegal, Sierra Leona y Tanzania) a identificar estrategias y mecanismos para mejorar el acceso de las mujeres a los recursos y servicios locales, mediante una planificación, una programación y unos presupuestos sensibles al género.*

Para lograr sus objetivos, el programa GELD utiliza tres estrategias complementarias: (1) desarrollar la capacidad de los gobiernos locales para planificar, programar y elaborar presupuestos desde una perspectiva de género; (2) movilizar a las mujeres a que expresen sus necesidades y prioridades en los procesos locales de planificación y elaboración de presupuestos; e (3) invertir en fondos locales de desarrollo para atender las prioridades de las mujeres. El planteamiento propuesto por el programa GELD es un modo innovador de relacionar la planificación y elaboración de presupuestos sensibles al género con la financiación de las prioridades de desarrollo local de las mujeres, poniendo especial énfasis en los servicios básicos como el acceso al agua potable.

gobierno es el primer paso en el proceso de regeneración de la capacidad estatal para regular las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, y reparar los agravios.

El federalismo puede repercutir en la representación de las mujeres en las estructuras políticas locales. Por una parte, la política local ofrece más posibilidades para la participación política de las mujeres, ya que pueden producirse oportunidades más directas de participación en áreas como la salud, el cuidado infantil, la educación, el agua, la agricultura, la planificación urbana y el desarrollo comunitario. Sin embargo, en contextos de transición, la reafirmación de los valores tradicionales en el periodo inmediatamente posterior al conflicto y el hecho de que los “caudillos” puedan tener más poder que la autoridad central constituyen obstáculos a la participación política de las mujeres. Además, las mujeres se enfrentan a otra barrera importante: la “pobreza de tiempo”.

En la mayoría de sociedades, los roles familiares tradicionales requieren de las mujeres cumplir con todas o casi todas las obligaciones relacionadas con las labores domésticas y el cuidado infantil. Las mujeres que además trabajan fuera del hogar disponen de muy poco tiempo para participar en actividades de la administración local.

No debe subestimarse sin embargo el impacto de la presencia de las mujeres y de su participación política en el gobierno local. Según una encuesta realizada en la India en 2007 en la que se entrevistó a cerca de 8.000 niñas y a sus padres, el aumento del número de mujeres políticas en el gobierno local (gracias a una cuota de escaños reservados del 33 por ciento) permitió mejorar el rendimiento académico y las aspiraciones profesionales de las jóvenes. En las aldeas que nunca habían tenido como dirigente político a una mujer, la encuesta reveló que los padres tenían un 45 por ciento menos de probabilidades de tener una hija con estudios más allá de la enseñanza secundaria. Y las propias chicas eran un 32 por ciento menos propensas a tener estas aspiraciones.²¹ Este es un buen ejemplo del llamado “efecto modelo”, es decir, de cómo las niñas se ven reflejadas en las mujeres que participan en espacios públicos.

En el diseño del proceso de descentralización, las defensoras y los defensores de la igualdad de género deben impulsar un marco participativo e inclusivo que incluya cuotas para la representación de las mujeres; un mecanismo de diálogo estructurado entre las autoridades locales y los grupos de mujeres (véase el cuadro de texto sobre los grupos de vigilancia de mujeres), a fin de garantizar unas decisiones e interacciones locales sensibles al género; así como un comité ciudadano de control que incluya a grupos de mujeres y sirva para supervisar la calidad de los servicios y de las demás responsabilidades que incumben a las autoridades

locales. La presencia de organizaciones comunitarias de mujeres es fundamental para promover una gobernabilidad local sensible al género. Los programas de descentralización y documentos de planificación deben tener como prioridad financiar la capacitación de las organizaciones civiles de mujeres.

En Timor-Leste, las mujeres de la sociedad civil, en colaboración con actores internacionales, abogaron por incorporar un fuerte componente de igualdad de género en el proceso de descentralización. Lograron cumplir su objetivo. La ley de 2009 sobre liderazgo comunitario exige que tres de cada siete dirigentes comunales sea una mujer, y la directiva ministerial de 2010 sobre desarrollo local, que las mujeres tengan un 50 por ciento de representación en cada asamblea de subdistrito. El próximo paso consiste en garantizar dicha representación numérica, para que pueda dar lugar a la representación sustantiva de las necesidades y prioridades de las mujeres en los procesos locales de planificación y financiación. En Nepal, pese a la adopción de una ley posterior al conflicto que obliga a incluir a las mujeres en los comités locales de servicios básicos, las propias mujeres tienen reparo en hablar, salvo en las reuniones atendidas sólo por mujeres.²²

Otro aspecto a tener en cuenta en los procesos de descentralización es la prestación de servicios. La transferencia de las competencias en materia de prestación de servicios a los agentes subnacionales no está exenta de riesgos, sobre todo cuando no se disponen de recursos humanos y financieros para proveer dichos servicios. Cuando la administración no es capaz de proveer servicios, puede optar por privatizarlos, lo que implica cobrar a los usuarios. Esto resulta especialmente preocupante ya que los sistemas de tarificación y cobros a usuarios pueden perjudicar a los grupos marginados, entre ellos, a las mujeres pobres. Una de las posibles soluciones a este problema es exigir que las transferencias desde el gobierno central se basen en indicadores de prestación de servicios relacionados con la pobreza y la igualdad de género, a fin de garantizar que el gasto beneficie a las mujeres y a otros grupos desfavorecidos o minoritarios. Según el estudio realizado en 2007 en Sudán por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), en la práctica, la descentralización significó para las regiones el tener que encontrar sus propios recursos para la prestación de servicios. Como consecuencia, las personas que no pudieron afrontar los costes sencillamente no tuvieron acceso a los servicios.

CONSIDERACIONES CLAVE A TENER EN CUENTA EN LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL:

- 1. La descentralización y la gobernabilidad local conllevan tanto oportunidades como costes para las mujeres. Los principales agentes involucrados en este ámbito (por ejemplo, los gobiernos nacionales, el PNUD y el Banco Mundial) deben tener presente el impacto que tienen estos procesos sobre las mujeres y abordar sus necesidades y prioridades en cada una de las etapas de sus programas.*
- 2. Las defensoras y los defensores de la igualdad de género, las mujeres de la sociedad civil y las mujeres políticas deben promover una planificación y elaboración de presupuestos participativas con perspectiva de género, y su institucionalización en los reglamentos y directrices de los gobiernos locales.*
- 3. Fomentar la capacidad de las instituciones locales para incorporar una perspectiva de igualdad de género en el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de todas las políticas, programas y proyectos de desarrollo local.*



REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La reforma de la administración pública en los contextos posteriores al conflicto es una parte fundamental del proceso de consolidación del estado. Es también un proceso que puede estar cargado de tensiones si los actores que emergen del conflicto utilizan los cargos de la administración pública con fines clientelares, para distribuir el empleo público entre sus amigos o parientes y no en base al mérito. En muchos contextos posteriores al conflicto, los altos funcionarios del poder ejecutivo o de las redes informales de la administración pública tienen una influencia considerable y un gran poder de decisión.

La administración pública cumple dos grandes funciones. En primer lugar, sirve de punto de contacto entre la ciudadanía y el Estado, de modo que desempeña un papel clave en el fomento de la legitimidad del Estado. En segundo lugar, aplica las políticas del gobierno y, por lo tanto, conforma las experiencias y opiniones de la gente acerca de la autoridad pública. **Como contacto entre la ciudadanía y el Estado, la administración debería aplicar políticas sensibles a las necesidades específicas de las mujeres y niñas. De lo contrario, su acceso a los servicios públicos podría verse afectado negativamente y estas podrían sentirse como ciudadanas de segunda clase. Las reformas de la administración sensibles al género deben garantizar la igualdad de oportunidades en lo que respecta a la contratación de mujeres en la función pública, así como diseñar e implementar políticas públicas eficaces desde una perspectiva de igualdad de género.**

Uno de los principales problemas de las reformas de la administración pública posteriores al conflicto consiste en romper con los modelos de exclusión dirigidos a ciertos grupos, que pueden haber generado importantes tensiones e inestabilidad en el pasado. Otro de los procesos muy comunes en las reformas de la administración pública son los 'recortes de personal': a fin de equilibrar el presupuesto de nóminas en el periodo inmediatamente posterior al conflicto, se reduce de forma significativa el tamaño de las administraciones. Lamentablemente, esto genera desempleo que, a su vez, genera tensiones e inestabilidad dada la vital importancia del empleo público en muchas economías de posguerra.

En lo que se refiere a corregir los modelos de exclusión del empleo público y a racionalizar y recortar el tamaño de las administraciones, las cuestiones de igualdad de género rara vez han sido una prioridad. No obstante, incrementar el número de mujeres en la administración pública es importante tanto por razones de equidad como de eficiencia. Después de un conflicto, las mujeres suelen asumir grandes cargas de trabajo en términos de cuidado, sobre todo si son cabeza de familia. Necesitan, tanto como los hombres, disponer de los ingresos y de la seguridad que les proporciona un empleo en la administración pública. Además, como demuestra el siguiente apartado, la contratación de mujeres en el servicio público, en particular en la prestación de servicios básicos para los medios de subsistencia esenciales y el desarrollo de capacidades humanas, tiene un efecto claro en la focalización efectiva de mujeres y niñas como usuarias, quienes son a menudo las más desvalidas de los contextos posteriores al conflicto.

Sin embargo, existen importantes obstáculos a la contratación de la mujer en la administración pública después del conflicto. En situaciones en las que la contratación no se haya regularizado o realizado de forma transparente, basándose en el mérito, puede que las mujeres no tengan acceso a las redes y los canales clientelares a través de los cuales se distribuye este tipo de empleos. Incluso con una política de contratación basada en el mérito, las mujeres se enfrentan a desigualdades de tipo estructural que hacen que les resulte más difícil conseguir un trabajo con éxito. En el África subsahariana, por ejemplo, las desigualdades que sufren las niñas en el acceso al

sistema de enseñanza oficial hacen que su perfil como posibles empleadas sea menos interesante. En estos casos, puede ser necesario adoptar medidas especiales de carácter temporal a fin de aumentar el porcentaje de mujeres en el servicio público, invertir en la educación secundaria de las niñas de modo que su calificación les permita acceder a puestos de la función pública, o establecer requisitos de acceso menos rigurosos para las jóvenes. El Plan de Acción de siete compromisos del Secretario General mencionado anteriormente también incluye un capítulo sobre la reforma de la administración pública posterior al conflicto y pide que se contemplen debidamente las medidas, incluidos las cuotas y los sistemas de promoción acelerada destinados a aumentar el porcentaje de mujeres en todos los niveles de las instituciones estatales, y a fomentar su capacidad para mejorar su eficacia.

Pese a que muchos estados que emergen de un conflicto reconocen la importancia de la igualdad de género, hasta ahora, sólo unos pocos programas de reforma han incluido serias medidas para aumentar la contratación de mujeres en altos cargos, ya sea mediante la capacitación de la mujer, normas que concilian la vida laboral y familiar, o la concienciación de directivos sobre las cuestiones de género para prevenir el acoso sexual.

En lo que respecta a promover y conseguir que las mujeres permanezcan en la administración pública, las mujeres temen ser despedidas antes que los hombres por no ser consideradas como el principal sostén económico de las familias y por no tener los mismos vínculos sociales que estos mantienen con los directivos de la administración, habitualmente también varones.²³ En cambio, cuando las medidas de consolidación de la paz se rigen por el principio de inclusión en su intento de extinguir los focos del pasado conflicto, puede evitarse reproducir

los antiguos modelos de exclusión. En Sudáfrica por ejemplo, la transición de los 90 se centró en una reforma inclusiva de la administración pública. De ese modo, el gobierno pudo mantener los puestos de los funcionarios blancos del antiguo régimen y, a su vez, instaurar políticas de acción afirmativa para el nuevo personal.²⁴ Este tipo de medidas de acción afirmativa pueden servir no sólo para corregir las desigualdades raciales del pasado, como en el caso de Sudáfrica, sino también para promover una nueva administración pública que tenga en cuenta la igualdad de género.

En Liberia, ONU Mujeres ha colaborado estrechamente con la Policía Nacional de Liberia para promover políticas de recursos humanos más sensibles al género. Todas las políticas a favor de la contratación, la permanencia y el ascenso tienen en cuenta las diferentes barreras a las que se enfrentan las mujeres. Sin embargo, no basta con aceptar a un mayor número de mujeres. Estas deben tener las mismas oportunidades que los hombres de la administración pública para desarrollar sus capacidades y establecer contactos. ONU Mujeres apoya los programas de reforma de la administración pública nacional de Burundi e Iraq, con el objeto de incorporar la perspectiva de género en su planificación y garantizar que las mujeres tengan acceso a las oportunidades de formación y aprendizaje. Además, ONU Mujeres trabaja en países que han sufrido un conflicto para promover cambios en la cultura institucional de la administración pública, con la organización de redes de coordinadores de las cuestiones de género en los ministerios competentes y en las principales instituciones públicas. En 2012, ONU Mujeres respaldó a Burundi en sus esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en su plan de reforma de la administración pública y ayudó al gobierno a desarrollar una estrategia de reforma sensible al género.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN KOSOVO (SEGÚN LA RESOLUCIÓN 1244 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS)

En 2004, el anterior UNIFEM (ahora parte de ONU Mujeres) inició una colaboración con la Oficina de asesoramiento sobre buena gobernabilidad del Primer Ministro (según las instituciones provisionales del gobierno autónomo) y el Instituto de Administración Pública de Kosovo. Este último es el instituto de formación continua adscrito al Ministerio de Servicios Públicos encargado de impartir la formación obligatoria a todos los funcionarios públicos de Kosovo. El objetivo de dicha colaboración era mejorar la capacidad de la administración pública para incorporar una perspectiva de género en la planificación y prestación de sus servicios, así como mejorar la igualdad de género dentro de la propia administración.

En la primera fase de la formación, se desarrolló una metodología para el análisis de género, poniendo especial atención en la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo, en los modelos para la formulación de políticas públicas sensibles al género y en la elaboración de presupuestos. Entre 2004 y 2005, se formó a más de 200 funcionarios de distintos ministerios y niveles del gobierno en sesiones de cuatro días.

La segunda fase consistió en un programa de formación de formadores. El objetivo era crear un grupo de personas expertas para trabajar en los procesos de formación interna no sólo del instituto, sino también de otras instituciones y asociaciones del gobierno autónomo. Los participantes pertenecían a una amplia gama de instituciones gubernamentales, tanto centrales como locales, y también a la sociedad civil. La formación abordó distintas cuestiones: cómo impartir una formación sensible al género, cómo incorporar debidamente la perspectiva de género en el trabajo de la administración pública, cómo proceder a un análisis de género de los problemas sociales y cómo diseñar estrategias para resolverlos. Al

concluir el programa de formación de formadores, el Instituto de Administración Pública disponía de los recursos humanos y materiales necesarios para impartir a los funcionarios cursos de formación sensibles a la igualdad de género, sobre una base sostenible. La formación se institucionalizó como parte del plan oficial de estudios de los funcionarios.

En la tercera fase, el UNIFEM y el instituto iniciaron un programa de mentores dirigido a un grupo más reducido de formadores. El UNIFEM apoyó al equipo de formación superior en la preparación y el acompañamiento de los formadores en materia de género del Instituto de Administración Pública. Gracias a ello, los formadores del instituto se convirtieron rápidamente en formadores por derecho propio, con un mínimo de asesoramiento por parte de las personas expertas en cuestiones de género. La formación dotó a los funcionarios de todos los sectores del gobierno de la capacidad para realizar un análisis de género de su trabajo diario. También se llevaron a cabo cursos de formación avanzada, dirigidos a altos funcionarios, sobre cómo incorporar las cuestiones de género en los procesos de planificación estratégica. En dichos cursos, se examinaron los mecanismos que permiten incluir la perspectiva de género en las políticas, los programas y las estrategias, en los distintos niveles y momentos de la elaboración de políticas.

La planificación de la nueva estrategia nacional de desarrollo llevada a cabo por los funcionarios públicos dejó claro el impacto positivo que tuvieron la formación y los nuevos planes de estudio. Las medidas del plan de acción para la igualdad de género se incluyeron en la Estrategia y el Plan de Desarrollo de Kosovo para el periodo 2006-2013, lo cual supone un primer paso decisivo para promover la rendición de cuentas respecto de la igualdad de género. A raíz de la fructífera relación con el Instituto de Administración Pública, el UNIFEM (ahora parte de ONU Mujeres) decidió repetir la experiencia sellando un acuerdo posterior con la Academia de Kosovo para la Seguridad Pública, la Educación y el Desarrollo, a fin de proporcionar asistencia técnica para integrar una perspectiva de género en los programas de capacitación de la policía de Kosovo, y armonizar las políticas del centro en consonancia con la Ley de igualdad de género.

-Información facilitada por la Oficina de Proyectos de Pristina de ONU Mujeres, mayo de 2012

Una de las principales funciones que desempeña la administración pública es la gestión de los servicios y de las finanzas públicas. **ONU Mujeres ha colaborado con los gobiernos locales y nacionales y otros socios en la capacitación de PSG, para garantizar que los presupuestos se elaboren mediante procesos formales y transparentes vinculados a las políticas y prioridades en materia de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres. Es necesario apoyar a los grupos de mujeres de la sociedad civil para que tengan acceso a la información sobre decisiones presupuestarias y puedan actuar como órganos de vigilancia, a fin de controlar si se tienen en cuenta sus prioridades. La Oficina Nacional de Estadísticas es un órgano fundamental de la administración pública que recopila datos y elabora estadísticas sobre cuestiones de interés para las mujeres, desglosándolas por sexo con el objeto de identificar y comprender las disparidades entre géneros.**

PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS SENSIBLES AL GÉNERO

La prestación de servicios eficaces e inclusivos puede contribuir a mitigar el conflicto al reducir las tensiones y las injusticias relacionadas con los servicios básicos que existen entre las partes en conflicto. De hecho, la reanudación y la mejora de los servicios públicos básicos se consideran un importante dividendo de la paz, dado que implica la instauración de un nuevo sistema inclusivo de gobernabilidad y presenta indicios de estabilidad. Entre las necesidades básicas más urgentes de las crisis humanitarias y contextos posteriores al conflicto figuran: la seguridad, el acceso al agua y a los alimentos, y los servicios de salud. No obstante, la educación, los medios de vida y empleo y los servicios de registro son igual de importantes para consolidar una paz duradera.

Después del conflicto, las mujeres se encuentran con obstáculos específicos que dificultan su acceso a los servicios públicos, entre ellos, la amenaza de la violencia sexual y de género en entornos inseguros, las dificultades de transporte, financiación y cuidado infantil, y la continua exclusión de los procesos de toma de decisiones. Las mujeres de zonas rurales, en particular, tienen serias dificultades para acceder a servicios públicos como el agua y la atención sanitaria. Fomentar la rendición de cuentas hacia las mujeres locales en la planificación y prestación de servicios en contextos frágiles y posteriores al conflicto redundaría de forma significativa en mayores beneficios sociales, políticos y económicos para las mujeres. Es posible garantizar que las mujeres participen y se expresen acerca del proceso de diseño y decisión de los servicios públicos mediante la celebración de consultas con mujeres locales y de la sociedad civil, pero también mediante la contratación de mujeres en toda la cadena de prestación de servicios.

La participación de las mujeres en la toma de decisiones relativa a la administración pública es fundamental para poder diseñar políticas sensibles al género y asignar fondos a los servicios públicos, que tengan en cuenta las necesidades de mujeres, niñas y niños. Como ocurre en el sector de la política, aumentar el número de mujeres en los procesos de toma de decisiones es sólo una parte del cambio de rumbo que se debe adoptar. Otro aspecto igual de importante, si no más, es la transformación de los sistemas de ejecución de políticas,

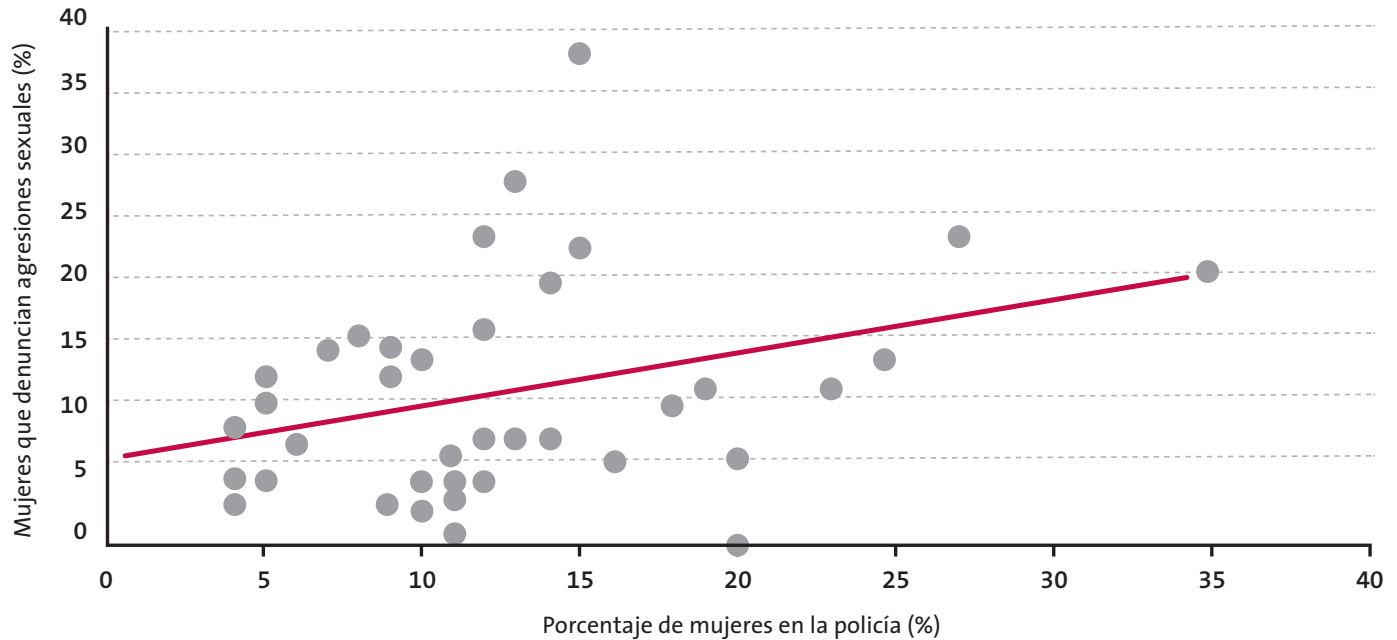
supervisión, evaluación del desempeño y rendición de cuentas. La única forma de que ocurra un cambio transformador es crear mecanismos de intercambio de opiniones y diálogo que garanticen que las instituciones de prestación de servicios respeten y respondan a las exigencias de las usuarias.

La participación de las mujeres en la prestación de servicios de primera línea ha demostrado ser un factor determinante para garantizar que las voces de las usuarias lleguen a los oídos de quienes adoptan las decisiones y que las mujeres se beneficien de unos servicios de calidad. La experiencia revela que las mujeres que prestan servicios de primera línea, ya sean funcionarias electorales, agentes de policía, funcionarias del registro, juezas, secretarías judiciales, profesoras, auxiliares médicas o agentes de extensión agrícola, prestan servicios de mejor calidad, tanto a hombres como a mujeres, mejoran el acceso de las mujeres a los servicios y son un importante modelo de referencia para la participación pública de las mujeres y la feminización de los espacios públicos. Además, la distribución equitativa del empleo público es básica para mejorar el bienestar de gran cantidad de hogares encabezados por una mujer que se han empobrecido después del conflicto.. A través de su Plan de Acción de siete compromisos, las Naciones Unidas se han comprometido a garantizar que al menos el 40 por ciento de las personas beneficiarias de programas de empleo temporal sean una mujer, así como a promover y respaldar a las proveedoras de servicios de primera línea.²⁵

CONSIDERACIONES CLAVE A TENER EN CUENTA EN LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POSTERIORES AL CONFLICTO:

1. Las reformas de la administración pública después de un conflicto deben ser inclusivas y transparentes a fin de prevenir las tensiones y la inestabilidad. La promoción de la contratación de las mujeres en la administración pública requiere comprender los obstáculos a los que se enfrentan (falta de acceso a la educación, normas culturales, etc.) y buscar posibles soluciones.
2. Es necesario respaldar a la administración pública en la incorporación de una perspectiva de género, de políticas a favor de la permanencia y el ascenso, de acciones afirmativas y promoción acelerada.
3. Se debe alentar a las mujeres a formar redes de funcionarias de la administración pública y crear oportunidades de asesoramiento y aprendizaje.
4. Las mujeres deberían recibir apoyo para acceder a las oportunidades de desarrollo de capacidades y educación.

Figura 2: Representación de las mujeres en la policía y denuncias por agresión sexual



ONU Mujeres (2011), *El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia*, Nueva York, p. 59

El número de mujeres en la policía guarda una estrecha relación con el número de denuncias por agresión sexual. Ha quedado demostrado que las mujeres policía tienen más facilidad para ganarse la confianza de las comunidades en las que patrullan, lo cual es fundamental para una vigilancia eficaz de la comunidad. Existe una correlación entre el aumento del número de mujeres en la policía y el aumento de denuncias por agresión sexual, tanto de mujeres como de hombres. La presencia de mujeres en otras esferas del servicio público tiene efectos similares en las ciudadanas y los ciudadanos. Como ya se ha señalado, lo ocurrido en las elecciones de Afganistán en 2010 demostró que la falta de presencia femenina en los colegios electorales provoca que las mujeres se sientan incómodas y prefieran no votar antes que acudir a un colegio atendido exclusivamente por hombres. En Marruecos, ONU Mujeres ha apoyado al Ministerio de Justicia a equipar los tribunales locales de familia con asistentas judiciales y sociales a fin de facilitar el acceso de las mujeres a la justicia. Esto ayudó también a que sus compañeros varones entendiesen los obstáculos encontrados por las mujeres en el acceso a este servicio. En el ámbito de la agricultura, la presencia de mujeres como trabajadoras de extensión agrícola parece haber mejorado los servicios de extensión, tanto para agricultoras como para agricultores.²⁶ Con el apoyo de ONU Mujeres a las trabajadoras de extensión agrícola de Rwanda, la producción de algunas agricultoras llegó a triplicarse después de haber mejorado su acceso al servicio de extensión. Esto revela que el aumento de mujeres agentes de extensión agrícola podría reducir en gran medida las dificultades de seguridad alimentaria que experimentan los países que han sufrido un conflicto.

Tras la revolución de Egipto de 2011, ONU Mujeres se asoció con el gobierno para crear unidades móviles de registro a fin de que las mujeres vulnerables de las zonas rurales pudiesen acceder más fácilmente al servicio de registro nacional de identificación.

Las encuestas previas a la iniciativa revelaron que hasta un 80 por ciento de las mujeres rurales del Alto Egipto carecía de documento de identidad, sin el cual no podían acceder a ningún otro tipo de servicio social, sanitario o económico, ni siquiera a una pensión de vejez. Antes, las mujeres se resistían a ir a las comisarías a solicitar sus carnés de identidad por ser entornos predominantemente masculinos. Gracias a las unidades móviles de registro, el proceso se volvió más seguro y menos intimidante para las mujeres. Además, se formó a más de 200 mujeres agentes de registro de comunidades locales y se las destinó a visitar a mujeres vulnerables en sus propias casas, con el objeto de ayudarlas con los formularios de solicitud y explicarles las ventajas de tener un documento de identidad. A mediados de 2012, ya se habían registrado a más de 50.000 mujeres con la ayuda de estas trabajadoras de primera línea.

La corrupción es un obstáculo habitual a la eficacia de los servicios públicos. Los estados que han sufrido un conflicto deben luchar a menudo contra la corrupción endémica, debido a que las instituciones estatales son frágiles, y los mecanismos de rendición de cuentas y supervisión suelen ser inexistentes. Según los estudios de Transparencia Internacional e investigaciones posteriores de la Comisión Huairou y del PNUD, las comunidades de mujeres de todo el mundo perciben de forma sistemática mayores niveles de corrupción en las instituciones públicas que los hombres. Esto ocurre sobre todo en las instituciones y los servicios con los que tienen más contacto, como las escuelas y los centros de salud. No obstante, resulta sorprendente descubrir, según indica un análisis de Transparencia Internacional sobre acusaciones de corrupción realizado en 38 centros civiles de denuncia de todo el mundo, que los hombres son de media un 40 por ciento más propensos a pedir ayuda que las mujeres. Esto parece indicar que la información sobre los procesos de denuncia y reparación es menos accesible para las mujeres a pesar de que la corrupción les perjudica de forma desproporcionada. El trabajo

con las mujeres de la sociedad civil, para ayudarles a comprender los mecanismos de rendición de cuentas y los procesos de denuncia, podría contribuir a combatir y prevenir la corrupción.

La corrupción, ya sea a grande o pequeña escala, afecta de forma distinta a mujeres y hombres. En el caso de la corrupción a gran escala, las desigualdades existentes y las estructuras patriarcales pueden servir para cometer abusos. La financiación de los servicios destinados a las mujeres, como los fondos escolares y de salud, puede ser retirada debido a que las mujeres son menos conscientes de sus derechos que los hombres, y menos propensas a exigir responsabilidades o presentar denuncias. En el caso de la corrupción a pequeña escala, las mujeres pagan por

los servicios a través de sobornos, a los que destinan la mayor parte de sus ingresos dado que padecen mayores niveles de pobreza. Sin embargo, se suele obviar otro tipo muy habitual de pago informal por servicios públicos: el sexo. Las mujeres y las niñas se ven obligadas a ofrecer favores sexuales en lugar de sobornos a cambio de los servicios públicos y recursos que les corresponden como ciudadanas. Se requieren más esfuerzos para comprender el impacto de la corrupción sobre las mujeres en países que emergen de conflictos, y para saber cómo integrar una perspectiva de género en la lucha contra la corrupción, que permita combatir los tipos de corrupción que más afectan a las mujeres y niñas.

CONSIDERACIONES CLAVE A TENER EN CUENTA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS:

- 1. El diseño, la planificación, la elaboración de presupuestos y las normas de prestación de servicios deben atender las necesidades y prioridades de las mujeres pobres y rurales (y de otros grupos socialmente excluidos).*
- 2. Los agentes nacionales deben instaurar mecanismos de diálogo e información entre las estructuras de gobernabilidad local, las personas que prestan servicios y las mujeres que se benefician de dichos servicios.*
- 3. Es necesario apoyar a las instituciones que prestan servicios en la incorporación de políticas de contratación, permanencia, ascenso y acción afirmativa sensibles al género, y en la creación de cuotas para las mujeres en los programas de capacitación.*
- 4. Los nuevos métodos de prestación de servicios, tales como los modelos de ventanilla única de bajo coste y los sistemas móviles de divulgación, contribuyen a mejorar el acceso de las mujeres a los servicios.*

CONCLUSIÓN

La importancia de la participación de las mujeres en las reformas de gobernabilidad posteriores al conflicto debe entenderse, ante todo, como una reivindicación de derechos que emana de las propias mujeres. La mitad de la población tiene derecho a que se le escuche. Así lo afirmaba la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres en su declaración de noviembre de 2011 sobre las transiciones políticas ocurridas en ese año:

*“Las mujeres quieren que sus voces sean oídas, quieren ejercer sus derechos, quieren ocupar un lugar en la mesa de la toma de decisiones, quieren asumir la responsabilidad de dar forma al futuro de sus familias, de sus comunidades y de sus países”.*²⁷

Sin embargo, su participación es importante no sólo porque responde a un derecho fundamental, tanto de las mujeres como de los hombres. Lo es también porque existe una clara relación entre la participación de las mujeres y sus beneficios sociales, políticos y económicos. Además, la participación de la mujer redundaba también en una mayor estabilidad y en mejores resultados en cuanto a consolidación de la paz y reforma de gobernabilidad. Tanto las reformas constitucionales como los sistemas políticos y electorales y los partidos políticos influyen de forma específica en los derechos y la participación de la mujer, mientras que los procesos administrativos, como la descentralización y la gobernabilidad local, las reformas de la

administración pública y la prestación de servicios públicos, pueden mejorar notablemente la situación económica y social de las mujeres.

En lo que respecta a ejercer sus derechos y hacer oír sus voces, las mujeres han tenido a menudo relaciones complicadas con las instituciones estatales, especialmente en los contextos posteriores a conflictos. Para lograr estos objetivos, los actores nacionales, regionales e internacionales involucrados en las reformas de gobernabilidad política y administrativa posteriores al conflicto deben reconocer los problemas, descritos en este documento de debate, a los que se enfrentan las mujeres. Es preciso prestar apoyo a las mujeres de la sociedad civil local a fin de movilizar y promover los intereses de la mujer. Las instituciones públicas deben diseñarse de modo que aumente la rendición de cuentas respecto de los derechos de la mujer. Los líderes y las personas que defienden la igualdad de género deben ampliar su área de influencia y su base de representación. Y, las principales partes interesadas deben actuar como activistas en pro de los derechos de las mujeres. Sólo estas medidas permiten a las mujeres de los contextos posteriores al conflicto contar con el empoderamiento necesario para mejorar sus propias vidas y contribuir de forma significativa a la consolidación de la paz después del conflicto.

Anexo 1: Cartas de la Mujer

Carta de la mujer para el logro de una igualdad efectiva, Sudáfrica, 1994

La necesidad de una Carta de la Mujer se hizo evidente en la transición a la democracia de 1992 cuando quedó claro que los representantes de los partidos políticos en la mesa de negociación de la constitución serían todos varones. Este hecho proporcionó el impulso necesario para crear la coalición nacional de mujeres no partidista, que redactó la carta. La coalición tuvo que afrontar tensiones y retos debido a que la redacción de la Carta se llevó a cabo en un periodo muy convulso para Sudáfrica. La coalición tuvo que lidiar con tensiones y problemas internos pero la iniciativa consiguió finalmente llegar a buen fin gracias a que se hizo hincapié en la inclusión y a que otorgó a las distintas organizaciones el derecho de pasar por alto determinadas cláusulas como, por ejemplo, las relativas a los derechos reproductivos.

En lo que respecta al proceso, se realizó un estudio preliminar a fin de identificar un amplio conjunto de temáticas pertinentes. En junio de 1993, se celebró un taller de estrategia nacional al que acudieron dos representantes por región. El taller permitió identificar cinco temas clave sobre los que construir las bases de la versión preliminar: la condición jurídica de la mujer; el acceso de la mujer a la tierra, los recursos y al agua; la violencia contra las mujeres; la salud; y el empleo. Esta versión preliminar fue presentada posteriormente en todas las regiones, lo que permitió recabar comentarios que fueron enviados a la oficina central para su estudio. La versión preliminar se retocó durante una reunión del Comité directivo y se envió al Congreso General. Tras realizar nuevos análisis y aportaciones, el documento se presentó nuevamente en el Congreso para ser debatido una vez más. Este proceso dio lugar a la adopción de una carta de ocho páginas, que incluye los siguientes artículos:

1. Igualdad
2. Derecho y administración de la justicia
3. Economía
4. Educación y formación
5. Desarrollo, infraestructuras y medio ambiente
6. Servicios sociales
7. Vida política y ciudadana
8. Vida familiar y asociaciones
9. Costumbres, cultura y religión
10. Violencia contra las mujeres
11. Salud
12. Medios de comunicación

Carta de derechos de la mujer afgana, 2003

La Carta de derechos de la mujer afgana (véase el anexo 1 para el texto completo) fue redactada, firmada y presentada ante el Presidente Karzai por las mujeres líderes de cada una de las regiones de Afganistán, que participaron en la tercera conferencia anual de Women for Afghan Women. La conferencia reunió a 45 diferentes categorías de personas: mujeres líderes de comunidades implicadas en el movimiento a favor de las mujeres y de los derechos humanos en Afganistán, un gran número de activistas de base a favor de los derechos de la mujer, así como mujeres de las provincias rurales de todo el país. El documento, de dos páginas, fue creado enteramente por los participantes. Cada uno de los 16 derechos fue debatido y acordado por unanimidad antes de ser incluido en la carta. El documento se presentó ante la Ministra de Asuntos de la Mujer, Habiba Sarabi, la Comisión Constitucional del Estado Islámico de Transición de Afganistán y el Presidente Karzai. Además, la carta de derechos fue distribuida por todo el país por las personas que participaron en la conferencia, a fin de educar a las comunidades acerca de los derechos humanos y los derechos de la mujer, y exigir la inclusión de sus reivindicaciones en la constitución. El texto completo se ofrece a continuación.

Carta de derechos de la mujer afgana

Presentada ante el Presidente Hamid Karzai, por los grupos a favor de los derechos de la mujer

Kandahar, 2003

El 5 de septiembre de 2003, en la histórica ciudad de Kandahar, las personas afganas musulmanas que participan en la conferencia “Mujeres y la Constitución: Kandahar 2003”, originarias de Kabul, Mazar-e-Sharif, Kandahar, Herat, Wardak, Jousjan, Badakhshan, Samangan, Farah, Logar, Gardez, Kapisa, Uruzgan, Paktia, Helmand, Baghlan, Sar-e-Pul, tras haber examinado los asuntos de la constitución que afectan a nuestro futuro, a nuestras hijas e hijos y a nuestra sociedad, reivindicamos lo siguiente en nombre de las mujeres de Afganistán. Asimismo, como representantes de todas las mujeres afganas, exigimos no sólo que estos derechos se consagren en la constitución sino que se respeten en la práctica.

1. Enseñanza secundaria obligatoria para las mujeres y oportunidades de educación superior para todas las mujeres.
2. Servicios de salud modernos para las mujeres, con especial atención en los derechos reproductivos.
3. Protección y seguridad para las mujeres: prevención y penalización del acoso sexual ejercido contra las mujeres en el ámbito público y doméstico; del abuso sexual de mujeres, niñas y niños; de la violencia doméstica; del “precio del rencor” (el uso de mujeres para compensar los crímenes cometidos por una familia contra otra).
4. Reducción del tiempo que deben esperar las mujeres antes de volver a contraer matrimonio cuando el marido está desaparecido, y apoyo obligatorio a las mujeres por parte del gobierno durante ese periodo.
5. Libertad de expresión.
6. Libertad para votar y presentarse como candidatas.
7. Derecho a casarse y divorciarse según el Islam.
8. Igual remuneración por igual trabajo.
9. Derecho a la independencia económica y derecho a la propiedad.
10. Derecho a participar de manera plena en las más altas esferas de la vida económica y comercial del país.
11. Obligación de ofrecer oportunidades económicas para las mujeres.
12. Igualdad de representación en la Loya Yirga y en el Parlamento.
13. Plena inclusión de las mujeres en el sistema judicial.
14. Fijar la edad mínima para contraer matrimonio en 18 años.
15. Garantizar todos los derechos constitucionales de las viudas, las mujeres con discapacidad y las personas huérfanas.
16. Plenos derechos de herencia.

Reivindicaciones adicionales que afectan a las vidas de las mujeres:

1. Desarme y seguridad nacional.
2. Procesamiento de los criminales de guerra en tribunales penales internacionales y privación de poderes para los caudillos.
3. Consolidación del gobierno central.
4. Compromiso para poner fin a la corrupción del Estado.
5. Medidas firmes en contra de la invasión extranjera y protección de la soberanía de Afganistán.

Notas finales:

- 1 Justino, 2012, *Mujeres que trabajan por la recuperación: impacto del empleo femenino sobre el bienestar familiar y comunitario después de un conflicto*. Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, 2012.
- 2 Melander, 2005, *Gender Equality and Intrastate Armed Conflict*, *International Studies Quarterly*, 49.4, pp. 695-714.
- 3 Según un análisis de 2010 realizado en 55 países entre 1986 y 2003, los países con graves desigualdades horizontales económicas y sociales tienen mayor riesgo de sufrir un conflicto. Stewart, 2010, *Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict: A Review of CRISE Findings*. Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2011 Documento de referencia http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1283882418764/WDR_Background_Paper_Stewart.pdf
- 4 Michelle Bachelet, abril de 2012, declaración ante el Consejo de Seguridad, <http://www.unwomen.org/es/2012/04/statement-by-under-secretary-general-michelle-bachelet-to-the-un-security-council-on-women-peace-and-security/>
- 5 Anderlini y El-Bushra, 2007, *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*. Post Conflict Reconstruction, http://www.huntalternatives.org/download/39_post_conflict.pdf
- 6 Bouta, Frerks y Bannon, 2005, *Gender, Conflict, and Development*, El Banco Mundial, Washington, D. C.
- 7 Plan de Acción de siete compromisos para una consolidación de la paz sensible al género, 2010, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/seven_point_action_plan.pdf
- 8 El NEW DEAL para el compromiso en Estados frágiles. Diálogo internacional de consolidación de la paz y de los estados: <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/themes/newdeal/docs/new-deal-para-el-compromiso-en-estados-fragiles-es.pdf>
- 9 Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, 2012.
- 10 Grupo de Mujeres Parlamentarias de Zimbabwe, Asociación de Abogadas de Zimbabwe, Mujeres de Unidades de Apoyo Político, Coalición de Mujeres de Zimbabwe, Ministerio de Asuntos de la Mujer, Cuestiones de Género y Desarrollo Comunitario, y el mundo académico.
- 11 El artículo 187(1) de la constitución de Sudáfrica estipula: "La Comisión para la Igualdad de Género debe promover el respeto por la igualdad de género, la protección, el desarrollo y el logro de la igualdad de género".
- 12 "Es fundamental que los grupos en conflicto logren una buena representación después del conflicto. Este aspecto puede resultar más importante que contar con un sistema que sobrerrepresenta la primera fuerza política del país (y que permite así crear parlamentos en los que es más fácil formar gobierno) o con la rendición de cuentas directa entre votantes y miembros del parlamento únicos. Lijphard sostiene que existe un consenso entre los expertos en contra de los sistemas mayoritarios en sociedades divididas". Butenschön y Vollan, 2011, *Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies: Nordem Special Report*, p. 199. <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/publications/nordem-report/2011/special-report-20011.pdf>
- 13 Butenschön y Vollan, 2011, *Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies: Nordem Special Report* <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/publications/nordem-report/2011/special-report-20011.pdf>
- 14 La línea verde indica el nivel de cuotas. Afganistán: Escaños reservados 27 %, Burundi, Escaños reservados 30 %, Iraq: Cuotas de candidatas 25 %, Nepal: Cuotas de candidatas 33 %, Rwanda: Escaños reservados 30 %, Uganda: Escaños reservados 30 %, Bosnia y Herzegovina: Cuotas de candidatas 30 %, Kosovo según resolución 1244: Cuotas de candidatas 30 %, Angola: Cuotas de candidatas 30 %, Bosnia y Herzegovina: Cuotas de candidatas 30 %, ex República Yugoslava de Macedonia: Cuotas de candidatas 30 %, Consejo Legislativo Palestino: Cuotas de candidatas 20 %, Sudán: Escaños reservados 25 %, Timor-Leste: Cuotas de candidatas 30 %. Base de datos Parline 2012 de la Unión Interparlamentaria, <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> Base de datos 2012 de Quota Project, <http://www.quotaproject.org/index.cfm>
- 15 OSCE, 2004, *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, <http://www.osce.org/odih/elections/13938>
- 16 Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, 2010, <http://ffefa.org.af/>
- 17 Bardall, 2011, *Breaking the Cycle of Gender Violence IFES White Paper* - http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2011/~/_media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/Gender_and_Electoral_Violence_2011.pdf
- 18 Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2012, *MENA Agenda 1325 Working Together for Peace and Freedom*. p. 15 <http://www.peacewomen.org/pages/mena>
- 19 Las directrices están siendo revisadas con el apoyo de ONU Mujeres. DOMP/DAAT-DAP, 2007, *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Post conflict electoral processes* www.un.org/wcm/webdav/site/.../women_electoral_guidelines.pdf
- 20 Lovenduski y Norris, 1993, *Gender and Party Politics*. Sage Publications y National Democratic Institute, 2010, *Democracy and the Challenge of Change: A Guide to Increasing Women's Political Participation*.
- 21 Duflo, et al., 2011, *Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India*. MIT <http://web.mit.edu/newsoffice/2012/female-politicians-013.html>
- 22 CIID, 2008, *Realizing Their Needs: Women's Access to Public Services in Sector Decentralization*.
- 23 Aunque no se dispone de datos coherentes al respecto, existe en muchos contextos una opinión muy extendida de que las mujeres son las primeras en ser despedidas, especialmente aquellas que prestan servicios de primera línea, como las profesoras y las enfermeras. Pero no son las únicas. Las mujeres en altos cargos directivos que carecen de redes sociales y clientelares de apoyo son igual de vulnerables. Véase Laetitia Mukurasi, 1991, *Post Abolished: One Woman's Struggle for Employment Rights in Tanzania*, The Women's Press.
- 24 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009, *Report Of The Expert Group Meeting: Lessons Learned in Post-Conflict State Capacity: Reconstructing Governance and Public Administration Capacities in Post Conflict Countries*, Nueva York <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpano37238.pdf>
- 25 Plan de Acción de siete compromisos para una consolidación de la paz sensible al género, 2010, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/seven_point_action_plan.pdf
- 26 Lahai, B. A. N., Goldey, P. y Jones, G.E. 2000. *The gender of the extension agent and farmers' access to and participation in agricultural extension in Nigeria*. *Journal of Agricultural Education and Extension* 6 (4): 223-233. Moore, K.M., Hamilton, S., Sarr, P., y Thiongane, S. 2001. *Access to technical information and gendered NRM practices: Men and women in rural Senegal*. *Agriculture and Human Values* 18: 95-105.
- 27 Michelle Bachelet, 2011, *Declaración sobre Las mujeres en la transición democrática* <http://www.unwomen.org/es/2011/11/women-in-democratic-transition/>



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres