



Asamblea General

Distr. general
1 de junio de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 149 de la lista preliminar*

Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Evaluación sobre la situación de las mujeres y la paz y la seguridad en las misiones sobre el terreno: elecciones y transiciones políticas

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

En su evaluación sobre la situación de las mujeres y la paz y la seguridad en el contexto de los procesos electorales y las transiciones políticas en las misiones sobre el terreno, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) analizó los tres pilares pertinentes, a saber, la participación, la protección y la prevención, y cinco esferas de resultados, que abarcan desde la mitigación de la violencia política contra las mujeres hasta la mejora de los bienes y servicios públicos impulsada por el liderazgo de las mujeres. La evaluación comprendió las operaciones de mantenimiento de la paz de Malí, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo y las tres misiones políticas especiales situadas en el Afganistán, el Iraq y Somalia.

En los seis países, hubo factores estructurales y sistémicos que obstaculizaron la participación equitativa de las mujeres en la vida pública y política, lo que las disuadió de acudir a votar o de emprender campañas que las ayudaran a resultar elegidas. En general, se observaron cuatro dificultades: a) las normas sociales y culturales, b) los problemas de seguridad, c) el gran porcentaje de mujeres pobres y la baja alfabetización y d) la falta de voluntad política para apoyar a las candidatas.

La inseguridad y la violencia política dirigidas a las mujeres siguieron aumentando o se mantuvieron altas en todos los países. Las operaciones de mantenimiento de la paz que tienen el mandato de protección hicieron todo lo posible por incorporar la perspectiva de género en sus actividades, pero no consiguieron resolver la violencia física y de otro tipo dirigida a las mujeres por motivos políticos en el contexto de las elecciones. Los datos existentes sobre los conflictos no se pormenorizaron lo suficiente ni se utilizaron sistemáticamente para adaptar los planes de seguridad a la realidad de la violencia sobre el terreno. Las actividades de las misiones políticas especiales se limitaron a vigilar los actos de violencia (excepto en el Iraq) debido a que no tienen un mandato de protección.

* [A/77/50](#).



En todos los países, disminuyó la participación electoral y las mujeres encontraron dificultades concretas para ejercer su derecho al voto. La ausencia de seguridad electoral que responda a las cuestiones de género se vio agravada por el escaso apoyo que prestaron las misiones a los órganos de gestión electoral, lo que limitó su eficacia para aliviar la creciente sensación de inseguridad de las mujeres y su desconfianza en el proceso electoral.

Las misiones consiguieron influir mucho más cuando defendieron y apoyaron la aplicación coherente y obligatoria de cuotas de género, por considerarlas la medida especial de carácter temporal más eficaz para aumentar o mantener el porcentaje de mujeres candidatas y electas. Hasta 2021, se obtuvieron avances importantes en Malí, Somalia, el Iraq y el Afganistán. Fue destacable la colaboración de las misiones con las organizaciones de la sociedad civil para mantener esos logros a largo plazo.

En la mayoría de los casos, hubo un aumento limitado del porcentaje de mujeres nombradas para cargos ministeriales. Aunque mantuvieron la imparcialidad, no todas las misiones evaluadas dirigieron sus actividades a las funcionarias electas, con la excepción de la defensa del nombramiento de presidentas de los órganos de gestión electoral o de los procesos de paz en curso.

Por último, las mujeres elegidas no tuvieron influencia suficiente para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos. Aunque los limitados datos revelan que los porcentajes más altos de representación política de las mujeres tienen una relación positiva con el gasto más centrado en la educación que en el ejército, de todas formas, las funcionarias elegidas encontraron importantes dificultades para lograr que se apoyaran las leyes que promueven la igualdad de género, lo que subraya la necesidad de incorporar cambios más amplios en los ámbitos social, cultural y de seguridad.

La OSSI formuló tres recomendaciones importantes a las seis misiones:

- a) Formular medidas de prevención a largo plazo y de protección a corto plazo para desterrar la violencia política contra las mujeres;
- b) Concebir estrategias específicas para cada misión, partiendo del análisis del contexto de cada país, con el fin de promover la participación y la representación política de las mujeres;
- c) Armonizar la estrategia de datos, la promoción y las iniciativas de apoyo con los equipos de las Naciones Unidas en los países que corresponda a fin de promover la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

La OSSI también hizo una recomendación importante al Departamento de Operaciones de Paz y al Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz: que apoyaran y coordinaran la labor contextualizada de las misiones relativa a las mujeres y la paz y la seguridad para mejorar el aprendizaje y permitir el intercambio de conocimientos.

I. Introducción y objetivo

1. El objetivo general de la evaluación llevada a cabo por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) era determinar, de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de los resultados relativos a las mujeres y la paz y la seguridad logrados en el contexto de los procesos electorales¹ y las transiciones políticas² en los tres pilares, a saber, la participación, la protección y la prevención, en determinadas operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales. El tema seleccionado por la OSSI surgió de una evaluación de los riesgos de los programas y un proceso de determinación del alcance que figuran en el documento conceptual preparado al comienzo de la evaluación³.

2. A continuación, se enumeran las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales estudiadas:

- a) Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA);
- b) Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA);
- c) Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO);
- d) Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA)⁴;
- e) Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI);
- f) Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM).

3. Se pidió a la administración de cada misión que hiciera observaciones sobre el proyecto de informe, que luego se incluyeron en el anexo.

II. Antecedentes

4. La agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad es un marco normativo basado en un conjunto de diez resoluciones del Consejo de Seguridad⁵ en las que el Consejo hizo hincapié en la importancia de la igualdad de género para las iniciativas de paz y seguridad. Desde que se aprobó la resolución [1325 \(2000\)](#), los principios propuestos en las resoluciones sobre las mujeres y la paz y la seguridad orientan las políticas y los programas de las Naciones Unidas que tienen por objeto plasmar las nuevas normas sobre el papel que desempeña el género en la paz y la seguridad. Esos principios se articulan en tres “pilares” de actividades relativos a las mujeres y la paz y la seguridad: la protección de los derechos y el cuerpo de la mujer, sobre todo en situaciones de conflicto; la participación de las mujeres en todas las formas de gobernanza y toma de decisiones en materia de paz y seguridad; y el papel de las mujeres en la prevención de los conflictos y la violencia, en concreto, aunque no exclusivamente, la violencia sexual relacionada con los conflictos y los procesos de

¹ Abarcan los períodos preelectoral, electoral y poselectoral.

² Se refiere al proceso que transita un país para retornar al orden constitucional y a la democracia una vez finalizado un régimen autoritario.

³ Oficina de Servicios de Supervisión Interna, División de Inspección y Evaluación, documento IED-21-012, documento conceptual.

⁴ Pese a los drásticos cambios que tuvieron lugar en el Afganistán a partir de agosto de 2021, se incluyó en la evaluación el análisis acerca de la UNAMA desde 2017 hasta agosto de 2021.

⁵ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [1325 \(2000\)](#), [1820 \(2008\)](#), [1888 \(2009\)](#), [1889 \(2009\)](#), [1960 \(2010\)](#), [2103 \(2013\)](#), [2122 \(2013\)](#), [2242 \(2015\)](#), [2467 \(2019\)](#) y [2493 \(2019\)](#).

solución de conflictos⁶. La agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad complementa los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el Objetivo 5 (sobre la igualdad de género) y el Objetivo 16 (sobre la paz, la justicia y las instituciones sólidas), pues dismantela los obstáculos que dificultan la igualdad sustantiva de género, por ejemplo, promoviendo la participación igualitaria de las mujeres en las instituciones públicas y privadas.

5. En su reciente llamamiento a la acción sobre las mujeres en la transformación de la paz y la seguridad⁷ y en su iniciativa Acción por el Mantenimiento de la Paz, el Secretario General animó a todos los asociados en el mantenimiento de la paz a que revitalizaran el cumplimiento de los compromisos relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad. Ese pedido del Secretario General derivó en que las operaciones de mantenimiento de la paz comenzaran a tomar medidas explícitas para potenciar el liderazgo y la participación plena de las mujeres con el objeto de transformar la paz y la seguridad, y en que un número cada vez mayor de misiones recibieran un mandato explícito de aumentar la participación de las mujeres en las iniciativas de paz y seguridad.

6. El Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz colaboran estrechamente con los asociados pertinentes de las Naciones Unidas para aplicar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, sobre todo con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)⁸. En las misiones, las asesorías de género tienen a su cargo la orientación general acerca de la aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad y, junto con los componentes de cada misión, ejecutan actividades relacionadas con esa agenda.

7. La Secretaria General Adjunta de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz actúa como coordinadora, por mandato de la Asamblea General, de las actividades de asistencia electoral en todo el sistema de las Naciones Unidas. Con el apoyo de la División de Asistencia Electoral, la coordinadora define y difunde la política electoral interna de las Naciones Unidas, incluida la política que apunta a promover la participación electoral y política de las mujeres⁹. A partir de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones de las necesidades encabezadas por la División, la coordinadora también define los parámetros de la totalidad de la asistencia electoral que prestan las Naciones Unidas, conforme a la solicitud de los Estados Miembros. En el terreno, la asistencia electoral suele prestarse a través de los componentes de las misiones. Los componentes militar y de policía de las operaciones de mantenimiento de la paz ayudan a los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley a garantizar la seguridad de los procesos electorales. El Secretario General dispuso que toda la asistencia electoral que se prestara en entornos de operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales estuviera totalmente integrada y que todos los componentes electorales informaran al representante especial pertinente del Secretario General o representante especial adjunto, que también tiene la función de coordinador residente¹⁰.

⁶ El cuarto pilar, relativo al socorro y la recuperación, no se ha incluido en el presente documento.

⁷ Véase www.peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_call_to_action-final.pdf.

⁸ Otros asociados pueden ser la Oficina de Coordinación del Desarrollo, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁹ Véase dppa.un.org/es/elections.

¹⁰ Naciones Unidas, coordinadora de las Naciones Unidas para asuntos de asistencia electoral, "Policy: principles and types of UN electoral assistance", 3 de marzo de 2021.

8. En la práctica, todas las misiones evaluadas, con la excepción de la MONUSCO, disponían de una unidad electoral, encargada de dirigir las actividades de asistencia electoral y coordinar el trabajo de otros organismos, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU-Mujeres. El PNUD centró su labor en prestar asistencia a los procesos electorales y a las disposiciones logísticas, mientras que ONU-Mujeres proporcionó formación y asesoramiento para aumentar la participación de las mujeres en los procesos electorales.

9. El mandato de las seis misiones hacía referencia explícita a la participación de las mujeres en la paz y la seguridad, y las operaciones de mantenimiento de la paz tenían un mandato específico de protección respecto de las mujeres y la paz y la seguridad (véase el cuadro 1). Además, todas tenían el mandato de prestar asistencia electoral, con la excepción de la MONUSCO, debido a algunas consideraciones políticas. En el cuadro 1 se detallan las elecciones presidenciales y parlamentarias incluidas en la presente evaluación.

Cuadro 1

Referencias a los mandatos sobre las mujeres y la paz y la seguridad y a las elecciones en las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en 2020

	Resolución del Consejo de Seguridad					
	2552 (2020) (MINUSCA)	2531 (2020) (MINUSMA)	2556 (2020) (MONUSCO)	2543 (2020) (UNAMA)	2522 (2020) (UNAMI)	2540 (2020) (UNSOM)
Las mujeres y la paz y la seguridad						
Protección de las mujeres	X	X	X			
Participación de las mujeres en los procesos políticos y las instituciones	X	X	X	X	X	X
Elecciones	X	X		X	X	X
	<i>República Centroafricana</i>	<i>Mali</i>	<i>República Democrática del Congo</i>	<i>Afganistán</i>	<i>Iraq</i>	<i>Somalia</i>
Elecciones incluidas en la evaluación	2020-2021 ^a	2018 ^b 2019-2020 ^c	2018 ^b 2019 ^c	2018 ^c 2019 ^b	2018 ^c 2021 ^c	2016 ^c 2017 ^b 2021 ^{a,d}

^a Presidencial y parlamentaria.

^b Solo presidencial.

^c Solo parlamentaria.

^d No hay sufragio universal en Somalia. Las elecciones a ambas cámaras del parlamento son indirectas y los miembros son elegidos por colegios electorales cuyos delegados son seleccionados por los ancianos de los clanes tradicionales.

III. Alcance y metodología

10. El equipo de evaluación examinó los datos recabados para determinar la calidad y suficiencia de los insumos y productos o actividades de cada misión y su contribución a los cambios observables en los resultados que se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2

Resultados evaluados

<i>Pilar</i>	<i>Resultado</i>
Prevención y protección	<ul style="list-style-type: none"> • Mitigación de la violencia política contra las mujeres que participan en las elecciones
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la participación electoral de las mujeres • Aumento del número de candidatas elegidas o nombradas en los ámbitos nacional y subnacional (con especial atención en la aplicación de las garantías constitucionales y legislativas para que los procesos electorales se desarrollaran con igualdad de género) • Aumento de los nombramientos de mujeres en el gobierno o el poder ejecutivo • Mejoras de los bienes y servicios públicos gracias a la calidad del liderazgo y la influencia de las mujeres (con especial atención en las políticas y los cambios favorables a las mujeres incorporados en el gasto público y la buena gobernanza)

11. Para evitar que el ámbito de estudio de esta evaluación se solapara al de otras evaluaciones y las auditorías, no incluyó la incorporación de la perspectiva de género, la paridad de género, la explotación y el abuso sexuales, los resultados relacionados con la participación política de las mujeres en los procesos de paz y los diálogos políticos ni las actividades relativas a las mujeres y la paz y la seguridad del Departamento de Operaciones de Paz y del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz en la Sede.

12. Para la presente evaluación, se empleó una metodología de estudio de casos con el propósito de analizar sistemáticamente la labor de las seis misiones. La evaluación se ciñó al período comprendido entre enero de 2017 y diciembre de 2021. El estudio utilizó un método mixto, en el que se triangularon diversas fuentes de datos con métodos cualitativos y cuantitativos (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Metodología e instrumentos de análisis

<i>Pilar</i>	<i>Fuente de los datos</i>	<i>Método y análisis</i>
Prevención y protección	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de datos geocodificados y curados sobre la violencia política dirigida a las mujeres^a del proyecto de base de datos sobre localización de los conflictos armados y datos sobre incidentes (Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED)) • Conjuntos de datos sobre la violencia de género procedentes de las misiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencias y características del grado de violencia política dirigida a las mujeres durante las elecciones
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos de investigación revisados por homólogos y documentos de las Naciones Unidas • Datos de la Unión Interparlamentaria • Índice mundial de las mujeres, la paz y la seguridad 2019/20 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de características descriptivas y examen de expertos sobre la participación electoral de las mujeres y su representación

<i>Pilar</i>	<i>Fuente de los datos</i>	<i>Método y análisis</i>
Eficacia y contribución de cada misión a los resultados sobre las mujeres y la paz y la seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de actividades sobre las mujeres y la paz y la seguridad completada por cada misión • Datos electorales específicos del Afganistán, Malí y la República Centroafricana • Indicadores del desarrollo mundial y evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial • Principales partes interesadas internas y externas: el personal de las misiones, la Sede de las Naciones Unidas y los asociados, así como los funcionarios gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de regresión de las actividades relativas a las mujeres y la paz y la seguridad desarrolladas por la misión y la participación electoral de las mujeres en Malí y porcentaje de candidatas en la República Centroafricana • Análisis de la afinidad de género en el Afganistán • Diagramas de dispersión de la representación de las mujeres y el gasto nacional y la percepción de la buena gobernanza • Análisis estructurado del contenido de 120 entrevistas (78 mujeres y 42 hombres) y más de 200 documentos mediante NVivo

^a ACLED hace un seguimiento de los actos de violencia política contra las mujeres, es decir, el uso de la fuerza contra las mujeres y las niñas por motivos o propósitos políticos.

Limitaciones

13. La mayoría de las misiones carecían de datos relativos a las mujeres y la paz y la seguridad que estuvieran desglosados en función del sexo y la ubicación geográfica acerca de la participación electoral, la violencia electoral y cada candidato (como los cargos que ocupaban mujeres, la afiliación a un partido y la circunscripción que representaban). Además, la mayoría de las misiones carecían de una estrategia decidida y contextualizada que impulsara su labor respecto de las mujeres y la paz y la seguridad, lo que hizo difícil vincular directamente las actividades de las misiones con los resultados obtenidos en el plano nacional.

IV. Resultados de la evaluación

A. Los factores estructurales y sistémicos dificultaron la participación política plena e igualitaria de las mujeres en los seis países

14. Los seis países estaban inmersos en un conflicto de intensidad media a alta y presentaban altos índices de pobreza y desigualdad de género generalizada (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Estadísticas nacionales

	<i>República Centroafricana</i>	<i>República Democrática del Congo</i>	<i>Mali</i>	<i>Somalia</i>	<i>Iraq</i>	<i>Afganistán</i>
Población (millones de personas) ^a	4,9	92,3	20,8	16,3	41,1	39,8
Alfabetización de las mujeres (porcentaje) ^b	24,4	62,9	18,9	n. d.	69,0	17,0
Población urbana (porcentaje) ^a	41,8	45,0	43,1	45,6	70,7	25,8
Clasificación en el índice de desigualdad de género de entre 189 países ^c	159	150	158	n. d.	146	157
Clasificación en el índice de desarrollo humano de entre 189 países ^d	188	175	184	n. d.	123	169

Abreviación: n. d. = no hay datos.

^a Datos de población procedentes de data.un.org (2021).

^b Datos de alfabetización procedentes de es.unesco.org/countries/.

^c Datos del índice de desigualdad de género procedentes de hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii.

^d Datos del índice de desarrollo humano procedentes de hdr.undp.org/data-center/human-development-index.

15. En los seis países, se observaron factores estructurales y sistémicos que dificultaron la participación política plena e igualitaria de las mujeres, cuatro de los cuales fueron comunes a los seis países:

a) Las normas sociales y culturales patriarcales no permitían que las mujeres se postularan a cargos electivos ni votaran, de modo que el acceso al poder político y económico quedaba en manos de las élites y los hombres poderosos;

b) Los índices de pobreza y analfabetismo de las mujeres eran más altos que los de los hombres, y las mujeres carecían de los recursos y las competencias necesarias para votar o hacer una campaña política que las ayudara a resultar elegidas;

c) Los problemas de seguridad, como la violencia política dirigida a las mujeres, disminuían la movilidad de las mujeres y generaban angustia personal para las mujeres y su familia, lo que quizá disuadió a las mujeres de ejercer sus derechos políticos;

d) No había voluntad política para configurar intervenciones que promovieran la participación política de las mujeres.

B. En un entorno de seguridad ya inestable, la labor de las misiones no alcanzó para mitigar ni desterrar de una vez por todas la violencia política dirigida a las mujeres

- 1. En todos los países estudiados, las votantes, activistas, candidatas y funcionarias siguieron corriendo grandes riesgos de ser víctimas de violencia política, lo que disminuyó la movilidad de las mujeres y socavó la credibilidad de las candidatas y la confianza de las votantes, y las disuadió de participar de lleno en los procesos políticos y las elecciones**

16. La falta de seguridad incidió en todos los aspectos del proceso electoral, y las mujeres, en particular, se toparon con varios problemas por el mero hecho de ser mujeres y la idea de que no eran aptas para participar en política.

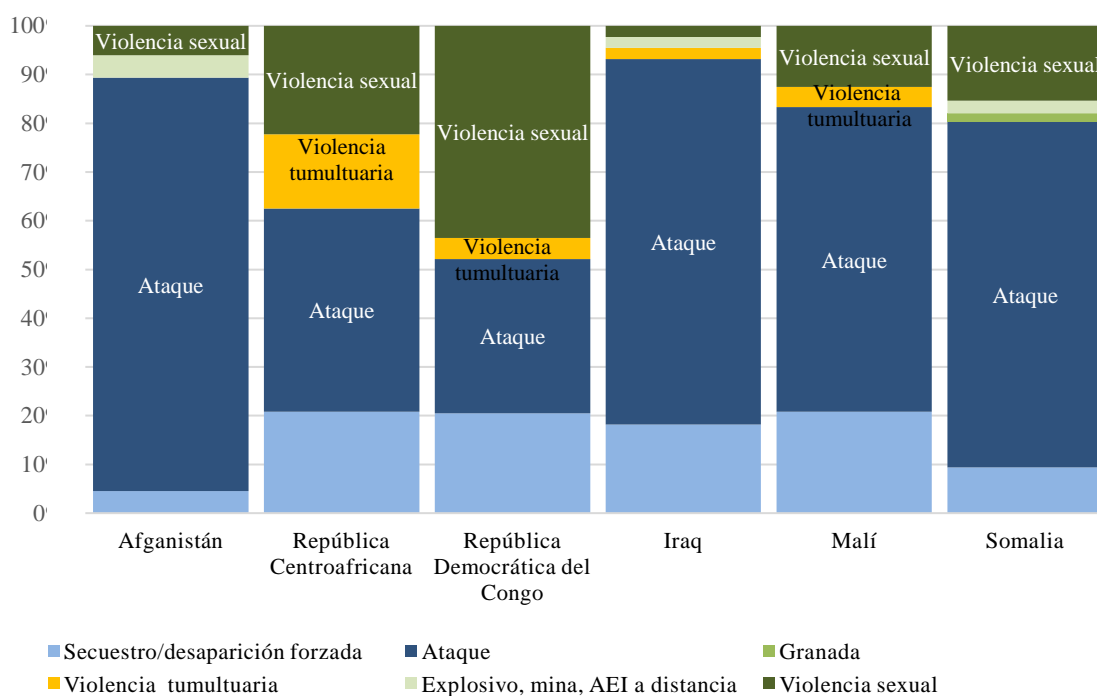
17. La violencia política y, en concreto, la violencia política dirigida a las mujeres¹¹ registró una tendencia ascendente o se mantuvo alta en todos los países, con la excepción de Somalia, donde la tendencia fue descendente. La violencia política dirigida a las mujeres aumentó en diversos grados en el período anterior a las elecciones de los años 2017 a 2021 en todos los países, excepto en Malí.

18. Los tipos y las víctimas de violencia política fueron diferentes en los seis países (véanse las figuras I y II). Los ataques contra las mujeres fueron frecuentes en todos los países. La violencia sexual fue más frecuente y más importante en Malí, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo. En el Afganistán y Somalia, fueron más frecuentes las tácticas de violencia a distancia (por ejemplo, el uso de granadas, explosivos a distancia y minas terrestres). En todos los países, la violencia política dirigida a las mujeres por lo general tuvo como autores a grupos armados no identificados. En el Afganistán, aunque tanto los hombres como las mujeres indicaron que la inseguridad era el principal motivo por el que no votaban, fue mucho más probable que las mujeres fueran disuadidas por el miedo a la violencia de los grupos rebeldes armados¹².

Figura I

Tipos de violencia política dirigida a las mujeres

(Porcentaje)



19. En los seis países, la mayoría de las mujeres que fueron objeto de ataques no tenían ninguna afiliación específica (clasificadas como “civiles”) y pertenecían a diversos grupos: trabajadoras humanitarias, refugiadas y desplazadas internas, periodistas, estudiantes, trabajadoras de salud, reclusas, abogadas y mujeres de grupos étnicos o religiosos; las niñas también fueron víctimas de ataques (véase la

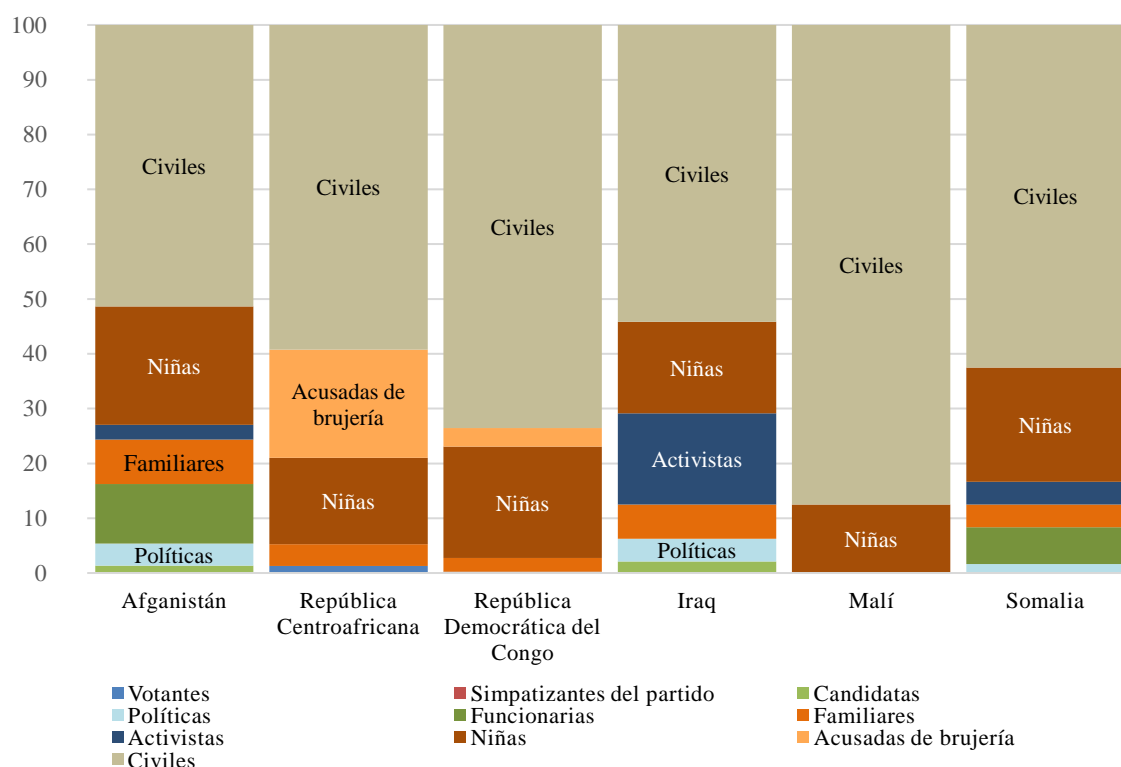
¹¹ Las tendencias examinadas en el presente documento abarcan los sucesos de violencia física en los que hubo al menos una víctima, a los que dio seguimiento el proyecto de base de datos sobre localización de los conflictos armados y datos sobre incidentes (ACLED).

¹² The Asia Foundation, *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019* (2019).

figura II). En la República Centroafricana, y en la República Democrática del Congo en menor medida, las mujeres fueron acusadas de brujería y hechicería y atacadas por grupos parapoliciales, que a menudo eran turbas violentas. En el Afganistán y el Iraq, las candidatas, las activistas y las familiares de determinadas personas fueron víctimas de ataques desproporcionados, que coincidieron con el aumento del número de candidatas en las elecciones de 2018. Esas tendencias de la movilización política de las mujeres generaron una reacción, no solo contra las que aspiraban a cargos políticos, sino también contra las mujeres que no tenían ninguna afiliación concreta.

Figura II
Tipos de mujeres atacadas

(Porcentaje)



20. En general, también aumentaron las formas no físicas de violencia contra las mujeres, lo que ha tenido consecuencias igual de negativas en su participación en los procesos políticos. La mayoría de las transgresiones mencionadas fueron la intimidación, las amenazas, los ataques a la propaganda electoral gráfica de las mujeres, la difamación, el ciberacoso, las campañas de desinformación y el acoso en las redes sociales.

2. **A pesar de los intentos de incorporar la perspectiva de género en los planes y actividades, las misiones (excepto la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq) por lo general no tuvieron en cuenta los aspectos de género de los actos de violencia perpetrados en los períodos electoral, preelectoral y poselectoral**

21. Las misiones emplearon diversas medidas para prevenir y responder a los problemas de seguridad, con las que tuvieron distintos grados de eficacia.

22. Las operaciones de mantenimiento de la paz que tienen un mandato de protección procuraron incorporar la perspectiva de género como principio general en su respectivo mecanismo de alerta temprana y plan de protección durante las elecciones. Por ejemplo, la MONUSCO localizó los focos de violencia electoral y, junto con agentes de la sociedad civil, movilizó equipos locales de protección —en los que se procuró que las mujeres representaran un tercio de todos los miembros— para continuar sensibilizando a las comunidades y resolver todos los conflictos que surgieran mediante el diálogo pacífico. Por su parte, la MINUSMA impartió formación a los agentes de seguridad nacional sobre la prevención de la violencia electoral y suministró tarjetas informativas sobre la seguridad electoral, en las que aparecían grupos vulnerables, como las mujeres. La MINUSCA, en colaboración con el PNUD y ONU-Mujeres, vigiló la violencia contra las mujeres relacionada con las elecciones con monitoras locales en el período anterior a las elecciones de 2020 y 2021. Sin embargo, esas actividades no estuvieron a la altura de la magnitud del problema. En Malí, durante las elecciones presidenciales de 2018, debieron cerrarse casi 500 mesas de votación (el 2 % del total) debido a las amenazas de grupos extremistas¹³. En la República Centroafricana, cerca de 800 mesas de votación del país (el 14 % del total) debieron cerrar como consecuencia de la violencia, según la Autoridad Electoral Nacional.

23. Una medida que tomaron con frecuencia la mayoría de las misiones consistió en prestar apoyo a las fuerzas policiales nacionales para que crearan oficinas o salas de situación de la mujer en las que recibir, analizar y responder a las notificaciones y denuncias de incidentes de violencia, acoso e intimidación y hacer el seguimiento con las fuerzas de seguridad, si correspondía. La MINUSCA, la MINUSMA, la MONUSCO y, más recientemente, la UNSOM, junto con el PNUD y ONU-Mujeres y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, crearon salas de situación de la mujer y líneas telefónicas de emergencia dedicadas a proteger a las candidatas y a las votantes de la violencia electoral, que contaron con la participación y colaboración directas de las mujeres.

24. No obstante, muchos candidatos y organizaciones de la sociedad civil siguieron criticando la creación de estas salas y líneas telefónicas de emergencia arguyendo que no cumplían con su labor ni daban seguimiento a los incidentes denunciados. En la República Democrática del Congo, la línea telefónica de emergencia no se creó específicamente para las elecciones y resultó insostenible debido a la falta de financiación, mientras que, en Malí, la gestión de las salas de situación estaba a cargo de organizaciones de la sociedad civil con un apoyo limitado de la misión. En la República Centroafricana, se encontraron escasas pruebas acerca de la respuesta a más de 5.000 llamadas recibidas en las líneas de emergencia de 11 salas de situación entre diciembre de 2020 y mayo de 2021. En Somalia, el costo de presentar una denuncia ante el mecanismo de solución de controversias electorales seguía siendo prohibitivo, sobre todo para las candidatas que carecían de medios económicos, pues ascendía a 3.000 dólares de los Estados Unidos. La falta de respuesta, sumada a la debilidad de las instituciones del estado de derecho, erosionó aún más la confianza de las mujeres en los procesos electorales y la sensación de seguridad que necesitaban para participar en las elecciones¹⁴.

25. En los países donde las misiones políticas especiales no tenían el mandato de protección, obviamente se vieron limitadas sus iniciativas en ese sentido. En el período anterior a las elecciones de 2021, la UNSOM comenzó a prestar apoyo para crear oficinas de situación de la mujer y una plataforma en línea para denunciar

¹³ Tiemoko Diallo, “Low turnout in Mali election due to security fears, opposition charges fraud”, Reuters, 13 de agosto de 2018.

¹⁴ Entrevistas con candidatas y funcionarias electas en los países que formaron parte del estudio.

incidentes, pero estas no tuvieron efectos evidentes en las tendencias de la violencia política. La UNAMA solo supervisó las elecciones y elaboró informes al respecto.

26. Por el contrario, la UNAMI puso en marcha intervenciones ejemplares de prevención y protección intencionadas que tuvieron en cuenta todos los aspectos de género de la violencia electoral. Para evitar que se perpetraran actos de violencia política similares a los que sufrieron las candidatas en 2018, la Misión sirvió de depositaria de la Carta de Honor Electoral y de un nuevo código de conducta electoral firmado por los partidos políticos en 2021, y defendió al más alto nivel que se cumpliera la ley estrictamente y que no se utilizaran tácticas que menoscabaran la participación de las mujeres. Gracias a la estrecha colaboración con la Comisión Superior para el Empoderamiento Político de las Mujeres del país, se crearon líneas telefónicas de emergencia, se designó a un juez encargado de dar seguimiento a las denuncias de incidentes, se penalizaron los ciberataques y se ofreció protección a las candidatas que la solicitaran.

27. En comparación con las misiones políticas especiales, que no tienen un mandato específico de protección, las operaciones de mantenimiento de la paz, que cuentan con componentes uniformados y experiencia en materia de seguridad, perdieron la oportunidad de aprovechar los datos desglosados en función del sexo sobre los conflictos y las elecciones para fundamentar la aplicación y la ubicación de sus actividades de protección y prevención relativas a las mujeres y la paz y la seguridad, como la aplicación de medidas de prevención específicas para cada contexto que respondieran a las cuestiones de género.

C. Las iniciativas de las misiones para educar a las mujeres y movilizarlas a que ejercieran su derecho al voto no pudieron invertir la tendencia negativa de la participación electoral en ninguno de los países

1. Las mujeres, que representaban la mitad de los votantes con derecho a voto en la mayoría de los seis países examinados, encontraron dificultades desproporcionadas para inscribirse y votar

28. En los seis países, la participación electoral disminuyó significativamente tanto en las elecciones presidenciales como en las parlamentarias. En 2021, el Iraq registró la menor participación electoral (41 %) desde 2005 (78 %). En la República Democrática del Congo, la participación en las elecciones parlamentarias disminuyó del 70,3 % (en 2006) al 45,4 % (en 2018). Los documentos examinados indicaron que los principales factores por los que disminuyó la participación fueron los actos de violencia generalizada que tuvieron lugar durante los periodos electorales y el descontento general con el panorama político y la magnitud de la corrupción percibida por la población, que erosionaron la confianza en los resultados de las elecciones.

29. Los datos acerca de la inscripción electoral indicaron que las mujeres constituían alrededor de la mitad del electorado, pues representaban el 46,7 % en la República Centroafricana y el 51,0 % en la República Democrática del Congo. El caso atípico más importante fue el del Afganistán, donde las mujeres constituían solo una tercera parte (35 %) de los votantes registrados, así como el caso especial de Somalia, donde eran mujeres al menos una tercera parte de los delegados de los colegios electorales.

30. En comparación, resultó más difícil obtener datos sobre la participación electoral desglosados en función del sexo. Los órganos nacionales de gestión electoral

no publicaban sistemáticamente esos datos, excepto en el caso del Afganistán, donde la proporción de votantes mujeres disminuyó del 37 % en 2004 al 31 % en 2019¹⁵.

31. Además de los factores ya mencionados, las mujeres se toparon con problemas concretos para ejercer su derecho al voto en los seis países:

a) El bajo índice de alfabetización de las mujeres, del 17,0 % en el Afganistán y del 18,9 % en Malí, por ejemplo, supuso un obstáculo sistémico que no permitió que las mujeres fueran conscientes de sus derechos cívicos y su capacidad para votar con conocimiento de causa;

b) La ausencia de seguridad en las mesas de votación —y, en algunos casos, las amenazas dirigidas a las mesas exclusivas para mujeres— disuadieron a las mujeres de votar;

c) La ausencia de suficientes funcionarias electorales, que podrían haber ayudado a las votantes a sentirse más cómodas con los requisitos electorales, como la toma de una fotografía y las huellas dactilares;

d) La coacción ejercida por los familiares de las mujeres, ya que se espera que voten o se las obliga a votar como decidan los hombres de la familia;

e) La falta de documentos de identidad y libretas de votación y la dificultad para obtenerlos debido a la escasa movilidad de las mujeres y a las normas culturales. Por ejemplo, cuando el Afganistán, el Iraq y Malí incorporaron tarjetas de registro biométrico y la República Democrática del Congo comenzó a utilizar máquinas de votación para combatir el fraude electoral, algunas mujeres no pudieron tomarse fotos debido a las normas culturales y a su menor capacidad para utilizar máquinas que exigen algún grado de alfabetización.

2. Las iniciativas de extensión de las misiones y el apoyo a los órganos de gestión electoral fueron insuficientes para contrarrestar la creciente sensación de inseguridad de las mujeres, en gran medida a causa de la debilidad de los procesos electorales y de protección que responden a las cuestiones de género

32. Las iniciativas de las misiones dirigidas a aumentar la participación electoral de las mujeres abarcaron actividades de divulgación pública y educación cívica, así como apoyo técnico a los órganos de gestión electoral sobre los procesos electorales que responden a las cuestiones de género.

33. Para las actividades de extensión pública, las misiones utilizaron los medios de comunicación tradicionales (es decir, la radio y la televisión) y los medios sociales a fin de llegar a la población rural y a los jóvenes. Esas actividades sirvieron para sensibilizar a las votantes y difundir mensajes que destacaban la importancia de la participación igualitaria de las mujeres. Por ejemplo, la MONUSCO utilizó la Radio Okapi para difundir información sobre los procedimientos electorales. En 2021, la UNSOM produjo un videoclip y una canción, que llevaban por título “Let’s Make the Women’s Quota a Reality” (hagamos realidad la cuota de mujeres). En 2018, la UNAMI inició la campaña de concienciación #WhyNot (#Shakobeha) con activistas políticas de renombre. La educación cívica, por su parte, en general estuvo a cargo de organizaciones de la sociedad civil (MINUSCA y UNAMI) y las oficinas regionales (UNAMA), que llevaron a cabo campañas domiciliarias, celebraron reuniones comunitarias e hicieron anuncios por megafonía en caravanas para sensibilizar al público. La UNAMA y la UNSOM también sensibilizaron a los agentes religiosos y

¹⁵ Estados Unidos de América, Inspector General Especial para la Reconstrucción del Afganistán, *Support for Gender Equality: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (Arlington, Virginia, 2021).

tribales sobre el apoyo a la participación de las mujeres y les pidieron que las ayudaran a ejercer sus derechos.

34. Las misiones ayudaron en diversos grados a los órganos de gestión electoral a idear procesos electorales que respondieran a las cuestiones de género, como mesas de votación exclusivas para mujeres, la contratación de funcionarias electorales y las unidades de inscripción móviles. En 2018, el órgano de gestión electoral del Afganistán empleó a 12.000 mujeres como funcionarias electorales, y hubo 7.429 mesas de votación exclusivas para mujeres, frente a las 11.667 de los hombres. En el Iraq, todas las oficinas de inscripción electoral emplearon a mujeres para que ayudaran a tomar las huellas dactilares y las fotografías. También se enviaron unidades de inscripción móviles a los campamentos de desplazados internos, lo que permitió votar a las mujeres que carecían de identificación y dirección permanente. En cuanto a la República Centroafricana y Malí, eran escasas las pruebas de que se hubieran instalado mesas de votación exclusivas para mujeres o contratado a funcionarias electorales, a pesar de que los datos de las encuestas electorales indicaban los problemas de género con que se topaban las mujeres en las mesas de votación.

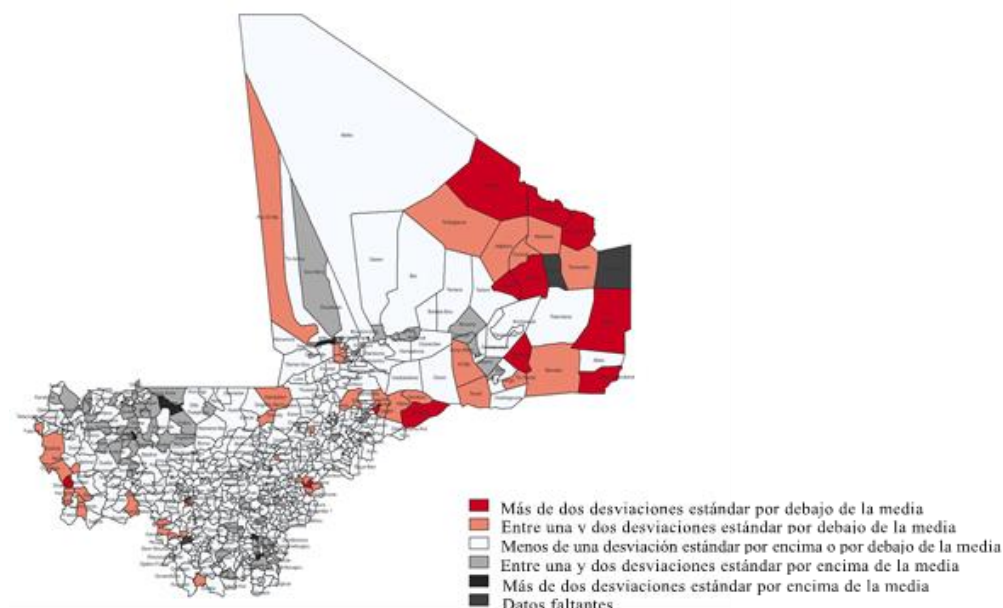
35. Los efectos del apoyo prestado por las misiones para aumentar el número de votantes mujeres fueron limitados debido a problemas del contexto que excedían la esfera de influencia de las misiones. La seguridad siguió siendo, con mucho, el principal problema en los seis países. En el Afganistán, el mayor número de mesas de votación asignadas a los hombres dejó en desventaja a las mujeres, que se vieron obligadas a recorrer distancias más extensas para votar. También resultó difícil encontrar funcionarias electorales, sobre todo en las zonas alejadas. Los intensos esfuerzos de la UNSOM para crear capacidad en el órgano de gestión electoral a fin de que las elecciones fueran directas y respetaran el principio del sufragio universal, cuyo proceso respondiera a las cuestiones de género, se suspendieron debido al acuerdo político de continuar celebrando elecciones indirectas. El apoyo de la MONUSCO al órgano de gestión electoral en 2018 fue limitado, pues la misión carece de mandato electoral.

36. Se examinaron los datos detallados de los votantes de las elecciones de 2020 en Malí con el fin de determinar la relación entre las actividades de la misión respecto de las mujeres y la paz y la seguridad y los índices de participación electoral de las mujeres. En primer lugar, el análisis reveló que había diferencias considerables en los índices de participación de las mujeres entre los diferentes municipios (véase la figura III). Se observó que el número de municipios que habían registrado bajas tasas de participación (es decir, con al menos una desviación estándar por debajo de la media nacional) había sido mayor en varias zonas fronterizas del norte, así como en algunas zonas fronterizas del sur. En segundo lugar, el análisis de regresión confirmó que las actividades llevadas a cabo por la MINUSMA en relación con las mujeres y la paz y la seguridad tuvieron una relación negativa con las tasas de participación electoral de las mujeres en las regiones, lo que probablemente haya obedecido a la inseguridad, que quizá afectó de forma negativa y desproporcionada a la voluntad de las mujeres de participar en el proceso político¹⁶. Además, fue probable que las actividades de la misión relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad estuvieran dirigidas a localidades en las que cabía prever bajos índices de participación electoral de las mujeres y era limitada la presencia de las autoridades estatales. El análisis subrayó la importancia de la seguridad como condición ineludible para promover la participación de las mujeres.

¹⁶ Malí pasó por dos golpes de Estado en el período sobre el que se informa, en agosto de 2020 y mayo de 2021, lo que obstaculizó los avances.

Figura III

Desviaciones de la tasa de participación electoral de las mujeres en las elecciones malienses de 2020 frente a la media nacional



37. Utilizando datos provinciales sobre la participación procedentes del Afganistán, se analizó el voto por afinidad de género para comprobar la hipótesis de que era más probable que las mujeres votaran a candidatas. El análisis reveló que, en los casos en que las mujeres conformaban la proporción mayor de votantes que acudían a las urnas, era mayor la proporción de los votos emitidos a favor de las mujeres respecto de todos los votos emitidos en ese distrito. Aunque el análisis no indicó una relación causal, subrayó la importancia de las actividades específicas que llevaban a cabo las misiones para apoyar la participación electoral de las mujeres y sus efectos indirectos. En los casos en los que esas actividades mejoraron los índices de participación de las mujeres en las elecciones, era probable que resultaran elegidas un número mayor de candidatas. Por tanto, si las actividades relativas a las mujeres y la paz y la seguridad aumentaban los porcentajes de candidatas, probablemente aumentara la participación electoral de las mujeres.

D. La promoción y el apoyo técnico de las misiones a la formulación y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, en particular las cuotas de género, fueron muy importantes para que aumentara o se mantuviera el porcentaje de candidatas y funcionarias electas

1. El porcentaje de mujeres que ocupaban un escaño en el parlamento nacional de los seis países era bastante diferente y fue consecuencia directa de que se hubieran instituido y aplicado cuotas legislativas de género y otras medidas especiales de carácter temporal

38. El porcentaje de mujeres que ocupaban un escaño en el parlamento nacional era bastante diferente entre los seis países del proyecto (véase el cuadro 5). En 2021, las mujeres constituían alrededor de uno de cada cuatro miembros del parlamento en el Afganistán, el Iraq, Malí y Somalia. En la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, las mujeres constituían aproximadamente uno de cada ocho

miembros del parlamento. El Afganistán, el Iraq, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo habían atravesado cambios moderados en los últimos diez años, pero Malí y Somalia registraron cambios drásticos en las últimas elecciones. En Somalia, la proporción de mujeres que ocupaban un escaño en el parlamento aumentó del 14,0 % en 2012 al 24,2 % tras las elecciones de 2016.

Cuadro 5

Porcentaje de mujeres que ocupaban un escaño en el parlamento nacional, por tipo de cuota

	<i>País</i>	<i>2017</i>	<i>2021</i>
Cuota aplicada a los resultados	Afganistán	27,7	27,0
	Iraq	25,3	28,9
Cuota de candidatas	República Centroafricana	8,6	12,9
	República Democrática del Congo	8,9	12,8
	Malí	8,8	26,5 ^a
Otros	Somalia	24,2	24,4
Media mundial		23,3	25,5

Fuente: Unión Interparlamentaria y ONU-Mujeres, “Women in politics: 2021”, 1 de enero de 2021. Datos actualizados sobre la República Centroafricana y el Iraq con los resultados de las elecciones de 2021.

^a Incluye al Consejo Nacional de Transición nombrado en diciembre de 2020.

39. Los seis países instituyeron cuotas electorales de género, cuya aplicación fue determinante para aumentar la representación de las mujeres en el parlamento. El Afganistán, el Iraq y Somalia aplicaron las cuotas a los resultados, es decir, la composición del órgano debía tener un porcentaje mínimo de mujeres. Ese requisito se cumplió sistemáticamente en el Afganistán y el Iraq, pero el sistema de elecciones indirectas de Somalia dio a los líderes de los clanes mayor discreción para cumplir con la cuota. Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo aplicaban cuotas a las listas presentadas por los partidos políticos, que fueron menos eficaces, ya que solo se aplicaban al porcentaje de candidatos y, por lo tanto, las mujeres no siempre resultaban elegidas. Los partidos de Malí respetaron en gran medida la cuota de mujeres en las listas, pero los políticos de la República Centroafricana y la República Democrática del Congo hicieron caso omiso de esas normas, sin que ello tuviera consecuencias adversas para ellos, por lo cual apenas cambió el porcentaje de mujeres elegidas a lo largo del tiempo.

40. Las actividades de promoción y el apoyo técnico que prestaron las misiones a los Gobiernos para que instituyeran y mantuvieran las cuotas de género fueron eficaces cuando hubo voluntad política y rendición de cuentas. En el Iraq, la asistencia electoral encabezada por la UNAMI proporcionó asesoramiento experto y se aseguró de que el nuevo sistema electoral formulado tras la reforma de 2019 propiciara una mayor participación de las mujeres. La cuota dejó de considerarse el máximo y pasó a ser el mínimo, y las nuevas disposiciones electorales lograron aumentar 4 puntos porcentuales la representación de las mujeres en 2021.

41. En Malí, la representación política de las mujeres registró el aumento más espectacular de entre los seis países, que obedeció a una cuota de candidatas bien concebida en 2015, pues incluía medidas sobre la obligación de rendir cuentas. Su efecto fue visible porque aumentó significativamente la representación de mujeres en el parlamento nacional, que pasó del 9 % en 2013 al 27 % en 2020. La MINUSMA

dio seguimiento a la aplicación de la ley promoviendo su cumplimiento entre los funcionarios de alto nivel y prestando apoyo técnico al Gobierno, así como movilizándolo a las organizaciones de la sociedad civil para garantizar que los partidos políticos la aplicaran y rindieran cuentas de ello.

42. De manera similar, en Somalia, se consideró que la promoción de alto nivel que llevó a cabo la UNSOM y el apoyo de la misión al Comité de Embajadores de Buena Voluntad fueron factores fundamentales para que se incorporara la cuota de género en los acuerdos políticos anteriores a las elecciones¹⁷. El papel que desempeñan las cuotas también se puso de manifiesto en Puntlandia, país que, en los últimos años, organizó elecciones con sufragio universal y se aseguró de que una de cada tres candidaturas de la lista fuera de una mujer, y una de cada diez candidaturas fuera de una persona con discapacidad, con lo que fueron mujeres el 26,4 % de las personas electas. Sin embargo, la sostenibilidad de esos avances sigue siendo cuestionada, ya que la cuota no está consagrada en el derecho nacional.

43. La República Centroafricana y la República Democrática del Congo ofrecieron información sobre la importancia de las medidas de rendición de cuentas para respaldar las cuotas y las leyes de paridad. En la República Centroafricana, la asistencia electoral encabezada por la MINUSCA asesoró al país para que redactara el código electoral de 2019, que incluyó una cuota de candidatas del 35 %, de conformidad con las disposiciones de la ley de paridad de género de 2016. A pesar de que el país disponía de una ley de paridad y de una cuota de género aplicable a las candidaturas, 27 partidos políticos no cumplieron con la cuota y, en consecuencia, la proporción de mujeres candidatas fue de apenas un 15,6 %. En la República Democrática del Congo, la labor de la misión dirigida a que se modificara el artículo 13 del código electoral, que dispone que el incumplimiento de la paridad de género en las listas de candidaturas de los partidos no constituye un motivo de inadmisibilidad de la lista en cuestión, se topó con el rechazo de los partidos políticos que bloquearon las iniciativas para hacerlos responsables de no lograr la paridad de género.

44. Las misiones promovieron la aplicación de otras medidas especiales de carácter temporal¹⁸ para aumentar la representación de las mujeres, como examinar los requisitos de inscripción de las candidaturas que, históricamente, habían excluido de forma desproporcionada a las mujeres, que tuvieron distintos resultados. En la República Centroafricana, las organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de la MINUSCA, cabildearon y lograron que se eliminaran los requisitos de la ley electoral de 2019 de que las personas candidatas fueran propietarias y tuvieran conocimientos mínimos de lectoescritura y cálculo aritmético, que siempre habían afectado de forma desproporcionada a las mujeres. Entretanto, aunque la UNSOM logró que se redujeran a la mitad las tasas de inscripción de las candidatas en Somalia, en la República Democrática del Congo las tasas siguieron siendo prohibitivas y ni la comunidad internacional ni la MONUSCO lograron influir para que el país las modificara.

¹⁷ Un comité nombrado por el Primer Ministro para promover la cuota del 30 % de mujeres representantes en el parlamento, mediante campañas de sensibilización y divulgación con los líderes de los clanes y la comunidad internacional.

¹⁸ Entre las medidas especiales de carácter temporal figuran las leyes de cuotas de género, las oficinas y salas de situación de la mujer, las mesas de votación exclusivas para mujeres, las funcionarias electorales, las reformas de la inscripción electoral (tanto para las candidaturas como para los votantes) y la disminución de los altos costos que insumen las campañas electorales.

2. La promoción que pusieron en marcha las misiones para que los funcionarios nacionales de alto nivel aplicaran las cuotas de género y rindieran cuentas de ello fue reforzada por el apoyo a la creación de capacidad de las dirigentes y las organizaciones de la sociedad civil y ayudó a aumentar el número de candidatas en varios países

45. Para aumentar los efectos de las cuotas de género, los programas de las misiones sobre la participación política de las mujeres a menudo ofrecieron formación a las posibles candidatas. Las actividades de formación estuvieron a cargo de ONU-Mujeres y el PNUD principalmente, a veces en colaboración con las misiones, que se ocuparon de hacer el seguimiento y determinar las necesidades. Por ejemplo, en Somalia, gracias a un programa conjunto de la UNSOM, el PNUD y ONU-Mujeres, se determinaron las necesidades y deficiencias de capacidad y competencia de las candidatas, las activistas y las redes. La UNAMI, con fondos extrapresupuestarios, elaboró un proyecto trifásico cuyo propósito fue investigar los problemas que encuentran las mujeres en la política, impartió formación acorde a las necesidades a 67 candidatas y vigiló los actos de violencia política dirigida a las mujeres en las elecciones de 2021. En todos los países estudiados, la mayoría de las actividades de formación estuvieron centradas en las candidatas. Varias parlamentarias destacaron la necesidad de seguir fortaleciendo la capacidad de las mujeres que ya ocupaban un cargo público.

46. La eficacia de esas actividades de formación quedó demostrada en el caso de la República Centroafricana. La MINUSCA, en colaboración con ONU-Mujeres y el PNUD, organizó talleres para mujeres dirigentes durante la inscripción de la campaña electoral. Se utilizaron los datos detallados acerca de cada candidato de 2020 (en los que figuraba información sobre el distrito electoral, el partido al que pertenecían, la ubicación en la lista de su partido, la proporción de votos recibidos en la primera vuelta y en la segunda vuelta, si ya ocupaba un cargo en la función pública, el sexo y si el candidato había resultado elegido) para entender el contexto electoral y analizar la relación entre las actividades dirigidas a promover la participación en el contexto de la situación de las mujeres y la paz y la seguridad y la representación de las mujeres. El análisis de regresión reveló que esas actividades habían tenido un efecto positivo y de significación estadística en los porcentajes de candidatas —en 2020, fueron de mujeres el 15,6 % de las candidaturas frente al 10,0 % en las elecciones anteriores—, aunque no en sus probabilidades de resultar elegidas. Las actividades quizá hayan ampliado las ambiciones políticas de las mujeres y aumentado el número de posibles candidatas. Esa hipótesis se torna más creíble si se tiene en cuenta que el 95,7 % de las candidatas de 2020 no ocupaban ningún cargo público.

47. La presencia de redes de organizaciones de la sociedad civil dinámicas y bien organizadas fue otro factor que aumentó la representación de las mujeres. El apoyo prestado a las organizaciones y redes de mujeres de la sociedad civil y la formación impartida al parecer ayudaron también a aumentar el porcentaje de candidatas y a reforzar las actividades emprendidas con el fin de promover la incorporación de medidas especiales de carácter temporal. A falta de un mandato electoral, la MONUSCO se dedicó a organizar, capacitar y movilizar a las organizaciones de la sociedad civil, que promovían la ampliación del espacio político para las mujeres. Las organizaciones de la sociedad civil de Malí fueron decisivas a la hora de exigir que los partidos políticos fueran coherentes al aplicar la ley de cuotas cuando presentaran las listas de candidaturas. La MINUSCA y la UNAMI apoyaron la creación de grupos asesores de mujeres, que asesoraron a los Representantes Especiales sobre asuntos relativos a la participación de las mujeres, los que se pusieron en conocimiento de los agentes políticos influyentes de los países en cuestión.

E. Las misiones tuvieron una influencia limitada en el porcentaje de mujeres nombradas para cargos públicos, dada la naturaleza política de esos nombramientos y las sensibilidades asociadas a la percepción de interferencias

1. En general, se nombraron a menos mujeres para cargos ejecutivos y gubernamentales que lo que indicaban las cuotas

48. A pesar de los avances logrados en cuanto a la representación general de las mujeres en los parlamentos nacionales, los nombramientos de mujeres electas a cargos gubernamentales o funciones ejecutivas fueron diferentes en cada país estudiado (véase el cuadro 6). Al parecer, un obstáculo estructural importante en este sentido fueron los partidos políticos (y los clanes), que se mostraban reacios a presentar a mujeres de su partido como candidatas a cargos de influencia en el poder ejecutivo.

Cuadro 6
Porcentaje de mujeres en cargos ministeriales

<i>País</i>	<i>2017</i>	<i>2021</i>
Afganistán	16,7	6,5
Iraq	10,5	9,1
República Centroafricana	17,4	20,7
República Democrática del Congo	11,6	27,0
Malí	24,2	21,0
Somalia	6,7	18,5

Fuente: Unión Interparlamentaria y ONU-Mujeres, “Women in politics: 2021”, 1 de enero de 2021. Datos actualizados de la República Democrática del Congo y Malí.

49. Entre 2017 y 2021, aunque el Afganistán, el Iraq y Malí fueron los países que registraron porcentajes más altos de mujeres electas (véase el cuadro 5), gracias a las cuotas de género bien definidas, disminuyó el porcentaje de mujeres en cargos ministeriales, y las tasas de representación en el Afganistán y el Iraq siguieron siendo inferiores a las de los demás países en el mismo período (véase el cuadro 6). Desde 2019, el Iraq ha tenido dos ministras y el Ministerio de Asuntos de la Mujer fue degradado a dirección en 2015. En el Afganistán, el anterior Presidente procuró nombrar a más mujeres en cargos de responsabilidad, pero se le opusieron algunos grupos que se consideran representantes de la élite. Asimismo, en Malí, las representantes de las mujeres denunciaron que los dirigentes de los partidos políticos no estaban cumpliendo la ley de cuotas en los nombramientos a cargos gubernamentales.

50. El porcentaje de mujeres que ocupaban un cargo ministerial aumentó en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Somalia entre 2012 y 2021, con algunas salvedades. En la República Democrática del Congo, se consideró que los más de 400 partidos políticos congoleños, que tienen pocas afiliadas (entre el 0 % y el 16 %), eran un importante impedimento para que las mujeres llegaran a ocupar un cargo público. Gracias al compromiso del Presidente en funciones, que rechazó la lista de miembros del gabinete propuesta por el primer Gobierno en 2019 por motivos de desequilibrio de género, varias mujeres fueron nombradas para ocupar carteras influyentes como ministras o viceministras (entre ellas, de minería, trabajo y del banco central). En la República Centroafricana, pese

al aumento registrado de 2017 a 2021, el porcentaje de mujeres que ocupaban un cargo ministerial no cumplió con los términos de la ley de paridad y siguió siendo muy sensible a la voluntad política de los dirigentes de los partidos. En Somalia, se restó importancia al aumento de los nombramientos debido a la percepción de que esas carteras no tenían influencia en la trayectoria de desarrollo del país.

2. La promoción emprendida por las misiones para que fueran mujeres quienes presidieran los órganos de gestión electoral logró que se incorporara la perspectiva de género en las operaciones y actividades de esas entidades

51. Las misiones pusieron en marcha actividades para resolver la representación desproporcionada de las mujeres en los cargos gubernamentales, labor que se vio limitada dado el carácter político de esos nombramientos. Las actividades o estrategias de las misiones no siempre estuvieron dirigidas a los partidos políticos, pese a que estos tienen una gran influencia en esos nombramientos. No obstante, las misiones exploraron otras estrategias para promover el nombramiento de mujeres en carteras que pudieran impulsar procesos políticos y electorales que respondieran a las cuestiones de género.

52. La estrategia más frecuente consistió en promover el nombramiento de mujeres para que presidieran los órganos de gestión electoral. Los buenos oficios y la promoción de la MONUSCO, la UNAMA, la UNAMI y la UNSOM lograron ese cometido y tuvieron resultados positivos de gran alcance para las votantes y candidatas. La mujer que presidió la comisión electoral en Somalia ideó una estrategia institucional para incorporar la perspectiva de género y colaboró estrechamente con la UNSOM para poner en marcha procesos electorales que respondieran a las cuestiones de género (es decir, la inscripción de mujeres para que votaran y las actividades de extensión dirigidas a ellas), mientras se preparaba para la posibilidad de que se universalizara el sufragio en 2021. Por otra parte, en el Iraq, la única mujer que fue comisionada electoral, de un total de nueve comisionados, instituyó medidas de paridad de género en el órgano de gestión electoral y presidió el Comité Superior para el Empoderamiento Político de las Mujeres, donde tomó medidas efectivas para mitigar la violencia política dirigida a las mujeres, como ya se indicó atrás.

53. Otra estrategia que estudiaron las misiones consistió en incluir a las mujeres en los procesos de paz que estaban en curso con el fin de darles mayor cabida en la política. En Malí, la MINUSMA organizó un taller de alto nivel sobre la participación de las mujeres en los procesos políticos y de paz que permitió articular las necesidades y prioridades de las mujeres y movilizó la inclusión de más mujeres (incluso las de los grupos armados signatarios) en el Comité de Seguimiento del Acuerdo. La MINUSCA movilizó a los agentes de la sociedad civil para que promovieran la inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz (lo que dio lugar a la selección de 8 mujeres de entre los 78 delegados) y en los mecanismos de seguimiento del Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación en la República Centroafricana (conformado por un 16 % de mujeres de todo el país en 2021). A pesar de las diferencias estructurales de la participación en los procesos políticos y de paz, el personal de la misión consideró que incluir a más mujeres en las primeras fases de las conversaciones y negociaciones de paz ofrecía una oportunidad para ampliar el espacio político de las mujeres en el futuro.

54. En todas esas iniciativas, cabe destacar la promoción directa emprendida por el personal directivo superior de las misiones entre sus homólogos nacionales. Todas las misiones estudiadas contaban con al menos una funcionaria de alto nivel como representante especial o representante especial adjunta, lo que fue acorde al compromiso de la Organización de lograr la paridad de género en los niveles más altos. En el caso particular de la UNSOM, la MONUSCO, la MINUSMA y la UNAMI,

el personal directivo superior de las misiones hizo de la acción política de las mujeres una parte fundamental de su labor de promoción.

F. Cada misión, junto con el equipo de las Naciones Unidas en el país, intentó formar grupos de mujeres de varios partidos y empoderarlos en la medida de lo posible, pero las inversiones en el liderazgo y la influencia de calidad de las mujeres no se tradujeron en mejoras en los bienes y servicios públicos

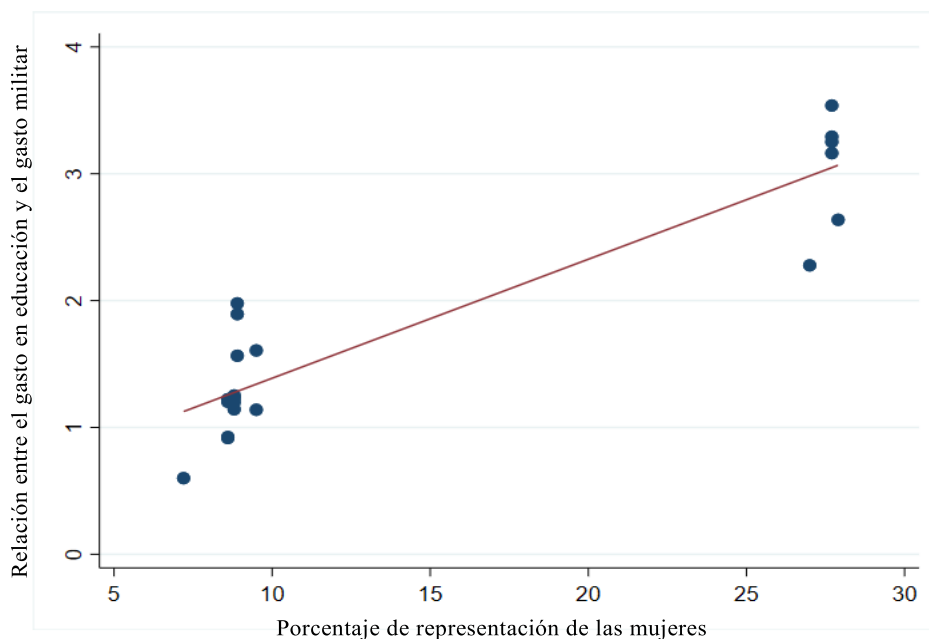
1. Los índices más altos de representación de las mujeres en los países que formaron parte del proyecto estuvieron asociados a un aumento del cociente entre el gasto en educación y el gasto militar; sin embargo, las funcionarias elegidas se toparon con importantes dificultades para incorporar políticas favorables a las mujeres en el parlamento

55. Se examinó la relación entre la proporción de mujeres que eran representantes en las asambleas legislativas y los cambios incorporados en las prioridades de gasto, así como entre la proporción de representantes mujeres y la mayor confianza de la sociedad en el gobierno como indicadores de la durabilidad de la paz.

56. Los seis países solo presentaban un aspecto relativo a la durabilidad de la paz. Un examen de dos conjuntos de datos transnacionales¹⁹ indicó que los índices más altos de representación política de las mujeres tenían una relación positiva con el gasto más centrado en la educación que en el ejército (véase la figura IV). En cambio, la percepción de la buena gobernanza disminuyó ligeramente en esos países (véase la figura V).

Figura IV

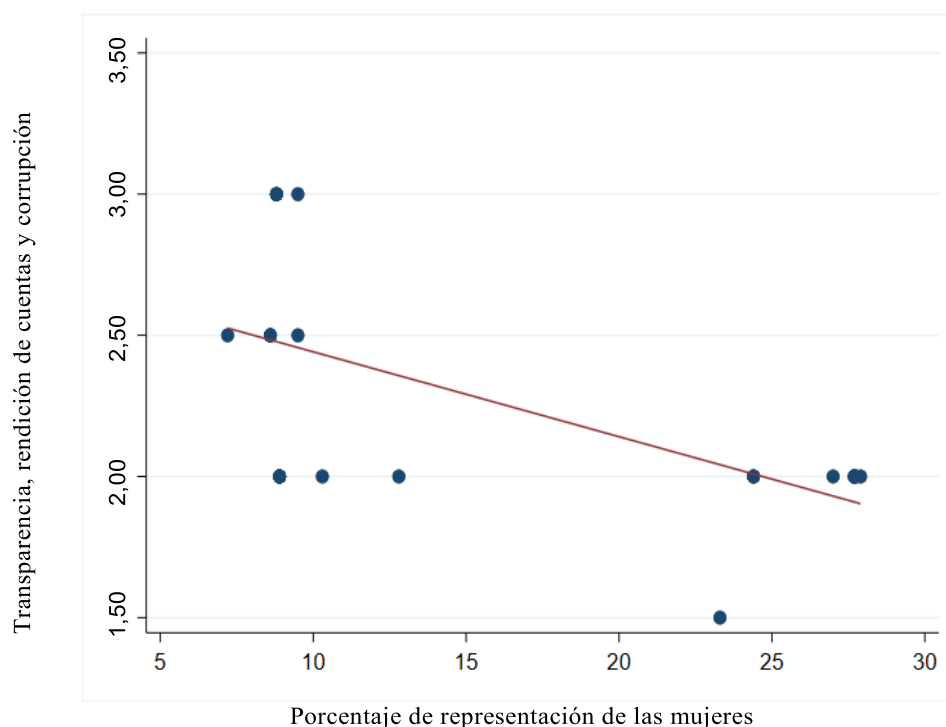
Tipo de gasto gubernamental, por porcentaje de representación política de las mujeres



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, 2020.

¹⁹ Conjuntos de datos de los indicadores del desarrollo mundial y evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial.

Figura V
Percepción de la buena gobernanza, por porcentaje de representación política de las mujeres



Fuente: Conjuntos de datos de los indicadores del desarrollo mundial y evaluación de las políticas e instituciones nacionales, 2020.

57. Estos análisis tienen algunas limitaciones. En primer lugar, como los datos y el análisis correspondían a un período concreto²⁰, no fue posible determinar si el cambio del gasto militar al gasto en educación había influido en la durabilidad de la paz. En segundo lugar, no corresponde asociar directamente los valores sobre la percepción de la buena gobernanza a un cambio en los porcentajes de representación de las mujeres, ya que los primeros suelen obedecer a innovaciones políticas o leyes importantes, que no tuvieron lugar en el período estudiado.

58. Las funcionarias electas se toparon con dificultades considerables para presentar proyectos de ley o lograr que se aprobaran políticas influyentes sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En primer lugar, los poderosos bloques de partidos políticos, por lo general dominados por hombres, protegían el *statu quo*. En Malí, la extitular del Ministerio de la Mujer fue acosada y después destituida, tras presentar en el parlamento nacional un proyecto de ley sobre la prevención de la violencia sexual y de género, que fue rechazado públicamente por poderosos grupos religiosos. En segundo lugar, el carácter de la política y la necesidad de supervivencia política hicieron que, en lugar de promover la agenda sobre las mujeres, algunas funcionarias electas gravitaran hacia los intereses de su bloque político. En el Iraq, el proyecto de ley sobre la violencia doméstica no recibió el apoyo de algunas funcionarias. En Somalia, algunas parlamentarias habían votado a favor del proyecto de código electoral, que había dejado fuera las disposiciones sobre cuotas de género.

²⁰ Resultó complejo medir la buena gobernanza debido a que no resulta sencillo recopilar datos en entornos que se encuentran en una situación posterior a un conflicto.

2. Las mujeres siguieron encontrando problemas considerables para influir en la formulación de políticas tras ser elegidas, por lo que necesitaban un apoyo de seguimiento de una magnitud que las misiones no podían ofrecer

59. En todos los países, las parlamentarias se toparon con limitaciones para promover la agenda política a fin de que se promulgaran leyes favorables a la mujer o que mejoraran las condiciones de la población a la que representaban. Las misiones indicaron que realizaban pocas actividades para subsanar esas deficiencias a fin de evitar que su accionar fuera percibido como interferencia y mantener la imparcialidad. Por ejemplo, en el Afganistán, algunas parlamentarias rechazaron el apoyo de la misión a la creación de capacidad porque quisieron reducir al mínimo la percepción de que tenían una agenda occidental.

60. Reconociendo las limitaciones que afectan a las parlamentarias, la MINUSMA y la UNSOM intercambiaron planes concretos para incorporar a las funcionarias como grupo destinatario de sus futuras estrategias de género. Junto con el equipo de las Naciones Unidas en el país, la MINUSMA acaba de crear un observatorio de mujeres que supervisará la situación de las mujeres que se desempeñan en la política y les prestará apoyo ininterrumpido.

61. En general, el PNUD y ONU-Mujeres tomaron la iniciativa de formar y capacitar a grupos de mujeres parlamentarias de distintos partidos, como en el caso de la República Centroafricana, donde se creó el Foro de Mujeres Parlamentarias. En comparación con las entidades de los equipos de las Naciones Unidas en los países, que se consideraban mejor preparadas para prestar apoyo técnico y operacional, la ventaja más importante de las misiones al parecer fue la promoción de alto nivel; por consiguiente, su apoyo específico a las mujeres electas fue indirecto, ya sea a través del apoyo técnico a mujeres de la sociedad civil o del apoyo a la creación de capacidad de las representantes en los procesos de paz locales o nacionales, como en los casos de la UNAMA, la MINUSCA y la MINUSMA. Las agentes de la sociedad civil indicaron que, en ocasiones, los cursos de formación que ofrecían esas entidades se superponían y no estaban en sinergia.

62. Debido a los obstáculos estructurales omnipresentes que las mujeres no pueden superar por sí solas, no se pudo subsanar la ausencia de actividades de formación a largo plazo dirigidas a las mujeres electas de todos los partidos. Además, las misiones hicieron esfuerzos limitados para idear estrategias de inclusión que abarcaran a los sectores infrarrepresentados de la sociedad, entre los que se cuentan las mujeres que no pertenecen a la élite, con lo que perdieron la oportunidad de crear un conjunto más diverso de instancias decisorias en el futuro.

V. Recomendaciones

63. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI formula tres importantes recomendaciones principales a las misiones, entendiendo que la UNAMA tal vez no pueda aplicar las recomendaciones 1 y 3 en su contexto actual. Asimismo, la División formula una importante recomendación al Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz.

<i>Pilar</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Indicador de progreso</i>	<i>Entidad responsable</i>
Protección y prevención	1. Formular medidas de prevención a largo plazo y de protección a corto plazo para acabar con la violencia de género dirigida a las mujeres en el contexto de las elecciones, cuyas actividades estén respaldadas y fundamentadas por un análisis fiable de los conflictos, la situación política o las elecciones que responda a las cuestiones de género e incorpore datos electorales desglosados en función del sexo y el tipo de violencia, las personas atacadas y la ubicación	1. Estrategia de seguridad electoral que responde a las cuestiones de género y tiene en cuenta el ciclo electoral 2. Pruebas documentales del apoyo a las iniciativas nacionales dirigidas a aplicar medidas a corto y largo plazo (incluidas las medidas especiales de carácter temporal que se analizan en el presente informe de evaluación) para prevenir la violencia política de género	Las seis misiones
Participación	2. Modificar la estrategia existente de la misión (o formular una nueva) para promover la participación política y la representación de las mujeres a partir del análisis de cada contexto nacional (de la seguridad, humanitario y de desarrollo), de conformidad con el mandato y las capacidades de la misión. La estrategia debe incluir: 2.1. Promoción y apoyo técnico para fortalecer las medidas especiales de carácter temporal, en particular leyes que apunten a derribar los obstáculos del contexto con que se topan las mujeres 2.2. Promoción de alto nivel para que se instauren mecanismos de rendición de cuentas, cumplimiento e incentivos dirigidos a los agentes y partidos políticos nacionales, a fin de que se apliquen esas leyes favorables	Una actualización o la formulación de una nueva estrategia con análisis y datos específicos de cada país, que aproveche la lista de verificación que haya elaborado la misión acerca de la evaluación de las necesidades en materia de género y apoyo electoral Pruebas documentales de que se han promovido y apoyado, conforme al contexto, las medidas especiales de carácter temporal y las medidas de rendición de cuentas conexas	Las seis misiones
Coherencia en todo el sistema	3. Armonización de la estrategia de datos, la promoción y las actividades de apoyo para mejorar la coherencia con el equipo de las Naciones Unidas en el país, en consonancia con el principio de integración de la asistencia electoral en los entornos con misiones para promover la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad de las siguientes maneras: 3.1. Como parte de la estrategia de datos de la misión en el país, reforzar los marcos de vigilancia de los resultados de la misión y coordinar la recopilación y el seguimiento de los	La misión hace un seguimiento de los indicadores específicos de participación o representación de las mujeres y comparte la responsabilidad por la recopilación de datos con las entidades pertinentes del equipo de las Naciones Unidas en el país	Las seis misiones

<i>Pilar</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Indicador de progreso</i>	<i>Entidad responsable</i>
	datos para fundamentar los programas acerca de las mujeres y la paz y la seguridad		
	3.2. Dirigirse a los partidos políticos y a los clanes de forma más intencionada a fin de promover e incentivar la inclusión de las mujeres en las listas de los partidos y la inclusión de candidatos que no pertenezcan a las élites, teniendo en cuenta las políticas existentes en materia de asistencia electoral	Pruebas documentales de las iniciativas de promoción dirigidas a los partidos políticos y los clanes	
	3.3. Movilizar fondos extrapresupuestarios y para la consolidación de la paz a fin de fomentar la capacidad política de las mujeres a largo plazo en todos los partidos	Pruebas de la movilización de recursos	
	3.4. Coordinar las estrategias y actividades necesarias para derribar los obstáculos que siempre han encontrado las mujeres, como el grado de alfabetización, la conciencia política y la sensibilización de los dirigentes hombres	Actividades específicas e indicadores de progreso del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en coordinación con entidades específicas, para derribar los obstáculos de antaño	
	4. Apoyar y coordinar las iniciativas contextualizadas de las misiones con respecto a las mujeres y la paz y la seguridad para mejorar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos	Intercambio periódico de conocimientos entre las misiones de paz sobre el aprendizaje, las mejores prácticas, los riesgos y las medidas y tácticas de mitigación adaptados al contexto	Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y Departamento de Operaciones de Paz

Anexo***Observaciones recibidas de la Secretaria General Adjunta de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y del Secretario General Adjunto de Operaciones de Paz**

Las presentes observaciones se refieren a su memorando (OIOS-2022-00479) de fecha 7 de abril de 2022, por el que se transmitió el proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la evaluación acerca de la situación de las mujeres, la paz y la seguridad en las misiones sobre el terreno: elecciones y transiciones políticas. Agradecemos que haya iniciado el proceso de consulta e incorporado muchas de las observaciones iniciales presentadas por nuestras oficinas y las misiones pertinentes sobre una versión anterior del proyecto de informe.

Promover la participación de las mujeres en los procesos electorales y políticos, así como garantizar la prevención de la violencia contra las mujeres y proporcionarles la protección necesaria, sobre todo en situaciones de conflicto y transiciones políticas, son algunas de las prioridades más importantes de las Naciones Unidas. A ese respecto, y como también se señala en el informe, se han tomado hasta ahora numerosas medidas en todos los ámbitos esenciales mencionados. Sin embargo, hay mucho margen de mejora, y el informe y sus recomendaciones sin duda nos ayudarán a subsanar las deficiencias y los retos pendientes y a aprovechar las experiencias para seguir fortaleciendo el apoyo de la Organización a las mujeres en todos los diversos ámbitos destacados en el informe.

Las misiones y la Sede han examinado la evaluación y las recomendaciones conexas. Nos complace comunicar que el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DAPCP) y el Departamento de Operaciones de Paz (DOP) aceptarán las recomendaciones de la OSSI que se describen en el proyecto de informe, en la medida en que estén dirigidas a esos dos departamentos. Se adjuntan los planes de actividades concretas del DAPCP y el DOP, así como de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI) y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM), para dar efecto a las recomendaciones del informe**. Como se señala en su informe, es preciso tener consideraciones particulares respecto de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), dados los acontecimientos que han tenido lugar en el país.

Al aplicar las recomendaciones, cuando las medidas correspondan al ámbito de la asistencia electoral, se aplicará el marco pertinente establecido por la Asamblea General, en el que consta con claridad el papel de liderazgo de la coordinadora de las Naciones Unidas para asuntos de asistencia electoral en cuanto a la garantía de la coherencia y la uniformidad en todo el sistema, lo que puede abarcar la prestación de apoyo normativo y técnico a las misiones pertinentes para que apliquen su respectivo plan de acción.

* En el presente anexo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna incluye el texto íntegro de las observaciones recibidas del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y del Departamento de Operaciones de Paz. Esta práctica se ha instituido de conformidad con la resolución [64/263](#) de la Asamblea General, en atención a la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

** Archivado en la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

Conforme a la petición de la UNSOM, también deseamos señalar la referencia que se hace en el informe a la singularidad del proceso electoral indirecto de Somalia e indicar que la redacción del informe sobre este asunto podría haberse mejorado. El contexto único de Somalia se traduce en un proceso electoral diferente y a veces complejo, ya que sus características difieren de las de los modelos de elecciones populares, lo que debería quedar reflejado con más claridad en el informe.
