



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
7 de septiembre de 2010  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo quinto período de sesiones**  
Temas 28 a) y 122 del programa provisional\*

**Consejo de Seguridad**  
**Sexagésimo quinto año**

**Adelanto de la mujer**

**Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas**

## Participación de la mujer en la consolidación de la paz

### Informe del Secretario General

#### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Contexto.....	3
III. Necesidades de las mujeres en las situaciones posteriores a conflictos y obstáculos a su participación en la consolidación de la paz.....	5
IV. Plan de acción para la consolidación de la paz con una perspectiva de género.....	10
V. Conclusiones y observaciones.....	22

\* A/65/150.



## I. Introducción

1. En su resolución 1889 (2009), el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que en el plazo de 12 meses le presentara un informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz. Tras celebrar consultas con la Comisión de Consolidación de la Paz, distintos Estados Miembros, partes interesadas de los países que salen de situaciones de conflicto, profesionales de dentro y fuera de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, me complace presentar este informe al Consejo.

2. En el informe se analizan las necesidades de las mujeres y las niñas en las situaciones posteriores a conflictos; se identifican los obstáculos que se oponen a la participación de la mujer en la prevención y solución de conflictos y en la recuperación tras ellos; y se especifican las medidas nacionales e internacionales destinadas a asegurar que se atienden las prioridades de la mujer, se realiza su derecho a la plena participación, se incorpora una perspectiva de género en la consolidación de la paz, y todas las acciones públicas son conformes a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos.

3. La resolución 1889 (2009) es la última de las cuatro resoluciones del Consejo de Seguridad dedicadas al tema de la mujer, la paz y la seguridad. Las bases se sentaron en la resolución 1325 (2000), en la que se pide que las mujeres participen en pie de igualdad en el mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y que se incorpore la perspectiva de género en la prevención de conflictos, las negociaciones de paz, las operaciones de mantenimiento de la paz, la asistencia humanitaria y la reconstrucción después de los conflictos. Las resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009) se centran en la prevención de la violencia sexual relacionada con los conflictos y la respuesta a ella. En su resolución 1889 (2009), el Consejo instó, entre otras cosas, a que se elaboraran indicadores destinados a utilizarse a nivel mundial para vigilar la aplicación de la resolución 1325 (2000) y se prestara mayor atención a las dimensiones de género de la planificación y la financiación posteriores a los conflictos.

4. La necesidad de que la resolución 1325 (2000) se aplique más enérgicamente ha sido un motivo recurrente en las decisiones del Consejo de Seguridad durante el último decenio. Habida cuenta de la lentitud de los progresos, el Consejo, en su resolución 1820 (2008), exhortó a intensificar los esfuerzos que facilitaran la plena participación de la mujer en pie de igualdad en los niveles decisorios. En su resolución 1889 (2009), el Consejo expresó profunda preocupación por los persistentes obstáculos a la participación plena de la mujer en la prevención y solución de los conflictos, así como en la vida pública posterior a los conflictos. En sus declaraciones de la presidencia, el Consejo ha destacado la constante subrepresentación de las mujeres en los procesos oficiales de paz (véase S/PRST/2005/52) y ha observado con preocupación el número muy reducido de mujeres que desempeñan funciones oficiales en los procesos de mediación (véase S/PRST/2009/8).

5. El décimo aniversario de la aprobación de la resolución 1325 (2000) brinda una oportunidad de reconocer lo que se ha logrado y de determinar por qué no se ha hecho más. He apoyado este proceso constituyendo un Comité Directivo de alto nivel sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) e instando a mis representantes sobre el terreno a que participaran en una jornada de puertas abiertas

dedicada al diálogo con las mujeres, que tuvo lugar en junio de 2010. Los Estados Miembros han organizado consultas y han elaborado planes de acción nacionales. La contribución de la sociedad civil a esas iniciativas ha sido sustancial y ha tenido un efecto catalizador. Se ha logrado un nuevo impulso en este ámbito gracias al Examen al cabo de 15 años de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y a la atención prestada por el Consejo Económico y Social a las cuestiones de género en su examen ministerial anual. Este año también hemos asistido a la creación de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) por la Asamblea General. Debemos aprovechar este impulso. Ha llegado el momento de adoptar medidas sistemáticas, centradas y sostenidas, respaldadas por los recursos y compromisos de todas las partes interesadas, nacionales e internacionales, públicas y privadas, mujeres y hombres.

6. De ahí que el objeto del presente informe sea elaborar un plan de acción detallado que permita cambiar las prácticas de los agentes nacionales e internacionales y mejorar los resultados sobre el terreno. El plan, que consta de siete compromisos, tiene por objeto garantizar que: a) las mujeres participen plenamente en todas las conversaciones de paz y se aporten oportunamente conocimientos especializados en cuestiones de género, b) las mujeres desempeñen un papel importante en los procesos de planificación posteriores a los conflictos, incluidas las conferencias de donantes, y se empleen métodos que garanticen mayor atención a la igualdad entre los géneros, c) se proporcionen fondos suficientes —dirigidos a actividades tanto concretas como generales— para atender las necesidades específicas de la mujer, lograr progresos en la igualdad entre los géneros y promover el empoderamiento de la mujer, d) los civiles desplegados sobre el terreno posean los conocimientos especializados necesarios, como competencias técnicas para la reconstrucción de las instituciones del Estado a fin de lograr que sean más accesibles a las mujeres, e) las mujeres puedan participar plenamente en la gobernanza de las instituciones públicas después de los conflictos, en calidad de actores cívicos, representantes electas o responsables de la adopción de decisiones, incluso aplicando medidas especiales de carácter temporal, como cuotas de representación, f) las iniciativas relacionadas con el estado de derecho promuevan la participación de las mujeres en el proceso de obtención de reparación ante las injusticias cometidas contra ellas y en la mejora de la capacidad de los responsables de la seguridad para prevenir las vulneraciones de los derechos de la mujer y responder cuando se produzcan, y g) la recuperación económica dé prioridad a la participación de la mujer en los planes de creación de empleo, los programas de desarrollo comunitario y la prestación de servicios de primera línea.

## II. Contexto

7. Garantizar la participación de la mujer en la consolidación de la paz no es solo cuestión de garantizar el disfrute de los derechos de las mujeres y las niñas. Las mujeres son agentes decisivos en el apuntalamiento de tres pilares para una paz duradera: la recuperación económica, la cohesión social y la legitimidad política. Algunas de las economías del mundo que han crecido con mayor rapidez en el último medio siglo empezaron desde las cenizas de un conflicto. Su éxito se debió, en parte, al mayor protagonismo de la mujer en la producción, el comercio y la

empresa<sup>1</sup>, que conllevó el impulso de la educación de las niñas y la ampliación del acceso de las mujeres a la extensión y el crédito agrícolas. En lo que respecta a la cohesión social, el Consejo de Seguridad ha reconocido la función clave que las mujeres pueden desempeñar en la reparación del tejido social (véase S/PRST/2009/23). Las mujeres invierten una proporción mayor de sus ingresos que los hombres en gastos que benefician a la familia —sus propios hijos y la red familiar extensa<sup>2</sup>. Para continuar desempeñando esta función esencial, las mujeres necesitan tener acceso a servicios sociales y bienes productivos, así como a instituciones del Estado adaptadas a la realidad de los hogares encabezados por mujeres. Por último, la participación de mujeres como dirigentes cívicas y funcionarias públicas es señal de que existen formas de política y gobernanza más inclusivas y fomenta su aplicación. Por el contrario, cuando las mujeres están insuficientemente representadas en los cargos públicos o cuando los derechos de las mujeres y las niñas se pueden vulnerar con impunidad, se debilita la legitimidad política<sup>3</sup>. El resultado es una disminución de la confianza en el gobierno, un deterioro del estado de derecho y una creciente dificultad para recabar apoyo público en pro de la acción colectiva —condiciones que socavan la paz sostenible.

8. Las actividades destinadas a aumentar la participación de la mujer en los procesos de prevención y solución de conflictos y en la recuperación tras ellos están inextricablemente vinculadas a las iniciativas destinadas a hacer frente a las consecuencias del conflicto para la mujer y a la necesidad de adoptar una perspectiva de género en la consolidación de la paz. Con demasiada frecuencia, la participación de la mujer, la aplicación de un análisis de género y las respuestas a las prioridades de la mujer después de los conflictos son tres elementos que quedan atrapados en un círculo vicioso. La exclusión de la mujer de los procesos de formulación de los acuerdos de paz y los marcos de recuperación a menudo significa que no se presta suficiente atención a corregir las desigualdades entre los géneros y responder a la inseguridad de la mujer; como resultado, las necesidades de la mujer quedan desatendidas y se continúan infrautilizando sus capacidades. Debemos transformar este círculo vicioso en un círculo virtuoso, de modo que con la participación de la mujer en el establecimiento de la paz se introduzca una perspectiva de género en la planificación después de los conflictos que genere mejores resultados para la mujer y mayor capacidad para participar en la consolidación de la paz a más largo plazo.

9. Lo anterior solo representa esquemáticamente una realidad mucho más compleja, a saber, que no todas las mujeres en puestos decisorios aplican una perspectiva de género a las cuestiones relacionadas con la consolidación de la paz, aunque en la práctica es más probable que lo hagan ellas que los hombres, en parte porque tienden a ser más accesibles a otras mujeres. El análisis de género tampoco es suficiente para garantizar que las políticas atiendan satisfactoriamente las prioridades de la mujer; la financiación sostenida y el compromiso de los líderes son igualmente importantes. Incluso cuando las instituciones públicas alivian las

---

<sup>1</sup> Luchsinger, Gretchen, ed., *Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

<sup>2</sup> Duflo, Esther y Udry, Christopher R., “Intrahousehold Resource Allocation in Côte d’Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. W10498* (2004).

<sup>3</sup> Norris, Pippa y Franklin, Mark, “Social Representation”, *European Journal of Political Research*, vol. 32, núm. 2 (1997).

penalizaciones de las mujeres y las niñas después de los conflictos, otros obstáculos se interponen a la participación de la mujer en la vida pública. Los arraigados prejuicios de género, que forman parte de los convencionalismos sociales y están consagrados en la legislación, ponen serios obstáculos a la participación de la mujer en la gobernanza después de los conflictos. Aunque seamos conscientes de estas señales de advertencia, no podemos permitir que nos impidan actuar. En muchos países, la aplicación de análisis de género, las respuestas a las necesidades de las mujeres y las niñas después de los conflictos, y la participación de la mujer en el establecimiento y la consolidación de la paz se han reforzado mutuamente.

10. El reconocimiento de la capacidad de la mujer para contribuir a la paz sostenible y de los obstáculos que enfrenta para hacerlo exige un enfoque de la consolidación de la paz que vaya más allá del restablecimiento de la situación anterior. La reconstrucción después de los conflictos requiere un esfuerzo enorme, pero también supone una oportunidad para “volver a construir mejor”. Tan cierto es esto para la situación de la mujer como para la capacidad de las instituciones del Estado y para la calidad de la infraestructura física. El personal de consolidación de la paz debe hacer frente a todas las formas de injusticia, incluida la desigualdad entre los géneros y la discriminación por motivo de género, lo que exige el reconocimiento del nuevo papel que a menudo asume la mujer en los conflictos —como combatiente, agente económico de manutención de la familia o activista comprometida en la reconciliación de la comunidad. Después de los conflictos, ni los actores nacionales ni los internacionales deben ser cómplices de la relegación de las mujeres a los papeles considerados aceptables por los hombres; deben garantizar la conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, incluida la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, donde se reafirma que la mujer puede invocar plenamente todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

11. El fortalecimiento de la capacidad nacional y el logro de la implicación nacional son elementos cruciales de la consolidación efectiva de la paz. La ayuda externa tiene límites para lograr que los países avancen en su búsqueda de una paz sostenible. Habilitar a la mujer para que contribuya a la recuperación y reconstrucción es parte integral del fortalecimiento de la capacidad del país para sostener los esfuerzos de consolidación de la paz. Del mismo modo, los esfuerzos destinados a facilitar un mayor papel de la mujer en los procesos de adopción de decisiones deben basarse en el reconocimiento del hecho de que no puede haber una “implicación” total en las estrategias de consolidación de la paz si la mitad del país no participa activamente en su elaboración y aplicación.

### **III. Necesidades de las mujeres en las situaciones posteriores a conflictos y obstáculos a su participación en la consolidación de la paz**

12. Las mujeres en situaciones posteriores a conflictos no forman un grupo homogéneo y ninguna mujer encaja perfectamente en una categoría. Las mujeres excombatientes enfrentan obstáculos específicos cuando tratan de entrar en las fuerzas de seguridad o volver a la vida civil. Las viudas necesitan asistencia especial. Las supervivientes de violencia sexual y por motivos de género y las mujeres y las niñas con discapacidad o con VIH/SIDA padecen otros tipos

adicionales de trauma y discriminación, que las marginan todavía más. Las mujeres desplazadas deben hacer frente a problemas distintos. También se deben reconocer las diferencias de clase, región y origen étnico.

13. En su diversidad, las mujeres afectadas por los conflictos reflejan la población en general. De hecho, en muchos aspectos, las necesidades de las mujeres en situaciones posteriores a conflictos se asemejan a las cinco “prioridades recurrentes” que se describen en el informe de 2009 del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/63/881-S/2009/304): a) la seguridad básica, incluidos la justicia y el respeto del estado de derecho; b) la confianza en el proceso político, tanto a través del diálogo de carácter integrador como de las elecciones después del conflicto; c) el acceso a los servicios básicos, como el agua y la educación; d) el funcionamiento de la administración pública, para administrar fondos estatales y registros públicos, como mínimo; y e) la revitalización económica, en particular, la creación de empleo y el mejoramiento de la infraestructura.

14. Para cumplir este programa, nuestra respuesta debe basarse en una comprensión de las distintas prioridades y capacidades de las mujeres y los hombres. Relegar la consideración de las cuestiones de género a fases posteriores de la consolidación de la paz es ignorar su carácter esencial para todas las esferas, desde el diseño institucional hasta la asignación de fondos para la ejecución del programa. Es necesario aplicar un enfoque que tenga en cuenta la perspectiva de género a cada una de las cinco prioridades de la consolidación de la paz, descritas a continuación.

15. Al objeto de proporcionar seguridad a la mujer es necesario reconocer las amenazas particulares que enfrenta después de los conflictos. La violencia contra la mujer es un problema grave, aun en tiempos de paz. El Secretario General ha dado prioridad a esta cuestión, incluso a través de su campaña “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”. La situación después de un conflicto plantea mayores problemas. Casi todos los conflictos llevan aparejados un elevado nivel de violencia sexual. Según el contexto, el alcance y la intención, la violencia sexual en los conflictos armados puede constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto de genocidio. En los conflictos con una importante carga de violencia sexual es habitual que ésta continúe presente en el período posterior al conflicto. Incluso después de conflictos que no se han caracterizado por una violencia sexual generalizada o sistemática, la amenaza contra la mujer está siempre presente. Los tabús sociales que marcan estos crímenes como totalmente inaceptables para el comportamiento civilizado se ven debilitados por las constantes transgresiones. La disminución del oprobio social, combinada con una exangüe aplicación de la ley y con la debilidad de las instituciones judiciales, puede hacer que la violencia sexual pase de ser un hecho excepcional —y fuente de indignación— a ser una triste realidad de la vida cotidiana.

16. En los entornos en que prevalece una frágil cesación del fuego, donde las fuerzas de seguridad nacionales y el personal internacional de mantenimiento de la paz constituyen el principal baluarte contra la violencia sexual generalizada, la seguridad de las mujeres se garantiza mediante la adopción de métodos especiales que detecten y prevengan la violencia sexual, y respondan a ella. Se ha elaborado una lista de esas técnicas con la ayuda de la Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, red de 13 entidades de las Naciones Unidas

liderada actualmente por la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos. Esta y otras iniciativas se describirán con más detalle en el informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, preparado de conformidad con la resolución 1888 (2009).

17. Cuando finalizan los conflictos, la seguridad de las mujeres y las niñas también se ve amenazada en el seno de la familia. Las mujeres pueden estar expuestas a un mayor grado de violencia por parte de sus esposos, parientes políticos, hermanos, padres o familiares de ambos sexos. Las viudas de guerra pueden ser el blanco de parientes deseosos de intimidar a los posibles beneficiarios rivales de la herencia del difunto. La sensación de impotencia experimentada por los hombres que no pueden desempeñar su papel tradicional de protector y sostén de la familia también alimenta la violencia contra las mujeres. Estas pueden cohibirse de denunciar esos abusos por miedo a ser expulsadas del hogar familiar o a verse expuestas a nuevos abusos a manos de la policía, que con frecuencia se niega a abrir expediente o a actuar respecto de acusaciones de violencia en el hogar presentadas por mujeres.

18. El hecho de que las instituciones de aplicación de la ley, judiciales y penitenciarias no logren prevenir eficazmente la inseguridad de las mujeres o responder a ella pone de relieve la necesidad de adoptar un enfoque que tenga en cuenta la perspectiva de género para promover el estado de derecho. En muchos casos, no existen leyes que tipifiquen como delito la violencia contra la mujer; puede que algunas formas de violencia dentro del matrimonio, incluida la violación, no se consideren delitos; quizá las pruebas de violación deban ser injustificadamente exigentes; es posible que los procesos judiciales ofrezcan poca protección a las víctimas; puede que las leyes de la tierra y de sucesiones discriminen a la mujer; las instituciones de aplicación de la ley y la justicia suelen carecer de recursos y capacidad; y a menudo no se atienden las necesidades particulares de las reclusas. Estos problemas son sistémicos y requieren una respuesta coordinada del estado de derecho en todos los niveles —desde una reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género a nivel nacional hasta iniciativas de formulación de políticas comunitarias a nivel local. La participación directa y sostenida de la mujer en los programas de desarme, desmovilización y reintegración es otro factor decisivo para garantizar su seguridad. Además, no solo debe lucharse contra todas las formas de impunidad sino que también debe facultarse a las mujeres para interponer recursos, incluso a fin de obtener justicia y reparación, y participar en la reforma de las instituciones, ya sea como funcionarias públicas, litigantes, jueces, fiscales, abogadas defensoras, policías, funcionarias de prisiones o miembros de las fuerzas armadas. Las competencias y los procedimientos de las instituciones oficiosas y tradicionales de solución de controversias también deben ser coherentes con el derecho internacional.

19. El respeto del estado de derecho está estrechamente ligado a la segunda prioridad recurrente de la consolidación de la paz: la confianza en el proceso político. La confianza pública en las instituciones representativas disminuye cuando la población llega a la conclusión de que el clientelismo político es el motivo de que la policía no haga cumplir la ley, de que los jueces no castiguen a quienes la violan, de que los departamentos gubernamentales no ejecuten las disposiciones programáticas o reglamentarias de la ley o de que los legisladores no reformen los estatutos deficientes. En lo que respecta a las mujeres, un marco legislativo que las

discrimina, administrado por funcionarios cuya parcialidad sistemática impide que obtengan justicia, refleja un orden político en esencia ilegítimo. Ese sentimiento de marginación se agrava cuando la ley y la costumbre se combinan para impedir que las mujeres tengan una voz efectiva en los foros políticos, incluso aunque hayan alcanzado prominencia pública durante el conflicto. Entre las razones de exclusión de la mujer de la vida política se incluyen privaciones económicas, estereotipos de género que denigran la respetabilidad de las mujeres activas en el ámbito político, amenazas a la seguridad física de la mujer, un nivel educativo menor y limitaciones de tiempo impuestas por el reparto desigual de las responsabilidades domésticas.

20. El aumento de confianza de la mujer en el proceso político requiere una actuación firme en el período inmediatamente posterior al conflicto para lograr que más mujeres ocupen cargos públicos, y sean elegidas y designadas. La creación de una “masa crítica” de funcionarias es fundamental puesto que así se alentará a las mujeres a participar de forma más sustantiva en las instituciones dominadas por los hombres, especialmente en los servicios uniformados. El aumento de la presencia política de la mujer debe empezar incluso antes de que termine el conflicto. Las negociaciones de paz dan forma al paisaje político configurado después de los conflictos no sólo directamente, a través de las disposiciones de los acuerdos de paz en materia de justicia, el reparto de poder y las cuestiones constitucionales, sino también indirectamente, concediendo legitimidad a quienes están representados en las conversaciones de paz. Esa fue una idea clave que fundamentó la resolución 1325 (2000). En el proceso de elaboración de los acuerdos de paz no solo deben estar presentes las mujeres en la mesa de negociaciones sino que las cuestiones relativas a la igualdad entre los géneros también deben examinarse, detenidamente y con la ayuda de expertos reconocidos.

21. El restablecimiento de los servicios básicos es un elemento esencial de cualquier programa de consolidación inmediata de la paz. Los intentos de restablecer esos servicios sin tener en cuenta las dimensiones de género de los conflictos y la recuperación pueden comprometer la satisfacción de las necesidades de las mujeres y las niñas. La restauración de servicios como el agua y el saneamiento a menudo se considera una forma de entregar los “dividendos de la paz” a las personas afectadas por el conflicto —una manera de persuadirlas para que ejerzan influencia sobre sus dirigentes a fin de que sigan comprometidos con una solución negociada. Para lograr este efecto, sin embargo, los dividendos de la paz deben proporcionar beneficios concretos a todos. Si los servicios no benefician a las mujeres, o no están bien adaptados a sus necesidades, no solo se perjudica a las mujeres y las niñas, sino que se logra un menor rendimiento de los dividendos de la paz.

22. El acceso de las mujeres a los servicios se ve limitado, entre otros factores, por la inseguridad física y las normas sociales discriminatorias. En las situaciones posteriores a conflictos, el riesgo de agresión sexual en la escuela o durante el desplazamiento hasta la misma es otro motivo para que los padres excluyan a las niñas de la educación. La prestación de servicios debe abordar estos obstáculos, por ejemplo, proporcionando medios de transporte seguros u ofreciendo incentivos para matricular a las niñas. Como principales contribuyentes a la producción de alimentos y proveedoras de seguridad alimentaria para sus familias, las mujeres necesitan asistencia relacionada con los medios de subsistencia agrícolas que esté concebida para ellas. La incapacidad para superar las limitaciones de acceso puede tener consecuencias perjudiciales para la consolidación de la paz: la seguridad

alimentaria es fundamental no solo para evitar la malnutrición, sino también para garantizar la estabilidad social. En el mismo orden, es posible que se necesiten equipos de salud móviles para dispensar atención primaria a las mujeres. El contenido de los servicios es tan importante como el modo en que se prestan, y la voz política de la mujer es igual de decisiva. Posiblemente se podrá disponer con más rapidez de profesionales de la salud reproductiva de haber más mujeres que se dediquen a la formulación de políticas. Ejemplos como la ubicación de puntos de abastecimiento de agua, el alumbrado público o el diseño de las instalaciones sanitarias ponen de relieve la necesidad de que los encargados de la planificación después de los conflictos apliquen sistemáticamente un análisis de género y un enfoque basado en los derechos. Las consultas constantes con mujeres pueden permitir que sus puntos de vista influyan en el diseño y la composición de los servicios.

23. La restauración de la administración pública y los sistemas de financiación después de los conflictos también necesita una perspectiva de género. Si se trata de restablecer las instituciones del Estado sin tomar medidas positivas para contrarrestar los prejuicios de género es poco probable que se puedan satisfacer las necesidades de las mujeres o solucionar las limitaciones que les impiden participar plenamente en la consolidación de la paz. Los “presupuestos con perspectiva de género”, que permiten a los encargados de formular políticas evaluar las distintas propuestas presupuestarias en función de su posible impacto sobre las mujeres y los hombres, son mucho más eficaces cuando las partidas presupuestarias y los sistemas de información de gestión están estructurados para dar cabida a datos desglosados por sexo. Del mismo modo, se puede lograr la reestructuración de la función pública para que incorpore la perspectiva de género incluyendo objetivos de igualdad entre los géneros en las descripciones de puestos y los criterios de desempeño de los funcionarios y acelerando la contratación y promoción de las funcionarias públicas en todos los niveles de gobierno.

24. La revitalización económica es la quinta prioridad recurrente del proceso de consolidación de la paz. Al igual que con las cuatro prioridades anteriores, un enfoque que deje de lado el género no facilitará la participación de la mujer. En las sociedades principalmente agrarias en situaciones posteriores a conflictos, la política debe centrarse en las necesidades y capacidades de las mujeres de las zonas rurales —por ejemplo, mediante la compra de alimentos a las pequeñas agricultoras. Es necesario prestar especial atención a los obstáculos al crédito, incluida la inseguridad en la tenencia de la tierra. De hecho, la participación igualitaria de la mujer en la recuperación económica exige adoptar medidas que tengan en cuenta el género en cada una de las anteriores esferas prioritarias de la consolidación de la paz: la seguridad física, para facilitar la participación de la mujer en los mercados; el liderazgo político de la mujer, para luchar contra las vulneraciones de sus derechos económicos; los servicios dirigidos a la mujer; y las instituciones del Estado que incentiven la acción pública en favor de la igualdad entre los géneros. Las restricciones a la participación de la mujer se ven agravadas por los procesos de formulación de políticas y los marcos del gasto público que no reconocen plenamente su contribución económica.

#### IV. Plan de acción para la consolidación de la paz con una perspectiva de género

25. El análisis que antecede sobre las necesidades de la mujer después de un conflicto y sobre los obstáculos con que se encuentra para participar en el proceso de consolidación de la paz demuestra que es fundamental crear un entendimiento común sobre los retos que debe afrontar colectivamente la comunidad internacional. Sin embargo, diez años después de la aprobación de la resolución 1325 (2000), no basta con diagnosticar; es preciso aplicar medidas correctivas. En la preparación del presente informe, el Secretario General ha escuchado la insistente petición del Consejo de Seguridad de realizar esfuerzos sostenidos y coordinados con miras a cumplir lo dispuesto en sus resoluciones sobre la mujer, la paz y la seguridad.

26. El plan de acción para la consolidación de la paz con una perspectiva de género, reseñado a continuación, contiene siete compromisos. Cada uno de ellos corresponde a un conjunto de medidas y actividades de apoyo específicas. Sobre la base de los principios establecidos en el presente informe, será preciso que las autoridades superiores de las Naciones Unidas traduzcan esos compromisos en programas concretos y reformas de los procedimientos. El plan de acción, al tiempo que pide al conjunto de la comunidad internacional que adopte un enfoque más firme y coherente para garantizar la participación de la mujer en la consolidación de la paz, hace especial hincapié en las medidas que adoptará el sistema de las Naciones Unidas. El Secretario General insiste, y seguirá insistiendo, en que se debe coordinar la acción de los Estados Miembros, las organizaciones regionales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y, sobre todo, los gobiernos y las poblaciones de los países que salen de un conflicto, cuya participación es primordial. Sólo mediante la colaboración de todos los interesados se puede asegurar la paz. Pero el hecho de que otros no respondan a tiempo, o respondan de forma inadecuada, no debe disuadir a las Naciones Unidas de cumplir plena y expeditivamente sus compromisos.

27. El primer compromiso se refiere a la solución de conflictos. La promoción de una mayor participación de la mujer en los procesos de paz es un rasgo esencial de la resolución 1325 (2000), como también lo es la petición de abordar las cuestiones de género en el contexto de los acuerdos de paz. Los progresos realizados por las Naciones Unidas en ambas esferas se han producido a un ritmo demasiado lento. Desde 1992 la representación de la mujer en las delegaciones de negociación de los procesos de paz mediados por las Naciones Unidas ha sido inferior al 8%, y menos del 3% de los signatarios de acuerdos de paz son mujeres<sup>4</sup>. Aunque la mujer ocupa cada vez con mayor frecuencia los cargos principales en las misiones de las Naciones Unidas, jamás se ha nombrado a una mujer como principal mediadora de un proceso de establecimiento de la paz dirigido por las Naciones Unidas. Existen amplias razones para concluir que la infrarrepresentación de la mujer en las conversaciones de paz ha contribuido a soslayar sus prioridades en los textos de los acuerdos de paz. En un estudio de 585 acuerdos de paz concluidos entre 1990 y 2010 se descubrió que solo el 16% contenían referencias a la mujer<sup>5</sup>. Muchos de

---

<sup>4</sup> “Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections Between Presence and Influence” (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2010).

<sup>5</sup> Bell, Christine y O’Rourke, Catherine, “Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements”, *International and Comparative Law Quarterly*, 59 (octubre de 2010).

ellos la mencionaban junto con los niños, las personas con discapacidad y los refugiados, simplemente como un grupo que necesitaba asistencia especial sin especificar. En otro estudio se descubrió que, globalmente, solo en ocho casos se incluyó la violencia sexual entre los “actos prohibidos” que constituían una violación de la cesación del fuego<sup>6</sup>. Si bien esas estadísticas son decepcionantes, los acuerdos que prevén la participación de la mujer en la gobernanza después de los conflictos nos deben recordar el valor de aplicar análisis de género en las negociaciones de paz. Nueve acuerdos especificaban cuotas de participación de la mujer en órganos legislativos o ejecutivos; cinco apoyaban la representación de la mujer en la policía o una reforma de la policía que tuviera en cuenta las cuestiones de género; cuatro hacían referencia a la igualdad entre los géneros en la judicatura; y cuatro mencionaban a la mujer o la igualdad entre los géneros en el contexto de la reestructuración del sector público.

28. Se deben acelerar los esfuerzos de los actores nacionales e internacionales para lograr la participación de la mujer y abordar las cuestiones de género en el contexto de los procesos de paz y es preciso llegar a compromisos más concretos. De ahí que el Secretario General haya pedido a las entidades competentes de las Naciones Unidas que adopten medidas de forma más sistemática para garantizar la participación de mujeres y la existencia de conocimientos especializados en materia de género en los procesos de paz. Ello implicará cuatro acciones principales. En primer lugar, el Secretario General continuará su política de nombramiento de más mujeres para altos cargos y velará por la designación de mujeres como principales mediadoras en procesos de paz dirigidos por las Naciones Unidas. En segundo lugar, de conformidad con el informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo (S/2009/189) de 2009, las Naciones Unidas incorporarán los conocimientos sobre las cuestiones de género, en los puestos de alto nivel, en las actividades de apoyo a la mediación. Las partes negociadoras serán informadas con regularidad sobre las cuestiones de género que sean pertinentes para las disposiciones de los acuerdos de paz en lo referente al acceso humanitario, la justicia, la seguridad, la distribución de la riqueza y los mecanismos de ejecución, entre otros temas. En tercer lugar, si bien la comunidad internacional no puede prescribir la composición de las partes negociadoras, lo que sí puede es invertir en estrategias que favorezcan la incorporación de más mujeres. Con arreglo a ello, las entidades pertinentes de las Naciones Unidas elaborarán estrategias basadas en el análisis de la práctica actual. En cuarto lugar, las Naciones Unidas desarrollarán e instaurarán mecanismos adecuados en función del contexto que garanticen que los equipos de mediación y las partes negociadoras se comprometan a consultar a organizaciones de la sociedad civil integradas por mujeres. Con ese fin, las entidades pertinentes de las Naciones Unidas prestarán asistencia, incluso mediante el fomento de capacidad, para la creación de foros de organizaciones de la sociedad civil integradas por mujeres. Esos foros, que debatirán el contenido de las negociaciones de paz, deberán: a) ser inclusivos y representar a los distintos grupos de mujeres, como mujeres desplazadas, pertenecientes a minorías étnicas y provenientes de zonas rurales; b) comenzar a funcionar en una fase temprana, idealmente antes del inicio de las negociaciones sustantivas; y c) estar vinculados al proceso oficial de negociación, incluyendo la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil integradas por mujeres reciban informes y aporten sus opiniones

---

<sup>6</sup> Jenkins, Robert y Goetz, Anne-Marie, “Addressing Sexual Violence in Internationally Mediated Peace Negotiations”, *International Peacekeeping*, vol. 17, núm. 2 (2010).

periódicamente. A fin de progresar en la adopción e institucionalización de esas medidas, se ofrecerá asistencia técnica a los equipos de apoyo a la mediación y se establecerán mecanismos de consulta específicos según el contexto para garantizar la inclusión y participación sistemáticas de la mujer en todo proceso de mediación. El Secretario General exhorta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales a que adopten estos procedimientos como práctica habitual en la gestión o facilitación de los procesos de paz.

29. Si bien los acuerdos de paz ofrecen un marco para la transición del conflicto a la paz, los planes de colaboración internacional con Estados que emergen de un conflicto se elaboran a través de una serie de procesos de planificación posteriores a los conflictos. Lograr que en tales procesos se tengan en cuenta de forma más sistemática las cuestiones de género es el segundo compromiso del plan de acción. Este compromiso exigirá revisar el enfoque de la participación de las Naciones Unidas en las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto así como elaborar documentos de estrategia de lucha contra la pobreza que tengan en cuenta las secuelas de los conflictos, los marcos estratégicos a través de los cuales la Comisión de Consolidación de la Paz trata con los países los temas de su programa, y los productos de planificación interna tales como los marcos de asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas y los marcos estratégicos integrados. Aunque en los materiales de orientación generalmente se aconseja a los planificadores que adopten una perspectiva de género, esto ha demostrado ser insuficiente para garantizar que las metodologías de evaluación reflejen todo el abanico de prioridades de las mujeres en las situaciones posteriores a los conflictos o traduzcan el apoyo generalizado a la igualdad entre los géneros en indicadores verificables o actividades cuyos costos se hayan calculado en todos los sectores.

30. En un examen reciente de las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto y los marcos de asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas de seis países que salían de un conflicto se descubrió que las consideraciones de género estaban menos presentes en los marcos de resultados de lo que cabría predecir a partir de la lectura de los textos que claramente los describían. A pesar del lenguaje adecuado sobre igualdad entre los géneros utilizado en el texto que describía las necesidades y enfoques sectoriales, en promedio sólo el 4% de los presupuestos se asignaba a resultados y actividades que abordaban las necesidades de la mujer o promovían la igualdad entre los géneros<sup>7</sup>. Además, hubo con mucha mayor frecuencia actividades, indicadores y presupuestos asociados con una perspectiva de género en las esferas de la salud y la educación que en las de seguridad y estado de derecho, lo que reflejaba concepciones obsoletas acerca de los sectores de interés para la mujer o que requieren intervenciones selectivas. Las conclusiones fueron similares en un estudio de 2010 de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en cinco países que figuraba en el programa del Consejo de Seguridad. Si bien las cuestiones relativas a la mujer y al género recibieron una considerable atención en el análisis de los sectores y subsectores prioritarios, esto no se tradujo en compromisos de planificación concretos. En promedio, solo el 6% de los presupuestos se asignó a actividades e indicadores que abordaban

---

<sup>7</sup> Finnoff, Kade y Ramamurthy, Bhargavi, *Financing for Gender Equality: Review of United Nations Modalities for Post-Conflict Financing* (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2010).

ampliamente las necesidades de la mujer o promovían la igualdad entre los géneros<sup>8</sup>.

31. La existencia de material de orientación para los planificadores no significa que las metodologías de planificación después de los conflictos aborden de forma adecuada las cuestiones de género. Lo importante es el efecto sobre el contenido de los documentos de planificación. Las Naciones Unidas se ocupan de la planificación posterior a los conflictos en colaboración con los gobiernos y otros elementos de la comunidad internacional. El hecho de que las Naciones Unidas no puedan por sí solas cambiar la forma de abordar las cuestiones de género en estos procesos de colaboración no es excusa para la inacción. Por consiguiente, el Secretario General insta al sistema de las Naciones Unidas a que institucionalice de forma más sistemática la participación de la mujer en todos los procesos de planificación posterior a los conflictos y les aplique análisis de género de modo que en todas las etapas se aborden las necesidades específicas de la mujer y la discriminación por motivos de género. El cumplimiento de este compromiso obligará a emplear métodos mejorados para realizar un seguimiento desglosado por sexos de las asignaciones de recursos, los beneficiarios y las repercusiones en los marcos de resultados y presupuestos. Asimismo necesitamos disponer de mejores mecanismos de rendición de cuentas para garantizar que los nuevos enfoques se aplican de forma sistemática y producen mejoras en términos de inclusividad y calidad de la planificación.

32. Se pedirá a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas que lleven a cabo un examen exhaustivo de los arreglos institucionales existentes para incorporar las cuestiones de género en la planificación posterior a los conflictos. El examen propondrá que se revisen, entre otros, el mandato de los equipos de evaluación, los instrumentos de análisis para determinar las necesidades de la mujer, las disposiciones de dotación de personal y la capacitación. El examen debería constar de cinco principios: a) se debería consultar a mujeres locales y expertos nacionales en cuestiones de género y reflejar sus opiniones en todos los procesos de planificación; b) el análisis de las necesidades y prioridades debería basarse en una apreciación del impacto diferencial de los conflictos sobre las mujeres y los hombres, y los niños y las niñas, y del potencial para que las relaciones de género prevalecientes influyan en la reconstrucción de instituciones eficaces y equitativas; c) la asignación de recursos debería basarse en previsiones de las consecuencias para los hombres y las mujeres en los distintos escenarios de financiación; d) los indicadores de los resultados relacionados con el género y las actividades, con sus correspondientes costos, deberían incluirse en los marcos de planificación; y e) deberían proporcionarse suficientes conocimientos especializados en análisis social y de género a través del proceso de planificación para que estas etapas se puedan aplicar con eficacia en los plazos estipulados.

33. Habida cuenta de que las conferencias de donantes desempeñan un papel tan significativo para traducir las evaluaciones de las necesidades en compromisos financieros específicos, debemos garantizar que también respondan mejor a las cuestiones de género. Tradicionalmente se ha obligado a las mujeres a suplicar que se las incluya desde la galería de las conferencias de donantes. En ocasiones han podido distribuir declaraciones a través de participantes oficiales o llamar la

---

<sup>8</sup> *Gender and Post-Conflict Planning: An Analysis of Poverty Reduction Strategy Papers* (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2010).

atención organizando eventos paralelos. La mujer no debería tener que depender de intermediarios ni de la improvisación para hacer oír su voz. Por consiguiente, el Secretario General insta a las entidades de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, instituciones financieras internacionales y Estados Miembros participantes en la organización de conferencias de donantes a que brinden oportunidades significativas a los representantes de la mujer para que participen en esos eventos decisivos. Deben desarrollarse procedimientos normalizados para garantizar no solo que se invite a diversos representantes de la mujer de la sociedad civil y política sino también que se les proporcione acceso a toda la documentación de las conferencias, se les incluya en el programa para presentar las cuestiones que les preocupan y se les ofrezca asistencia para organizar reuniones preparatorias y elaborar documentos de políticas.

34. El tercer compromiso del plan de acción trata de la financiación destinada a la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. En su informe de 2009 sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos, el Secretario General instó a que los fondos gestionados por las Naciones Unidas incorporaran un “indicador de género” para contribuir al seguimiento de los fondos destinados a promover la igualdad entre los géneros. Varias entidades han experimentado con la aplicación de un indicador de género y algunas han empezado a institucionalizar su uso. Los datos preliminares obtenidos de estas iniciativas son aleccionadores. En un organismo tan solo el 4% del presupuesto se destinaba a proyectos cuyo “objetivo principal” era la igualdad entre los géneros. Se trataba de proyectos en los que casi la totalidad del presupuesto se dedicaba a actividades que promovían la igualdad entre los géneros —por ejemplo, refugios para supervivientes de la violencia sexual o microsubvenciones para empresarias. Otro 31% de la financiación del organismo se destinaba a proyectos que contribuían “de forma significativa” a la igualdad entre los géneros. Sin embargo, se desconoce la proporción de fondos destinados a actividades relacionadas con el género dentro de esos proyectos. En los resultados de un estudio de antecedentes realizado para el presente informe se puede ver un indicio del déficit de financiación de la igualdad entre los géneros. En ese estudio se analizaron 394 presupuestos de proyectos de fondos fiduciarios de donantes múltiples y programas conjuntos de seis países que salían de un conflicto. Tan sólo el 5,7% de los recursos estaba asignado a actividades directamente relacionadas con la promoción de la igualdad entre los géneros<sup>7</sup>.

35. La incorporación de la perspectiva de género en las actividades puede ser un medio eficaz de garantizar que las mujeres y los hombres participen en la programación posterior a los conflictos y se beneficien de ella. No obstante, habida cuenta de la realidad de las situaciones posteriores a conflictos, esa incorporación debe complementarse con una financiación concentrada en determinadas intervenciones —por ejemplo, creación de capacidad para mujeres locales que trabajan en pro de la paz o proyectos que crean redes de hombres dedicados a luchar contra la violencia sexual y por motivos de género. El Secretario General reitera el principio que ya viene de lejos de que todos los proyectos financiados por las Naciones Unidas deben demostrar cómo beneficiarán a las mujeres y los hombres.

36. Además, el Secretario General se compromete a promover la colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros con el fin de garantizar que al menos el 15% de los fondos administrados por las Naciones Unidas en apoyo de la consolidación de la paz se destinen a proyectos cuyo objetivo

principal, en consonancia con los mandatos de la organización, sea satisfacer las necesidades específicas de la mujer, promover la igualdad entre los géneros o empoderar a la mujer. El Fondo para la Consolidación de la Paz iniciará de inmediato un proceso para alcanzar ese objetivo. Dada la diversidad de los sistemas de establecimiento de mandatos, presupuestación, presentación de informes y supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas, se necesitarán diversos enfoques y plazos. Algunas partes del sistema puede que ya cumplan o superen ese objetivo; el Secretario General las alienta a aprovechar esos logros. Otras entidades empezarán a sentar las bases invirtiendo en sistemas que les permitan realizar un seguimiento de los progresos como un indicador de género. En el caso de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno, el Secretario General se esforzará por crear conocimientos de referencia sobre el apoyo de la presupuestación de las Naciones Unidas de las tareas encomendadas al objetivo general de promover la igualdad entre los géneros y empoderar a la mujer en el marco de los procedimientos existentes de planificación y presupuestación de programas. El Secretario General insta a los Estados Miembros a que apoyen la aplicación de estas medidas en los órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas y continúen realizando esfuerzos complementarios en el marco de sus propias asignaciones financieras.

37. El cuarto compromiso del plan de acción se relaciona con el despliegue de capacidad civil. Actualmente las Naciones Unidas están llevando a cabo un examen sobre la capacidad civil internacional. Uno de los objetivos del equipo de examen consiste en la identificación de métodos para aumentar la proporción de mujeres civiles desplegadas en países que salen de un conflicto. El despliegue de un mayor número de mujeres, aunque es fundamental, tan solo es uno de los métodos de garantizar un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género. Es igualmente importante identificar las aptitudes y los conocimientos necesarios para hacer frente a las desigualdades entre los géneros y formular estrategias que garanticen su inclusión en los contingentes bilaterales y multilaterales desplegados en situaciones posteriores a conflictos.

38. Se pueden distinguir dos variedades de competencias civiles con una perspectiva de género. La primera categoría abarca una serie de capacidades especializadas requeridas para responder a las necesidades urgentes de la mujer en situaciones posteriores a un conflicto, que corresponden, entre otros, a los profesionales de salud reproductiva y los especialistas en el diseño y la ejecución de los programas de desarme, desmovilización y reintegración con una perspectiva de género. Con menos frecuencia se reconoce la necesidad, en el período inmediatamente posterior a los conflictos, de disponer de profesionales del derecho con formación especializada —por ejemplo, en la investigación de denuncias de violencia sexual generalizada o sistemática, o en la facilitación de acceso de la mujer a los sistemas de aplicación de la ley y de justicia penal. La segunda categoría de competencias se relaciona con la reestructuración de las instituciones del Estado desde una perspectiva de género, en la que se incluyen, entre otros, los especialistas en la dimensión de género de la reforma de los procesos electorales, las instituciones de seguridad y los sistemas de gestión del gasto público, y los especialistas en la reforma legislativa en ámbitos como la tierra y la herencia, la ciudadanía y la violencia contra la mujer. Muchos de esos conocimientos especializados se refieren a las medidas identificadas en otras partes de este plan de acción y, de hecho, cuanto mejor contemple la capacidad civil las cuestiones de

género mayores serán las posibilidades de que se desplieguen los servicios de expertos y los recursos adecuados para tratar los otros seis compromisos del plan.

39. Por consiguiente, el Secretario General insta al sistema de las Naciones Unidas a garantizar que las capacidades de los civiles desplegados incluyan conocimientos especializados para satisfacer las necesidades urgentes de la mujer, así como competencias para la reconstrucción de las instituciones del Estado a fin de hacerlas más accesibles a las mujeres y las niñas y menos propensas a la discriminación por motivos de género. El Secretario General pedirá a los principales dirigentes de las Naciones Unidas que velen por que los planificadores de misiones y humanitarios examinen sus procedimientos con miras a mejorar la capacidad de la Organización para hacer frente a las necesidades de las mujeres y las niñas después de los conflictos. Para ello entre otras cosas, se debería aprovechar la experiencia positiva de los asesores de género desplegados en situaciones de crisis y posteriores a los conflictos. El Secretario General insta a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales y no gubernamentales a que contraten a esos especialistas y les otorguen mandatos apropiados, los integren en sus listas de personal de despliegue y dediquen recursos para permitir su continua participación. Todos los actores responsables de garantizar la disponibilidad de las capacidades civiles deberían examinar, según proceda, los sistemas de clasificación de conocimientos especializados para garantizar que se dispone de suficientes competencias en relación con el género. A fin de velar por que el examen de estas cuestiones se integre en los programas actuales de reforma, el Secretario General ha pedido al equipo que realiza el examen sobre la capacidad civil internacional que plantee recomendaciones destinadas a la aplicación de este componente esencial del plan de acción.

40. El quinto compromiso del plan de acción se refiere a los métodos destinados a aumentar la proporción de mujeres encargadas de la adopción de decisiones en las instituciones de gobernanza después de los conflictos. Velar por ello es un elemento clave del programa del Consejo de Seguridad para promover la participación de la mujer en la consolidación de la paz. La eliminación de los obstáculos en todos los aspectos de la participación política de la mujer es una cuestión de derechos humanos fundamentales. La mujer no debería encontrar trabas para votar, adherirse a asociaciones, presentar su candidatura a un cargo o expresar sus convicciones. No se puede permitir que ningún actor, estatal o no estatal, imponga restricciones al libre ejercicio de esos derechos. Se deben dismantelar las leyes y políticas discriminatorias y se debe impedir la intimidación pública de la mujer por las fuerzas de seguridad. Los Estados también deben dar pasos positivos, como luchar contra los prejuicios sociales que niegan a las niñas la educación necesaria para disfrutar de un ejercicio más pleno de los derechos civiles y políticos. Las situaciones posteriores a conflictos plantean retos adicionales para asegurar esos derechos, como la falta de recursos, la escasez de seguridad y la degradación de la infraestructura de comunicaciones, aspectos que también exigen una atención urgente desde una perspectiva de género.

41. Sin embargo, para cumplir plenamente la promesa de la resolución 1325 (2000), no sólo debemos proteger los derechos políticos básicos de la mujer sino también garantizar una mayor presencia de mujeres en puestos de liderazgo, designadas y elegidas. Al igual que debe garantizarse el derecho de la mujer al voto, la asociación y la libre expresión, no basta simplemente con eliminar los obstáculos evidentes a la asunción de funciones decisorias por las mujeres. También es

necesario adoptar medidas especiales y, sobre todo, acabar con los estereotipos que tachan a la mujer de inadecuada para ocupar puestos de liderazgo político o en el funcionariado público. También es necesario adoptar medidas activas para neutralizar los obstáculos institucionales oficiosos que desalientan sistemáticamente la participación en los órganos de deliberación de los pocos nuevos miembros procedentes de grupos tradicionalmente marginados. La investigación ha demostrado, por ejemplo, que hasta que las mujeres no representan al menos entre un cuarto y un tercio de los miembros de un organismo, su participación es escasa<sup>9</sup>. El claro compromiso de la comunidad internacional consiste en aumentar la proporción de mujeres que desempeñan cargos públicos electos —uno de los indicadores para medir el logro del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio. El método más directo y eficaz para garantizar que un mayor número de mujeres desempeñe cargos públicos consiste en establecer disposiciones jurídicamente vinculantes según las cuales las mujeres deban tener una proporción mínima de puestos en órganos electivos (a través de requisitos de los partidos o de otros medios) y de cargos ocupados por designación en instituciones estatales. En los países que salen de un conflicto y no han utilizado sistemas basados en cuotas, tan solo son mujeres el 12% de los parlamentarios, en promedio. En los países que salen de un conflicto y utilizan cuotas, las mujeres constituyen el 34% de los miembros de órganos legislativos<sup>10</sup>.

42. Los propios Estados soberanos deben decidir el sistema electoral que utilizarán y las normas que regirán su funcionamiento. El papel de las Naciones Unidas consiste en proponer y facilitar, no en imponer. Sin embargo, no podemos renunciar a nuestra responsabilidad de recordar a los Estados sus compromisos internacionales, incluida la necesidad de aumentar la proporción de mujeres en los órganos electivos y en otras instituciones públicas. Debemos, además, proporcionar asesoramiento basado en la evidencia sobre las posibles consecuencias de los distintos enfoques con los que se garantiza el cumplimiento de esta obligación. La comunidad internacional promueve medidas especiales de carácter temporal, tales como la acción positiva, el trato preferencial y los sistemas de cuotas, para fomentar la participación política de la mujer y aumentar la proporción de mujeres que desempeñan cargos públicos. Su uso está consagrado en varios instrumentos internacionales, incluida la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y ha recibido el apoyo constante de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. El Secretario General apoyó firmemente la utilidad de las medidas especiales de carácter temporal en su nota de orientación de 2008 sobre el enfoque de las Naciones Unidas relativo a la asistencia en el ámbito del estado de derecho. Los actores de las Naciones Unidas que prestan apoyo electoral han proporcionado en algunos casos asistencia técnica sobre el uso de medidas especiales de carácter temporal, incluidas cuotas de representación de mujeres. Si bien, con razón, podemos estar orgullosos del historial de las Naciones Unidas, la prestación de asistencia técnica en esta esfera se beneficiaría de un enfoque más coherente y sistemático. Las medidas especiales de carácter temporal, incluidas las cuotas electorales, deben instituirse tan solo cuando se dan las circunstancias apropiadas. Lo mismo ocurre con respecto a las medidas que prevén una determinada proporción de mujeres en los órganos públicos no electos. Si bien

<sup>9</sup> Agarwal, Bina, “Does Women’s Proportional Strength Affect their Participation?” *World Development*, vol. 38, núm. 1 (2010).

<sup>10</sup> Datos obtenidos de la Unión Interparlamentaria, Quota Project, disponible en [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).

se pueden aplicar más fácilmente medidas particulares en algunos países que en otros, debemos garantizar que la asistencia técnica a todos los países incluya una evaluación rigurosa del valor potencial de todas estas medidas. A fin de abordar estas cuestiones de manera integrada y de señalar el apoyo de la comunidad internacional a la gobernanza inclusiva, el Secretario General ha encargado a las Naciones Unidas que garanticen que la asistencia técnica a los procesos de resolución de conflictos y a los países que salen de un conflicto promueva la participación de la mujer en calidad de responsable de la adopción de decisiones en instituciones públicas, designadas y elegidas, incluso mediante el uso de medidas especiales de carácter temporal, tales como la acción positiva, el trato preferencial y los sistemas de cuotas.

43. Además, la asistencia de las Naciones Unidas velará por que se evite la discriminación por motivos de género en todas las etapas del proceso político. A dicho efecto, las Naciones Unidas apoyarán la reforma del marco legislativo en materia de partidos políticos, ciudadanía, estado civil y documentos de identidad de los desplazados internos y los refugiados; las actividades destinadas a garantizar que la mujer pueda lograr una representación importante en los órganos de administración electoral y de solución de diferencias, y que no exista discriminación por motivos de género en ninguno de los procesos electorales (incluidos la inscripción de votantes, la educación cívica, las votaciones, la seguridad de los candidatos y el acceso a los medios de comunicación); y la cartografía de la vulnerabilidad para evaluar la posible violencia que enfrentan las mujeres (como votantes, trabajadoras de partidos y candidatas), así como las medidas encaminadas a prevenir esas amenazas y responder a ellas.

44. El Secretario General pedirá a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas que examinen sus procedimientos para garantizar la prestación constante de estas formas de asistencia técnica, que incluyen, entre otras, la aportación de conocimientos especializados en materia de género y elecciones a los procesos de mediación, de modo que se pueda realizar una pronta evaluación de los métodos destinados a velar por que un mayor número de mujeres ocupen cargos de adopción de decisiones después de un conflicto, elegidas y designadas; examinar el mandato de las misiones de evaluación para garantizar la facilitación rutinaria de análisis basados en la evidencia sobre las opciones para la adopción de medidas especiales de carácter temporal, tales como cuotas obligatorias; y organizar consultas nacionales de base amplia, en las que participen partidos políticos, grupos de la sociedad civil y parlamentarias de otros países que hayan salido de un conflicto en la región y hayan participado en sistemas de cuotas, con miras a evaluar la conveniencia de utilizar enfoques contrapuestos. Además, el apoyo a la reforma de la administración pública garantizará la plena consideración de distintas medidas, como sistemas de cuotas y planes de promoción acelerada, para aumentar la proporción de mujeres en todos los niveles de las instituciones estatales, así como la creación de capacidad para mejorar su eficacia.

45. El sexto compromiso del plan de acción trata del apoyo al estado de derecho, que reviste suma importancia en los países que salen de un conflicto, y abarca a las instituciones que proporcionan seguridad, administran justicia y determinan el marco legislativo. La ausencia del estado de derecho es sinónimo de colapso del Estado. La negación de seguridad, justicia e igualdad que padece la mujer cuando las instituciones del estado de derecho no tienen en cuenta las cuestiones de género se describe en la sección III del presente informe. La elaboración de un programa

integral en el que se confronten esos retos va más allá de lo que puede ofrecer este informe. Hay determinadas cuestiones que se abordarán en otros componentes de este plan de acción: la mejor integración de las necesidades de las mujeres y las niñas en materia de seguridad en los acuerdos de paz y los marcos de planificación posteriores a los conflictos; el aumento de los recursos destinados a las actividades encaminadas al acceso de la mujer a la justicia; los especialistas en la reforma jurídica desde una perspectiva de género en los equipos de respuesta civil; y el aumento del número de mujeres en cargos directivos para exigir la rendición de cuentas en relación con todos los puntos anteriores.

46. Habida cuenta de la magnitud y el alcance de las cuestiones planteadas, el presente informe se limitará a esbozar tres medidas concretas que apoyarán y expresarán el compromiso de las Naciones Unidas para garantizar que su enfoque en el estado de derecho - antes, durante y después de un conflicto —fomente sistemáticamente los derechos de la mujer a la seguridad y la justicia. En primer lugar, cuando se despliegue personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la Organización dará prioridad a la seguridad de las mujeres y las niñas mediante la creación de un entorno protector para las mujeres, incluidas las que se encuentren en campamentos de refugiados y de desplazados internos, y mediante el aumento hasta el 20%, para 2014, de la proporción de mujeres policías en las operaciones de mantenimiento de la paz. De este modo, la mujer adquirirá poder y se sentirá con fuerzas para denunciar los delitos, incluida la violencia sexual y por motivos de género. El enfoque de las Naciones Unidas de lucha contra la violencia sexual y por motivos de género también mejorará mediante la aplicación sistemática de las medidas que figuran en las directrices, las herramientas y los recursos de capacitación desarrollados para la policía civil y el personal militar de mantenimiento de la paz, tales como la *United Nations police standardized best practices toolkit on gender and policing in peacekeeping operations* (Guía de mejores prácticas policiales normalizadas de las Naciones Unidas en materia de género y vigilancia en las operaciones del mantenimiento de la paz) y el *United Nations police standardized training curriculum on investigating and preventing sexual and gender-based violence* (Plan normalizado de capacitación policial de las Naciones Unidas en materia de investigación y prevención de la violencia sexual y por motivos de género). El aumento de la capacidad de los órganos de seguridad nacional para reproducir e institucionalizar esas prácticas y mejorar a partir de ellas, incluso a través de la reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género, será una parte integral de este esfuerzo. Por último, continuarán utilizándose los proyectos de efecto rápido para crear confianza, incluso a través de proyectos que empoderen a la mujer o contribuyan a la creación de un entorno que la proteja.

47. En segundo lugar, debemos proporcionar apoyo periódico e inmediato en relación con el acceso de las mujeres y las niñas a las instituciones de justicia y de aplicación de la ley. Los servicios de apoyo jurídico a la mujer —aplicados desde el principio y en suficiente medida para demostrar el compromiso de poner fin a la impunidad y de proteger a las víctimas— se convertirán en un componente típico de la respuesta de las Naciones Unidas enfocada al estado de derecho. Basándose en los innovadores programas existentes, los actores nacionales e internacionales colaborarán para capacitar a abogados, asistentes jurídicos y asistentes de enlace de la policía con el fin de que proporcionen asesoramiento jurídico y apoyo logístico a las mujeres que buscan, entre otras cosas, denunciar la violencia sexual y otros

delitos y participar en su persecución, interponer reclamaciones sobre tierras y herencias, luchar por la custodia de sus hijos y obtener el reconocimiento de su ciudadanía por parte del Estado. Esto se complementará con actividades dirigidas a crear, en las comisarias de policía, unidades designadas para registrar, supervisar e investigar los casos presentados por las mujeres y las unidades especializadas, a fin de perseguir los casos de violencia sexual y por motivos de género.

48. En tercer lugar, el Secretario General insta a todos los actores a que garanticen el establecimiento de normas mínimas en cuestiones de género para las comisiones de la verdad, los programas de reparación y sus correspondientes organismos. Si bien el diseño de las instituciones de justicia de transición debe ser decidido por las partes negociadoras y los gobiernos instaurados tras los conflictos, la comunidad internacional debe indicar claramente de qué modo estos mecanismos deben ser coherentes con las resoluciones del Consejo de Seguridad y otras disposiciones jurídicas internacionales sobre los derechos de las mujeres y las niñas. Las Naciones Unidas elaborarán directrices y modelos sobre: a) la composición de los órganos rectores de las instituciones de justicia de transición, especialmente en relación con la proporción y el perfil de las mujeres miembros; b) el mandato, en particular respecto de los delitos y autores que se contemplan en sus jurisdicciones, el período de actuación y los vínculos con otras instituciones de justicia; y c) los procedimientos de protección de la seguridad y la dignidad de las víctimas y los testigos, que garanticen normas adecuadas en relación con las pruebas y determinen formas de reparación y modalidades para su aplicación. A nivel nacional, las entidades pertinentes de las Naciones Unidas realizarán un seguimiento e informarán sobre el funcionamiento de las instituciones de justicia de transición y evaluarán su coherencia con esas y otras normas.

49. El séptimo y último compromiso del plan de acción trata de la recuperación económica. La actividad económica de las mujeres no solo puede contribuir de manera significativa a la paz duradera; el hecho de que participen más en la fuerza de trabajo, a menudo les proporciona los recursos, el estatus y las relaciones necesarios para entrar en la esfera política, ya sea impugnando elecciones o participando en el activismo cívico. Si bien se necesita una amplia gama de medidas para sacar provecho del potencial productivo de la mujer y garantizar su potenciación económica, la contribución más importante de la comunidad internacional puede ser corregir el sesgo generalizado que dirige de forma abrumadora los recursos disponibles tras los conflictos hacia los hombres, basándose en la creencia de que de este modo se los puede disuadir de recurrir, a la violencia o reincidir en ella. Esos supuestos ignoran la evidencia contrapuesta de que la asignación de recursos a las mujeres puede ser igual de eficaz para crear las condiciones propicias a una paz duradera. Un análisis de los programas de incentivos dirigidos a hombres considerados en riesgo de adherirse a grupos insurgentes mostró que los hombres calculaban el beneficio en función de los costos, sobre la base del ingreso total del hogar; el hecho de ofrecer las oportunidades para ganarse la vida directamente a esos hombres o a los miembros femeninos de sus hogares no influía en su inclinación a unirse a grupos insurgentes<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> “Pakistan Crisis Analysis Framework: Understanding Crisis in NWFP and FATA” (Banco Mundial/Naciones Unidas, abril de 2010).

50. Así, por motivos tanto de eficiencia como de equidad, el Secretario General expresa el compromiso de las Naciones Unidas de garantizar la implicación equitativa de la mujer como participante y beneficiaria del desarrollo local, la creación de empleo, la prestación de servicios de primera línea y los programas de desarme, desmovilización y reintegración en situaciones posteriores a conflictos. Para empezar a cumplir este compromiso, el Secretario General pedirá a los principales dirigentes de las Naciones Unidas en la Sede y sobre el terreno que adopten medidas en cuatro esferas. En primer lugar, cuando los programas de desarrollo local e infraestructuras se basen en enfoques participativos, modelo que se debe alentar activamente, se debe exigir la participación directa de la mujer y de las organizaciones de la sociedad civil femeninas en el establecimiento de prioridades, la identificación de beneficiarios y el seguimiento de la aplicación. Los estudios han demostrado los beneficios de esos enfoques<sup>12</sup>. En segundo lugar, los programas de empleo creados tras los conflictos deben dirigirse específicamente a la mujer como grupo beneficiario. Se debe aplicar el principio basado en el rango de paridad para garantizar que ni los hombres ni las mujeres reciban más del 60% de días-persona de empleo. Además, los programas de empleo deben garantizar que las trabajadoras reciban directamente sus sueldos y estar dirigidos a eliminar los obstáculos a la participación equitativa, por ejemplo, mediante el ajuste de cuotas de trabajo-producción y la provisión de arreglos de seguridad adecuados. Los altos cargos de las Naciones Unidas sobre el terreno examinarán y supervisarán el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el género incluidas en la *United Nations operational guidance note on post-conflict employment creation, income generation and reintegration* (Nota de orientación operacional de las Naciones Unidas sobre creación de empleo, generación de ingresos y reintegración después de los conflictos) e informarán al respecto.

51. La tercera medida para garantizar que la recuperación económica incluya la perspectiva de género tiene que ver con la promoción de la mujer como agente de prestación de servicios de “primera línea” —por ejemplo, en materia de atención de salud, extensión agrícola y gestión de los recursos naturales. Los estudios han demostrado que dar a la mujer cometidos de primera línea mejora la difusión a las usuarias, aumenta los ingresos autónomos de la mujer y produce el efecto de imitación de conducta, lo que alienta a otras mujeres a progresar en la vida pública<sup>13</sup>. El Secretario General ha pedido a las autoridades superiores de las Naciones Unidas que velen por que la asistencia técnica a los organismos gubernamentales incluya orientación sobre cómo aumentar la proporción de mujeres dedicadas a la prestación de servicios de primera línea.

52. En cuarto lugar, se necesitan medidas específicas para garantizar la participación igualitaria de la mujer en todas las etapas del proceso de desarme, desmovilización y reintegración —desde la negociación de acuerdos de paz y el establecimiento de instituciones nacionales hasta el diseño y la ejecución de programas. Los programas de desarme, desmovilización y reintegración deben eliminar los obstáculos a la participación de las mujeres combatientes y las mujeres y las niñas vinculadas a fuerzas y grupos armados; ofrecer asistencia adecuada a las mujeres para su reintegración, que incluya apoyo material y psicosocial a las que afrontan actitudes particularmente discriminatorias o comportamientos violentos por

<sup>12</sup> Narayan, Deepa y Petesch, Patti (eds.), *Moving out of Poverty*, volumen 1: *cross-disciplinary perspectives on mobility* (Banco Mundial, 2007).

<sup>13</sup> Tendler Judith, *Good Government in the Tropics* (Johns Hopkins University Press, 1998).

parte de las familias o comunidades cuando regresan a la vida civil; apoyar a mujeres que dispensan cuidados a excombatientes con discapacidad y crónicamente enfermos y a niños que anteriormente habían estado vinculados a fuerzas y grupos armados; instituir procedimientos de investigación de antecedentes para excluir de los servicios de seguridad a quienes vulneran los derechos de la mujer; y proporcionar programas de seguridad pública y reconciliación que tengan en cuenta las cuestiones de género para las comunidades que acojan a un gran número de excombatientes. Como parte de este esfuerzo, las autoridades superiores de las Naciones Unidas sobre el terreno realizarán un seguimiento e informarán sobre la aplicación de los componentes de género incluidos en las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas.

## V. Conclusiones y observaciones

53. Existe un apoyo sin precedentes en la comunidad internacional a la adopción de medidas enérgicas dirigidas a garantizar la plena participación de la mujer en la consolidación de la paz. El análisis y el plan de acción presentados en el presente informe proporcionan una base sólida para el cumplimiento de la promesa formulada en las resoluciones del Consejo de Seguridad dedicadas a la mujer, la paz y la seguridad. Sin embargo, no debemos hacernos ilusiones sobre los problemas de su aplicación. El examen de los procedimientos y el diseño de programas exige una reflexión cuidadosa. También se necesitan recursos adicionales y el Secretario General insta a los Estados Miembros a que realicen inversiones sustanciales a largo plazo en la seguridad de la mujer y su potencial productivo, que actúan como “multiplicadores de fuerza” para una paz duradera.

54. Los Estados Miembros también deben garantizar que su apoyo a la participación de la mujer en la consolidación de la paz es coherente. Las posiciones adoptadas sobre temas cruciales no deben variar en los distintos contextos institucionales, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. Debe darse prioridad a aumentar las capacidades de la mujer para participar en la consolidación de la paz en las actividades dedicadas, entre otras cosas, a apoyar los procesos de paz a través de iniciativas diplomáticas independientes prestar asistencia bilateral a los países que salen de un conflicto y participar en órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas.

55. El sistema de las Naciones Unidas también debe garantizar la coherencia de la actuación. La Comisión de Consolidación de la Paz, cuyas resoluciones fundacionales incluyen un mandato para abordar las cuestiones de género, desempeña un papel importante, incluso a través de sus configuraciones específicas para países concretos. El seguimiento de los progresos logrados en el cumplimiento de lo dispuesto en los siete compromisos del plan de acción es esencial y su control se verá facilitado por los indicadores globales sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000), preparada a petición del Consejo de Seguridad. De conformidad con las instrucciones del Consejo que figuran en el párrafo 15 de la resolución 1889 (2009), la presentación de informes y la supervisión de la aplicación de este plan de acción formará parte de mi programa de acción para mejorar la labor de las Naciones Unidas en favor de la consolidación de la paz.