



RESUMEN

La participación de la mujer en la política es, por derecho propio, un objetivo de Milenio. La habilitación política de la mujer tiene la capacidad de transformar a las sociedades, y su participación en los organismos de gobiernos nacionales y locales facilita la redacción de políticas y leyes que no solo benefician a las mujeres, sino también a los niños y niñas y a las familias.

- Cada vez hay más pruebas que indican que las mujeres que participan en política desempeñan una labor especialmente eficaz en favor de la infancia, al apoyar leyes y obtener cambios tangibles en políticas que reflejan los derechos, las prioridades, las experiencias y las contribuciones de las mujeres, la infancia y las familias.
- Aunque la representación de la mujer en los parlamentos aumentó de manera constante durante la década pasada, en casi todas las legislaturas nacionales continúa siendo baja: menos del 17% de todos los parlamentarios del mundo. Entre los factores que siguen dificultando la participación de las mujeres en la política están los perniciosos efectos de la discriminación por razón de género—desde un nivel educativo más bajo hasta la actitud social

tan extendida de poner en duda su idoneidad para tomar decisiones— y la mayor carga laboral que soportan.

- La participación de la mujer en la política local puede producir resultados inmediatos para las mujeres y los niños, sobre todo en lo referente a la distribución de recursos comunitarios y atención a la infancia.
- La intervención de la mujer en las negociaciones de paz y en el proceso de reconstrucción posterior a los conflictos es vital para garantizar la seguridad y la protección de la infancia y de otros sectores vulnerables de la población. No obstante, la función de la mujer en la mayoría de los procesos de paz sigue siendo, en el mejor de los casos, no oficial. Si bien los gobiernos y otros actores políticos alientan las relaciones entre grupos de mujeres que se encuentran en distintos bandos de un conflicto, ellas tienen muy pocas oportunidades de sentarse a la mesa de negociaciones de paz.
- A pesar de la participación limitada de las mujeres tanto en la política nacional y local como en los procesos de reconstrucción después de un conflicto, las que se han vinculado a la política y al gobierno están contribuyendo a modificar el ambiente político. Su influencia no solo se percibe en leyes más fuertes en beneficio de los niños y las mujeres; también están ayudando a que los organismos encargados de tomar decisiones se vuelvan más democráticos y tengan en cuenta las cuestiones de género.
- Incrementar la participación de la mujer en la política es esencial para promover la igualdad entre los géneros, habilitar a las mujeres y hacer cumplir los derechos de la infancia. Es preciso eliminar el resto de los obstáculos oficiales, y los partidos políticos deben alentar y apoyar a las mujeres para que se presenten como candidatas. Cada vez se reconoce más que las cuotas legislativas son un instrumento potencialmente eficaz para incentivar la representación femenina en los gobiernos locales y, en algunos países, también a nivel nacional. Las iniciativas de género requieren también el apoyo de los hombres, especialmente parlamentarios y líderes políticos. Adicionalmente, se necesitan datos y estudios más fiables para poder evaluar el alcance de la gestión de las mujeres legisladoras sobre las políticas relacionadas con la niñez.

Igualdad en la política y la gestión pública

El resultado de las decisiones políticas influye poderosamente en los niños y las niñas, pero es muy poco lo que ellos pueden hacer a este respecto. Sin la posibilidad de votar ni representar directamente sus intereses en los organismos de gobierno, su influencia es muy limitada. Quienes abogan por los niños –cuando alguien lo hace– pueden marcar una enorme diferencia en el cumplimiento de sus derechos a la supervivencia, el desarrollo y la protección.

Un conjunto cada vez mayor de pruebas empíricas indica que las mujeres que participan en política pueden ser eficaces defensoras de la infancia tanto a nivel nacional como local. Así mismo, su influencia es de suma importancia cuando participan en procesos de paz y de reconstrucción después de los conflictos. La participación de la mujer en la política puede transformar significativamente la gestión pública de un país, haciéndolo más receptivo a las preocupaciones y necesidades de sus ciudadanos. Como demostrará este capítulo, su aporte también genera cambios directos y tangibles en el resultado de las medidas de política, reflejando las prioridades, experiencias y contribuciones de las mujeres, los niños y las familias. Cuando las mujeres no tienen voz ni voto en la política, no hay quien abogue por la niñez.

La participación de las mujeres en la política, no obstante, sigue siendo limitada. Aun cuando su representación en el Parlamento aumentó ininterrumpidamente durante la década pasada, la paridad entre los géneros en materia política a todos los niveles todavía está lejos de ser una realidad. Sobre la base de las tasas actuales de crecimiento anual de la proporción de mujeres miembros de los parlamentos nacionales –alrededor del 0,5% en todo el mundo–, la paridad entre los géneros en las legislaturas nacionales solo se alcanzará en el año 2068¹.

Apoyo a las mujeres, los niños y las familias

Evaluar el efecto de la participación de la mujer en la política, en general, y en los asuntos relativos a la infancia, en particular, es una tarea compleja por diversos motivos. En primer lugar, en numerosos países son aún muy pocas las mujeres que están vinculadas a la política, y a menudo llevan tan poco tiempo en la vida pública que no es posible evaluar significativamente las repercusiones de su actividad. En segundo lugar, el comportamiento de los parlamentarios es una esfera nueva de investigación dentro de la ciencia política. En tercer lugar, existe el problema de los indicadores: ¿Cuál sería una medida adecuada para evaluar la influencia de un legislador? Si bien el apoyo a los proyectos de ley, los patrones de votación y la trayectoria política son factores de peso, representan medidas de influencia relativa, más que absoluta.

Pese a estas limitaciones, los casos en los que hay un nivel significativo de representación femenina en la política, y suficientes datos para evaluar sus repercusiones, apuntan a una conclusión inequívoca: las mujeres que intervienen en política están marcando una diferencia en, por lo menos, tres campos importantes, a saber, las legislaturas nacionales, los gobiernos locales y la reconstrucción después de los conflictos.

- **Política nacional.** Una mayor representación de la mujer en el parlamento ayudaría a que las legislaturas tuvieran más en cuenta las cuestiones de género y los problemas de la niñez, y se traduciría en leyes y políticas que tomarían en consideración los derechos de las mujeres y la infancia.
- **Política local.** La presencia de mujeres dirigentes en la política local con frecuencia ayuda a que se preste más atención a temas de interés para las mujeres y la infancia. La experiencia de la India muestra que la intervención de la

mujer en la política local puede lograr que la distribución de los recursos comunitarios favorezca a las mujeres y a los niños y niñas².

- **Procesos de paz y reconstrucción después de los conflictos.** Cada vez hay más conciencia de que la contribución de las mujeres es primordial para el éxito a largo plazo de los procesos de paz y para la estabilidad después de los conflictos.

La mujer en la política nacional

Fomento de los intereses de la infancia y la mujer

Los resultados de las investigaciones sobre las prioridades de las mujeres parlamentarias provienen ante todo de los países industrializados, donde el comportamiento legislativo se ha examinado más a fondo que en los países en desarrollo³. Estudios de caso sobre los patrones de apoyo a proyectos de ley de los legisladores y el resultado de las medidas legislativas en varios países industrializados han confirmado que las mujeres legisladoras están seriamente comprometidas con la causa de la niñez, la mujer y la familia. Este compromiso se traduce en un apoyo activo a la legislación en esas materias y en medidas para garantizar que los proyectos de ley se conviertan en leyes. Diversos estudios efectuados en países en desarrollo sobre este mismo tema han arrojado resultados similares⁴.

Sería erróneo suponer, sobre la base de esos resultados, que todas las legisladoras abogan activamente por las mujeres y los niños; de hecho, algunas no lo hacen. Sin embargo, los siguientes estudios indican que, sin el respaldo decidido de las mujeres legisladoras, muchos de los temas que afectan de manera especial a la mujer y a la infancia no formarían parte de los programas parlamentarios.

Un innovador estudio sobre las mujeres legisladoras de América Latina reveló que, en el Parlamento de 1993-1994, la probabilidad de que las diputadas de la Argentina promovieran proyectos de ley en beneficio de la infancia y la familia era un 9,5% superior a la de sus colegas hombres⁵. Más aún, a pesar de que solo representaban el 14% de los escaños, las parlamentarias de la Argentina presentaron no menos del 78% de los proyectos de ley en torno a los derechos de las mujeres⁶.

De acuerdo con datos recientes, ese patrón de comportamiento se mantuvo durante la década siguiente. En 1999, la labor desarrollada por las legisladoras de la Argentina fue decisiva para la

aprobación de una ley que buscaba, por una parte, modificar el código penal del país definiendo explícitamente los delitos sexuales contra las mujeres y los niños y niñas y, por otra parte, endurecer las penas para esta clase de delitos. Varios años después, en el Parlamento de 2004-2005, las mujeres legisladoras contribuyeron a la aprobación de la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes⁷.

En otros países de América Latina se observan tendencias similares. En 1999, diputadas de Costa Rica contribuyeron a la aprobación de la Ley Contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad y a la reforma del código penal nacional, endureciendo las penas para las personas declaradas culpables de agresión sexual contra los niños, las niñas y los discapacitados. En 2003, senadoras de Colombia ayudaron a promover leyes innovadoras para propiciar la igualdad de oportunidades. Con estas leyes se busca promover y garantizar los derechos de las niñas y las mujeres, eliminar los obstáculos que les impiden ejercitar sus derechos e incorporar políticas tendientes a alcanzar la igualdad entre los géneros en todos los niveles del Estado⁸.

Este compromiso de las legisladoras en nombre de las mujeres y los niños también se observa en los países industrializados. Un análisis reciente de los debates parlamentarios de Nueva Zelanda sobre atención infantil y licencia por maternidad/paternidad durante un período de 25 años (1975-1999) reveló tendencias parecidas por parte de las mujeres legisladoras (*véase el Gráfico 4.1, página 53*)⁹. En el Reino Unido, un análisis de más de 3 millones de palabras de texto de debates plenarios de la Asamblea Nacional de Gales –que se dará a conocer próximamente– también encontró notables diferencias entre la disposición de los hombres y las mujeres legisladores a la hora de participar en debates sobre atención a la infancia¹⁰.

El trabajo parlamentario en pro de la niñez y la familia también puede servir para superar diferencias partidistas e ideológicas. Entre los países donde alianzas interpartidistas de mujeres parlamentarias han hecho progresar la causa de la mujer y la infancia se cuentan Egipto, la Federación de Rusia, Francia, Países Bajos, Rwanda, Sudáfrica y Suecia¹¹.

En el caso de la Federación de Rusia, un análisis del papel que desempeñaron las mujeres legisladoras en la Duma (Parlamento) entre 1995 y 1999 indica que fueron capaces de dejar de lado sus diferencias ideológicas y partidistas a fin de

promover leyes en beneficio de los niños y las familias. Entre las medidas propuestas estaban la atención y el apoyo a la infancia, beneficios para los ciudadanos con hijos, beneficios para las mujeres embarazadas y licencia posparto, reducción de los impuestos para las familias muy numerosas, sanciones para la violencia doméstica e igualdad de derechos para los hombres y las mujeres con familia¹².

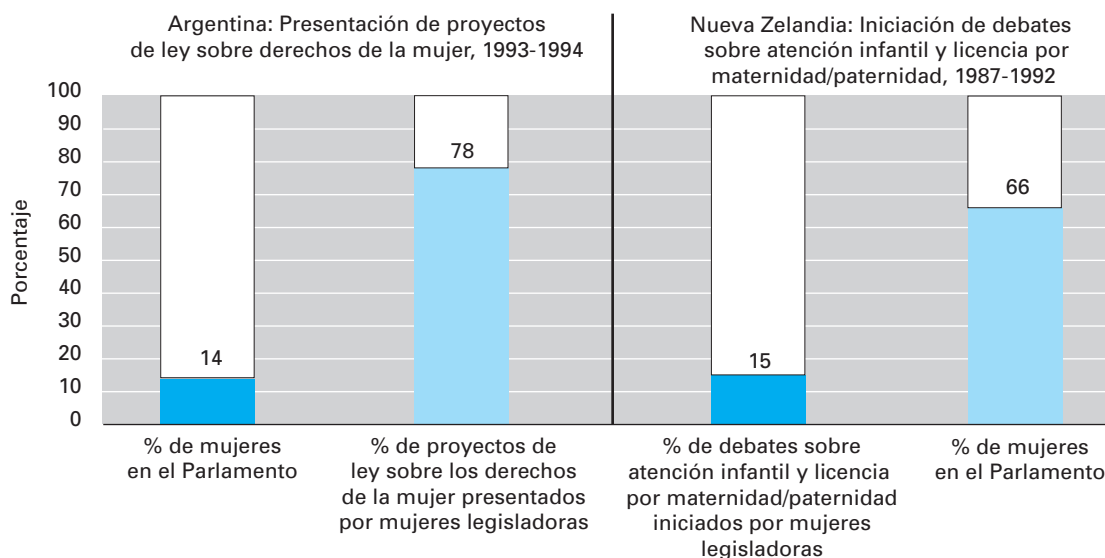
Las iniciativas para promover los derechos de la infancia suelen ir acompañadas de esfuerzos para proteger los derechos de la mujer. Un ejemplo fue lo que ocurrió en 1999 en Rwanda, donde, gracias al papel que desempeñaron las mujeres parlamentarias, se aprobó una ley para fortalecer los derechos de la mujer. La nueva legislación estableció, por primera vez, el derecho de las mujeres a heredar tierras. Tras el genocidio de Rwanda, que destruyó a las familias y las dispersó, la exclusión de las mujeres de la propiedad de la tierra se convirtió en un grave problema. Además de constituir una violación de sus derechos, no permitirles poseer tierra tuvo consecuencias negativas en aspectos como la producción de alimentos y la seguridad alimentaria, el medio ambiente, los patrones de asentamiento y los medios de subsistencia de las familias y de los niños y niñas excluidos.

En Rwanda, las mujeres legisladoras también impulsaron eficazmente el incremento del presupuesto destinado a la salud y la educación, y el apoyo especial a los niños y niñas con discapacidades. En 2006, el Foro de Mujeres Parlamentarias, un grupo interpartidista creado en 2003, elaboró un proyecto de ley para combatir la violencia por razón de género. La legislación propuesta definirá este tipo de violencia y tendrá en cuenta los crímenes que se cometieron durante el genocidio y también las violaciones que se siguen produciendo¹³.

Este activismo por parte de las mujeres legisladoras de Rwanda no es un fenómeno aislado, sino que forma parte de una tendencia que se ha observado en otros países de la región durante varios años. En Sudáfrica, las parlamentarias brindaron un gran apoyo a la Ley contra la Violencia Doméstica de 1998. Esta ley hace referencia específicamente a los niños y las niñas, define las distintas formas de violencia doméstica y explica cómo pueden los niños obtener una medida cautelar contra sus abusadores¹⁴. En el vecino país de Namibia, mujeres legisladoras promovieron leyes trascendentales relativas a la violencia doméstica y sexual, como la Ley para Combatir la Violación, promulgada en 2000, que protege contra la violación a las niñas y los

Gráfico 4.1 Apoyo a proyectos de ley en la Argentina y Nueva Zelanda

En el Parlamento, las mujeres suelen ser las mayores defensoras de los derechos de la infancia y de la mujer



Fuente: Los cálculos de UNICEF sobre la representación de la mujer en el Parlamento y los patrones de apoyo a los proyectos de ley en la Argentina se basan en Jones, Mark P., "Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives", *Policy Studies Journal*, vol. 25, no. 4, 1997, pp. 613-629. Los cálculos de UNICEF sobre la representación parlamentaria de la mujer y el patrón de apoyo a los proyectos de ley en Nueva Zelanda se basan en Grey, Sandra, "Does Size Matter? Critical mass and New Zealand's women MPs", *Parliamentary Affairs*, vol. 55, no. 1, enero de 2002, pág. 6. Aunque el estudio abarcó el período 1975-1999, los datos corresponden al período comprendido entre 1987 y 1992.

Mujeres y política: realidades y mitos

¿Cabe esperar que la participación de las mujeres parlamentarias conlleve consecuencias políticas diferentes? Las razones por las que se asume que las mujeres pueden actuar desde una perspectiva distinta a la del hombre son más prácticas que teóricas.

Una perspectiva alternativa

En una amplia encuesta, dirigida en 1999 por la Unión interparlamentaria (IPU) entre 187 mujeres parlamentarias de 65 países, las participantes describieron a las mujeres de manera sistemática con unas prioridades distintas a las de los hombres. Cuatro de cada cinco encuestadas creían que las mujeres tenían ideas conceptualmente diferentes sobre la sociedad y la política. Más del 90% estuvo de acuerdo en que una mayor participación de la mujer provocaría cambios, y casi 9 de cada 10 consideraron que la participación de las mujeres en el proceso político cambió de manera significativa sus resultados.

Tres razones por las que las mujeres dedicadas a la política suelen afrontar su labor de forma diferente

La motivación de las mujeres para dedicarse a la política es a menudo distinta de la de los hombres. En la encuesta de la Unión interparlamentaria, el 40% de las encuestadas declararon que habían entrado en la política por su interés en los trabajos sociales y el 34% a través de organizaciones no gubernamentales, a diferencia de las vías más “convencionales” de política de partido normalmente adoptadas por los hombres. Este resultado refleja fielmente la tendencia, largamente establecida entre las mujeres, de comprometerse con la sociedad civil como un medio de promocionar proyectos que apoyen la supervivencia de la familia, y de concentrar su energía a un nivel local.

Las mujeres se exponen con frecuencia a diferentes modelos de socialización, tienen experiencias vitales distintas a las de los hombres y suelen aportar a sus decisiones políticas sus conocimientos y experiencia. Aunque en las últimas décadas han tenido lugar grandes cambios, en la mayoría de países

las mujeres todavía llevan la carga familiar, incluido el cuidado de niños y niñas y de las personas mayores.

Las mujeres suelen verse a sí mismas como representantes de otras mujeres.

Por ejemplo, un estudio acerca de los legisladores de Estados Unidos descubrió que las mujeres se sentían especialmente responsables a la hora de representar a otras mujeres y se consideraban a sí mismas más capacitadas para representar sus intereses. En Irlanda del Norte, por ejemplo, casi una tercera parte de las votantes pensaban que una mujer representaría mucho mejor sus intereses.

¿Por qué hay todavía tan pocas mujeres en la política?

Teniendo en cuenta su capacidad para contribuir al proceso político surge una pregunta obvia: ¿por qué hay todavía tan pocas mujeres participando en la política? La respuesta es polifacética y difiere según los países, las sociedades y las comunidades. Pero existen varios puntos comunes que se señalan a continuación.

Las mujeres no suelen presentarse como candidatas a cargos políticos.

Aunque todavía es difícil conocer las cifras exactas, los estudios realizados indican que las mujeres suelen presentar su candidatura con menos frecuencia que los hombres. Por ejemplo, en Estados Unidos los hombres tienden, como mínimo, un 50% más que las mujeres a averiguar cómo registrar su nombre en las listas electorales, o cómo tratar la posibilidad de presentarse a las elecciones, con donantes, dirigentes de los partidos o comunidades, miembros de la familia o amigos.

- **La doble carga de las responsabilidades públicas y privadas:** Como se ha mostrado en los capítulos precedentes, las cargas laborales de las mujeres son mucho más pesadas que las de los hombres, y les deja menos tiempo y energía para involucrarse en la vida política. En Estados Unidos, las pruebas indican que, conforme las responsabilidades de las mujeres en las tareas del hogar y en la atención a su familia disminuyen, aumenta su interés por presentarse como candidatas a un cargo.

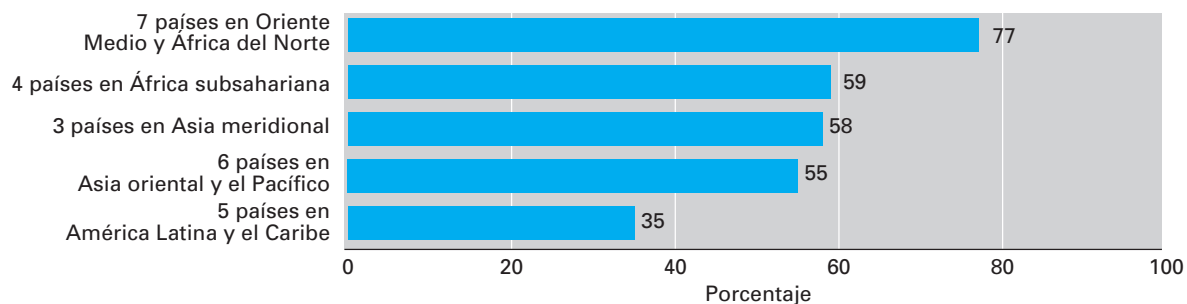
- **Una cultura de exclusión:** En muchos países, las redes de comunicación políticas y financieras están controladas por hombres. Las prácticas culturales que sirven para nutrir y consolidar los lazos de solidaridad masculina dentro de estas redes de comunicación, como la bebida, el tabaco o la práctica del golf, son los trampolines para obtener cargos políticos. Un estudio realizado en Tailandia descubrió que, por regla general, los hombres controlan los comités de selección y tienden a evitar a las mujeres candidatas, para así mantener una estructura con la que se sienten familiarizados y porque además suelen conocer personalmente a los candidatos masculinos.

- **Una mayor participación en la educación:** Las mujeres que se presentan a cargos con éxito, sobre todo en los países en vías de desarrollo, han recibido por lo menos una educación de nivel superior. De las 187 mujeres de los 65 países encuestados por la Unión interparlamentaria en 1999, el 73% tenía estudios universitarios y el 14% poseía la licenciatura. Por lo tanto, la falta de mujeres que hayan recibido educación superior en muchos países puede actuar como un obstáculo para su participación en la política y en el gobierno.

Las mujeres afrontan una ardua lucha para convencer a la opinión pública.

Existen muy pocas estadísticas sobre cuántas son las mujeres que se presentan a elecciones y no llegan a ser elegidas. Sin embargo, la impresión del votante puede ser ilustrativa. Por término medio, más de la mitad de las personas encuestadas en Asia oriental y el Pacífico, Asia meridional y África subsahariana estaban de acuerdo, y en algunos casos de manera absoluta, en que los hombres eran mejores líderes políticos que las mujeres; en Oriente Medio y el África del Norte, tres cuartas partes compartían ese mismo criterio. Sin embargo, en otras partes del mundo la evidencia es más positiva. En América Latina y el Caribe, muy pocas personas de las encuestadas opinan de ese modo y el 80% de los encuestados en Tailandia cree que una mujer podría ser una buena primera ministra.

Gráfico 4.2 En la mayoría de los países encuestados, gran parte del público considera que los hombres son mejores dirigentes políticos que las mujeres



Los cálculos de UNICEF se basan en datos de la Encuesta Mundial de Valores, Cuarta Ronda (1991-2004). Los datos de todos los países y territorios del conjunto regional corresponden al último año disponible del período especificado. Los siguientes países y territorios se incluyen en los conjuntos regionales mencionados: **Oriente Medio y África del Norte:** Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Iraq, Jordania, Marruecos, República Islámica de Irán. **América Latina y el Caribe:** Argentina, Chile, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela. **Asia Meridional:** Bangladesh, India, Pakistán. **Asia Oriental y el Pacífico:** China, Filipinas, Indonesia, República de Corea, Singapur, Viet Nam. **África Subsahariana:** Nigeria, República Unida de Tanzania, Sudáfrica, Uganda. Las notas sobre la metodología empleada pueden encontrarse en la sección de Referencias, página 88.

Fuente: World Values Survey, <www.worldvaluessurvey.org>, consultada en junio de 2006.

Las mujeres abandonan la política.

Existen muy pocos datos disponibles acerca de si las mujeres abandonan sus cargos con más frecuencia que los hombres a causa de la hostilidad de los votantes o de la violencia dirigida a veces contra las mujeres que ocupan un cargo (o tratan de presentarse a él). Por ejemplo, en Bengala Occidental, India, las dirigentes femeninas (*pradhans*) revelaron que aunque las mujeres distribuyesen entre la comunidad una cantidad de bienes públicos que fuese igual o superior a la repartida por sus homólogos masculinos, la comunidad no sólo se quedaba más insatisfecha con su mandato sino que además las culpaba de la insuficiente calidad de servicios que estaban fuera de su competencia. Como era de esperar, alrededor de la mitad de las dirigentes dijeron que no volverían a presentarse a la candidatura. En el Afganistán, las candidatas en las elecciones de 2005 fueron objeto de violencia y, en algunos casos, de amenazas de muerte.

Los mitos sobre las mujeres en la política

Son abundantes los mitos, tanto positivos como negativos, sobre las mujeres que se dedican a la política. Puesto que dichos mitos están basa-

dos en suposiciones poco realistas sobre las mujeres y la política, contribuyen con frecuencia a perpetuar los estereotipos y la discriminación. A continuación se analizan dos de estos mitos.

Mito 1: Las mujeres se ocuparán más de la población femenina e infantil.

El mero hecho de que la persona a cargo de la legislación sea una mujer no significa que tenga que promover unas leyes que antepongan los intereses de las mujeres y de los niños y niñas. Por otra parte, las mujeres dedicadas a la política pueden pertenecer a un amplio espectro de personalidades e ideologías. Las legisladoras son responsables ante un electorado que representa a una gran variedad de antecedentes e intereses, y a menudo se pueden encontrar divididas por diferencias ideológicas, regionales, de clase o de otro tipo. Además, al ser miembros de partidos políticos, a veces tienen que cumplir la disciplina de partido a expensas de sus propias preferencias. Sin embargo, hay pruebas que sugieren con firmeza que las mujeres parlamentarias suelen utilizar su influencia política, en mayor medida que sus homólogos masculinos, para efectuar cualquier cambio en apoyo de la familia, la población femenina y la infantil.

Mito 2: Las mujeres no sirven para los trabajos "duros".

Un cómputo de carteras ministeriales, realizado por la Unión interparlamentaria en 2005, sumaba 858 ministras repartidas en 183 países. Sin embargo, la distribución de carteras es sorprendente. De la misma manera que casi una tercera parte de los trabajos ministeriales desempeñados por mujeres recaía en esferas relacionadas con la familia, la infancia, la juventud y los asuntos sociales, o relacionados con la mujer y la educación, en todo el mundo solamente había 13 ministras de defensa y 9 de economía (lo que representa el 1,5% y el 1% respectivamente).

Véanse las referencias en la página 88.

niños, y la Ley contra la Violencia Doméstica, promulgada en 2003¹⁵.

Cambiar el rostro de la política

El trabajo que realizan las mujeres parlamentarias no repercute solamente en las leyes. En realidad, su influencia va más allá de sus acciones inmediatas y están alentando cambios en las prioridades y las políticas de los legisladores nacionales, incluidos sus colegas masculinos.

Diversas investigaciones sugieren que los legisladores masculinos son cada vez más conscientes de la importancia de los temas relativos a la mujer y la familia, y muchos son eficientes aliados en la promoción de la igualdad entre los géneros. Por ejemplo, en los tres países de América Latina antes citados (Argentina, Colombia y Costa Rica), los legisladores masculinos apoyan decididamente tanto los asuntos que conciernen a la mujer (68%) como los que se refieren a la familia y a la infancia (66%). Pese a que estos porcentajes son inferiores a los indicadores de las mujeres legisladoras (el 94% para los asuntos femeninos y el 79% para cuestiones de familia e infancia), la investigación cualitativa basada en entrevistas con parlamentarios sugiere que el interés de los hombres por estos temas va en aumento¹⁶.

Los cambios en las prioridades legislativas han estado acompañados de transformaciones sutiles, pero significativas, en el medio parlamentario. Dos ejemplos tienen que ver con los horarios de las sesiones parlamentarias y la disponibilidad de servicios para la atención y el cuidado de los

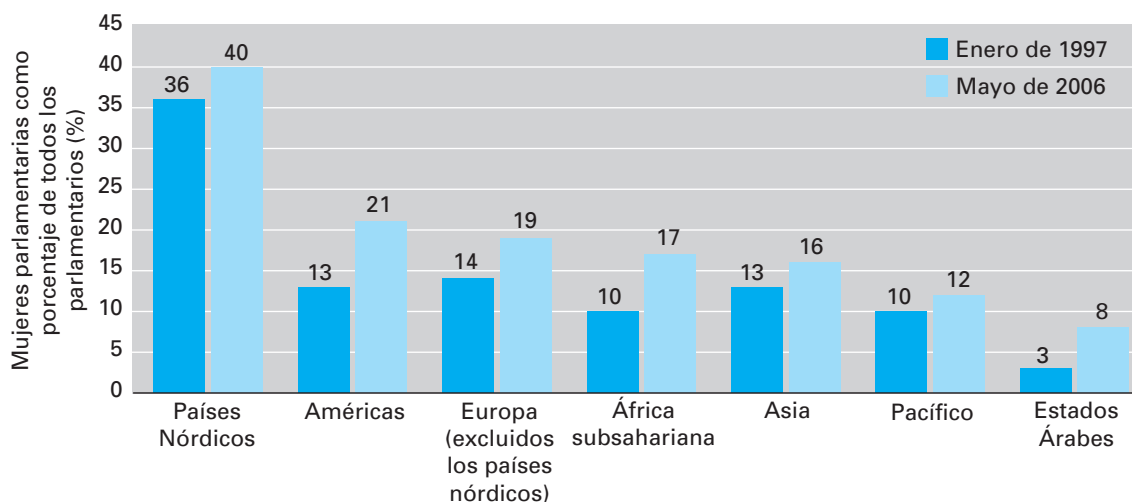
niños en las legislaturas nacionales. Como resultado directo del ingreso de un alto número de mujeres en las legislaturas, los parlamentos de varios países –incluidos el Reino Unido y Sudáfrica– han modificado los horarios de sus sesiones para adaptarlos a las necesidades de las mujeres que tienen responsabilidades familiares¹⁷. En el norte de Europa, el Parlamento de Suecia estableció una guardería para los legisladores¹⁸, y la Asamblea Nacional de Escocia creó otra para que los constituyentes visitantes “que tienen que cuidar a sus hijos pequeños (usualmente mujeres) puedan reunirse con sus representantes”¹⁹.

Hay pocas mujeres en el Parlamento, pero se ven señales de progreso

A pesar de que las mujeres casi siempre se cuentan entre los más firmes defensores políticos de la infancia, la mujer y la familia, y de que fortalecer su participación en el Parlamento es un propósito clave de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (específicamente del ODM 3), su número en los parlamentos nacionales sigue siendo bajo.

Las mujeres están subrepresentadas en todos los parlamentos nacionales; de hecho, en julio de 2006 suponían menos del 17% de todos los parlamentarios del mundo. Diez países no tienen mujeres parlamentarias, y en más de 40 países representan menos del 10% de los legisladores. Los países nórdicos tienen las mayores tasas de participación: las mujeres representan cerca del 40% de los parlamentarios en las cámaras alta y baja combinadas. Las tasas más bajas corresponden a los Estados Árabes, con un promedio regional inferior al 8%²⁰.

Gráfico 4.3 Participación de la mujer en los parlamentos nacionales de las diferentes regiones



Fuente: Se utilizaron datos de la base de datos de la Unión Interparlamentaria sobre “Mujeres en los Parlamentos nacionales”, <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, consultada en junio de 2006.

Hay, no obstante, tendencias alentadoras, en buena parte gracias al establecimiento de cuotas en un número creciente de países. La cantidad de parlamentos en los que las mujeres representan el 30% o más de la legislatura –el patrón de medida crítico sobre participación parlamentaria de la mujer reconocido por la Plataforma para la Acción de Beijing de 1995– se ha cuadruplicado en los últimos 10 años. Algunos de los cambios más impresionantes en la representación política de la mujer se han dado en países previamente asolados por los conflictos, como el Afganistán, donde, tras estar excluidas de la política, las mujeres constituyen hoy el 27,3% del cuerpo legislativo. Otros ejemplos son Burundi y Timor-Leste, que tienen actualmente un gran número de mujeres parlamentarias (30,5% y 25,3%, respectivamente). Los niveles de representación femenina en esos tres países son un ejemplo de la adopción exitosa de la política de cuotas durante su transición política²¹.

La elección, en 2005, de Ellen Johnson-Sirleaf como Presidenta de Liberia y, a principios de 2006, de Michelle Bachelet como Presidenta de Chile, marcaron dos importantes momentos en la historia del liderazgo político de la mujer en África subsahariana y América Latina, respectivamente. En Europa Oriental, Letonia se convirtió en 1999 en la primera ex república soviética en elegir a una presidenta como Jefa de Estado. Finlandia, Irlanda y Filipinas también tienen presidentas (en los dos primeros países, el presidente es también Jefe de Estado; en el tercero, es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno). Hay mujeres que son Jefas de Gobierno en Alemania, las Antillas Holandesas, Bangladesh, Jamaica, Mozambique, Nueva Zelandia y la República de Corea²².

A nivel ministerial, las mujeres están menos representadas que a nivel parlamentario. Para enero de 2005, ocupaban 858 carteras en 183 países, lo que significa que solo el 14,3% de los ministros de gobierno de todo el mundo eran mujeres²³. Diecinueve gobiernos no tenían mujeres ministras y, en los que sí tenían, generalmente había entre una y tres. Para marzo de 2006, solo tres países –Chile, España y Suecia– habían conseguido la paridad entre los géneros en las carteras ministeriales.

Más allá de las cifras

La representación femenina en los parlamentos nacionales es, indudablemente, una medida clave de la habilitación política que han alcanzado las mujeres y de la voluntad de los países para hacer escuchar la voz de los defensores de la niñez. Pero las cifras no son más que un punto de refe-



© UNICEF/H005-2038/Robert Grossman

rencia –necesario, por cierto– y no una medida exacta del grado de influencia de las mujeres. Un amplio análisis de la asignación de recursos del presupuesto para las cuestiones de género en los países en desarrollo, que llevó a cabo la Secretaría de la Commonwealth, indicó que el cambio de actitud en torno a cuestiones de género debe ir acompañado de recursos adecuados y de ciertas aptitudes²⁴. Junto con las organizaciones femeninas y los partidos políticos, una función vital de los gobiernos es garantizar la habilitación de la mujer. Esto se logra creando conciencia entre los funcionarios sobre las cuestiones de género o estableciendo foros dedicados a la formulación de políticas relacionadas con la mujer, como ministerios de asuntos femeninos y departamentos para la igualdad de oportunidades.

Por ejemplo, un minucioso estudio sobre la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a la

violencia contra la mujer desde 1974 hasta 1994 no encontró una relación lineal entre el número de mujeres en el parlamento y las iniciativas encaminadas a reducir este flagelo. Sobre la base de ejemplos de 36 países, el estudio reveló que, en cuanto a sus políticas contra la violencia, los gobiernos con una alta representación femenina en el Parlamento –como Dinamarca, Finlandia y Suecia– no siempre iban a la delantera de países como Australia e Israel, donde la presencia de las mujeres en la legislatura era muy inferior. El estudio concluyó que, desde el punto de vista de la respuesta del gobierno a las necesidades e intereses de las mujeres, lo más importante no es su número en el parlamento. De igual importancia son los mecanismos institucionales, como el apoyo de los partidos políticos a los derechos de la mujer, y la fortaleza y coherencia de las organizaciones femeninas²⁵.

Los partidos políticos y los grupos de mujeres son fundamentales para impulsar la participación de la mujer en la política. Así mismo, los partidos son básicos para reclutar candidatas a las elecciones y brindarles apoyo, y para respaldar temas específicos de los programas parlamentarios²⁶. Por su parte, los grupos de mujeres suelen aportar la motivación de la sociedad civil y la experiencia que se requiere para promover y desarrollar las iniciativas legislativas y los mecanismos necesarios para proteger los derechos de las mujeres y los niños (*véase el recuadro de la página 59*).

Las mujeres en la política local

Establecer prioridades en beneficio de las mujeres y las niñas

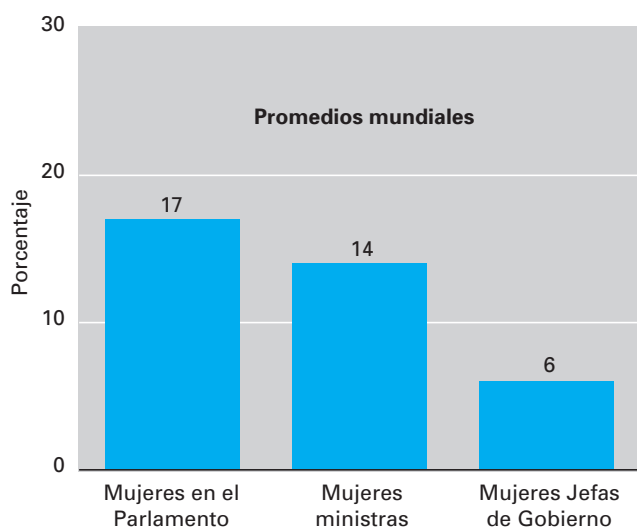
La intervención de la mujer en la política local puede producir resultados aún más inmediatos y directos para las mujeres y los niños que las políticas y las leyes nacionales. Pese a que no es mucho lo que se conoce sobre el comportamiento de los políticos locales, estudios realizados tanto en países industrializados como en países en desarrollo indican que las mujeres que forman parte de los gobiernos locales tienden a dar prioridad a las cuestiones sociales. Más aún, en un importante y bien documentado caso perteneciente al mundo en desarrollo (India), la creciente participación de las mujeres en la política local ha hecho más equitativa la distribución de los recursos de las comunidades, lo que ha beneficiado directamente a las mujeres y a los niños, especialmente a las niñas.

En Noruega, los temas relativos a la infancia y, en especial, la falta de espacios adecuados para la atención de los niños son dos de las razones que más inciden en la decisión de las mujeres de intervenir en la política local. Un estudio reciente que realizó un seguimiento de una serie de datos desde 1975 muestra que durante el primer año, cuando las mujeres representaban más o menos el 30% del concejo local, el número de niños y niñas beneficiados se incrementó. El hallazgo más significativo del estudio de Noruega es que las mujeres que participan en los gobiernos locales ejercen más influencia en las medidas de política al comienzo de sus carreras, porque aportan nuevas inquietudes y puntos de vista a los programas políticos²⁷.

En los Estados Unidos, un análisis efectuado en 1994 de más de 9.800 proyectos de ley presentados en tres estados durante un lapso de dos años encontró que las mujeres legisladoras habían apoyado el doble de proyectos de ley sobre salud infantil que sus colegas hombres²⁸. Otro estudio, que examinó la representación política de la mujer, reveló que los estados del país con un alto porcentaje de participación femenina en sus legislaturas tienden a respaldar más activamente las iniciativas que buscan combatir la violencia contra la mujer, fortalecer el apoyo a la infancia, proporcionar a las mujeres más beneficios de empleo y desempleo y promover la atención en salud reproductiva²⁹.

En los países en desarrollo se está empezando a analizar el impacto de las mujeres en los gobiernos locales. Los resultados más completos de los que se dispone hoy provienen de la India, donde,

Gráfico 4.4 Las mujeres en la gestión pública



Fuente: Los datos sobre las mujeres parlamentarias y las ministras se tomaron de la base de datos de la Unión Interparlamentaria sobre "Mujeres en los Parlamentos nacionales", <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, consultada en junio de 2006. Los datos sobre mujeres Jefas de Gobierno provienen de los sitios web oficiales de los gobiernos nacionales.

Grupos de mujeres: una fuerza en favor del cambio político

Existen por lo menos dos maneras en que los grupos de mujeres pueden representar una importante fuerza de cambio político. En primer lugar, suelen proporcionar apoyo a las mujeres que han sido elegidas para un cargo político. En segundo lugar, estos grupos ponen todo su empeño en la defensa de las mujeres, niñas y niños y familias. Los grupos y las redes de comunicación de mujeres de todo el mundo ofrecen ejemplos de cómo la movilización de base puede potenciar los derechos humanos, especialmente en favor de los más vulnerables.

Afganistán: Los grupos de mujeres han proporcionado una importante ayuda al movilizar a las mujeres para que participen en las elecciones presidenciales y parlamentarias y supervisen el proceso electoral. Asimismo han organizado talleres para mujeres refugiadas con el fin de ampliar la toma de conciencia de sus derechos.

Australia: Los grupos de mujeres, junto con otros de la sociedad civil, desempeñan un importante papel como defensores de los derechos de la infancia en los casos de arresto de emigrantes. Han presionado para cambiar las leyes domésticas y la

política social, y para mejorar los servicios que ayuden a las familias de refugiados a reconstruir sus vidas.

Marruecos: Las acciones de concienciación social por parte de las activistas de los derechos de la mujer, asociadas con la organización Printemps de l'Egalité (Primavera de la Igualdad), contribuyeron en 2004 a persuadir a los dirigentes del gobierno para que apoyasen una ley decisiva sobre la familia con la finalidad de abordar la desigualdad de la mujer, proteger los derechos de la infancia y salvaguardar la dignidad del hombre.

Mozambique: La campaña organizada por varios grupos locales de mujeres contra el matrimonio infantil contribuyó a la aprobación de una nueva Ley de la familia en 2004 que aumentó la edad legal de matrimonio sin consentimiento parental de los 16 a los 18 años y, con consentimiento parental, de los 14 a los 16.

Rwanda: En 2002, las mujeres parlamentarias y dirigentes de la comunidad colaboraron en la elaboración del borrador de una convención nacional para apoyar las oportunidades educativas de las mujeres, los créditos a

pequeños comercios facilitados por los bancos rurales y la creación de una comisión que presione a favor de los jóvenes vulnerables.

Tayikistán: La Liga de mujeres abogadas de Tayikistán redactó una ley nacional sobre la violencia que en la actualidad está pendiente de ser aprobada por el Presidente. El borrador de la ley fue una tarea difícil, pero la Liga organizó por todo el país 32 talleres para más de 1.100 participantes, y por fin consiguió obtener la cooperación de las autoridades locales, la policía, los organismos judiciales, los ministerios y otras instituciones nacionales.

Véanse las referencias en la página 88.

en 1998, la tercera parte de todos los puestos de liderazgo en los consejos de las aldeas estaban reservados a las mujeres³⁰. Como parte de una amplia investigación sobre las repercusiones de la política de reserva de puestos para las mujeres, inicialmente se realizaron encuestas en los consejos de 165 aldeas del estado de Bengala Occidental. Esa investigación examinó el nivel de bienes públicos proporcionados por los consejos que tenían política de reserva y lo comparó con los que carecían de cuotas.

De acuerdo con los resultados de esa investigación, la inversión en instalaciones de agua potable de las aldeas con política de reserva de puestos para las mujeres era el doble de la de las aldeas que carecían de esa política. Además, sus caminos tenían el doble de probabilidades de estar en buenas condiciones, y las carreteras principales tenían un 20% más de probabilidades de haber sido reparadas recientemente. Por otra parte, el 26% de las aldeas que tenían esa

política presentaron nuevos proyectos para la utilización del biogás (un sustituto del combustible para cocinar y de la electricidad), en comparación con el 6% de las aldeas sin política de cuotas. Debido a un intenso seguimiento, la cantidad de visitas de trabajadores sanitarios durante los seis meses que duró el estudio fue significativamente más alta en las aldeas que tenían política de reserva. Todas esas mejoras beneficiaron notablemente a las mujeres y a las niñas, las principales responsables de obtener agua y combustible y de atender las necesidades de salud de las familias, particularmente de los niños y niñas.

Sobre la base de esos resultados iniciales, la investigación se amplió para examinar las consecuencias de la política de reserva de puestos para las mujeres sobre la escolarización y la inmunización infantil. Se estudiaron 100 aldeas de Rajastán, en cada una de las cuales 30 familias respondieron una encuesta sobre inmuniza-

ción. Las encuestas realizaron un seguimiento de la información sobre el historial de vacunación de todos los menores de cinco años. Los resultados indicaron que los niños de entre uno y cinco años de edad que vivían en aldeas reservadas para mujeres *pradhan* (líderes) tenían una probabilidad ligeramente más alta de haber completado todo el esquema de vacunación. Pero el efecto de las mujeres *pradhan* sobre la asistencia de las niñas a la escuela es mucho más impresionante: el estudio mostró que la presencia de una mujer *pradhan* reducía en 13 puntos porcentuales la brecha educativa por razón de género³¹.

La participación de un mayor número de mujeres en los gobiernos locales, sin embargo, no garantiza el éxito de su gestión en defensa de los intereses y los derechos de la infancia, la mujer y la familia. En Sudáfrica, por ejemplo, un análisis de los problemas que encaran las mujeres en los gobiernos locales, así como también de las oportunidades que tienen, indicó que –al igual que sus colegas del Parlamento– su eficiencia dependía en gran medida de factores diferentes de su

número. Entre esos factores estaban las normas culturales y las expectativas sobre el papel de la mujer, las jerarquías locales, las capacidades y atributos de las concejales y el grado de compromiso de los partidos políticos con la igualdad entre los géneros³².

Catalizadoras del cambio

Según un análisis comparativo de las mujeres que participan en gobiernos locales de 13 países de Asia oriental y el Pacífico, ellas han accedido a más puestos que implican tomar decisiones en los gobiernos locales que a nivel nacional. Las mujeres tienden a ajustarse más fácilmente a los gobiernos locales, ya que suelen ser más compatibles con sus responsabilidades familiares y laborales. También son más accesibles, pues tienen más cargos disponibles y menos competencia que en el caso de los escaños parlamentarios. Igualmente, el papel decisorio de las mujeres en la administración pública de las ciudades y las comunidades es más aceptado, porque se considera una consecuencia lógica del compromiso hacia sus comunidades³³. En muchos países, sin



© UNICEF/HQ05-1609/Giacomo Prozzi

embargo, las mujeres afrontan a veces obstáculos a la participación en la política local a causa de las desigualdades entre los géneros dentro de las familias, la distribución no equitativa del trabajo en los hogares, las actitudes profundamente arraigadas sobre las funciones que corresponden a cada género y la creencia de que las mujeres son incapaces de ocupar cargos que exigen tomar decisiones³⁴ (véase también el capítulo 2 en la página 8). De acuerdo con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, una organización que ha compilado desde 1998 datos sobre las mujeres y el proceso de toma de decisiones locales, las mujeres representan poco más del 9% de los alcaldes del mundo y casi el 21% de los concejales locales³⁵.

Pese a esos obstáculos, en la medida en que más mujeres son elegidas para los gobiernos locales, mayor es su influencia como agentes de cambio. En el ejemplo anterior sobre las aldeas de Bengala Occidental, India, que tienen una política de reserva de puestos para las mujeres, la presencia de dirigentes femeninas en las reuniones de los lugareños generó interés político en las demás mujeres, y cuando las reuniones de los consejos de las aldeas eran presididas por una mujer *pradhan*, la asistencia de las aldeanas aumentó considerablemente (del 6,9% al 9,9%)³⁶.

Mujeres, guerra y paz

Como demuestran los estudios antes mencionados, la capacidad de la mujer para moldear los procesos políticos a nivel nacional y local se basa en la existencia de instituciones democráticas y de un ambiente político estable. Pero en los últimos años se ha venido constatando que en las situaciones de conflicto, que suelen caracterizarse por la inestabilidad y el debilitamiento del imperio de la ley, la participación de las mujeres en los procesos de paz es esencial para garantizar su éxito a largo plazo³⁷. Investigaciones preliminares y estudios de casos prácticos sugieren que los acuerdos de paz, la reconstrucción después de los conflictos y la gobernabilidad tienen más probabilidades de éxito cuando las mujeres intervienen. Esto se debe, en parte, a que ellas tienen una visión más integradora de la seguridad y se interesan en temas sociales y económicos clave que, de otra manera, se pasarían por alto³⁸.

Teniendo en cuenta la contribución de las mujeres a los procesos de paz, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad, en octubre de 2000, la resolución 1325, que se refiere específicamente al efecto de la guerra sobre las mujeres y a sus aportes a la solución de los conflictos y a la sostenibilidad de la paz. Pero el papel de la mujer en los procesos

de paz sigue siendo –en el mejor de los casos– no oficial. Mientras que los gobiernos y otros actores políticos parecen conformarse con alentar las relaciones entre grupos de mujeres que se encuentran en distintos bandos de un conflicto, las mujeres pocas veces logran sentarse a la mesa de negociaciones de paz. En las contadas ocasiones en que lo logran, sus opiniones no se escuchan como merecen.

La exclusión de las mujeres de las negociaciones de paz significa que sus derechos y planteamientos –como ciudadanas, antiguas combatientes y víctimas– no están representados plenamente en los procesos de reconstrucción posteriores a los conflictos. Un informe reciente sobre 13 acuerdos de paz que pusieron fin a las hostilidades en varios países entre 1991 y 2001 –entre ellos Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Bougainville (Islas del Pacífico), Camboya, El Salvador, Eritrea, Etiopía, Guatemala, Kosovo, Liberia, Rwanda, Sierra Leona y Timor-Leste– llegó a la conclusión de que “no existe un solo acuerdo de paz cuyas disposiciones garanticen que las necesidades de las mujeres sean atendidas al igual que las de los hombres”³⁹. En efecto, esos acuerdos incluyeron pocas disposiciones –si es que incluían alguna– relacionadas específicamente o, por lo menos, indirectamente, con las mujeres, una omisión que reflejaba el tremendo desequilibrio entre los negociadores. Pese a que la resolución 1325 ha creado conciencia sobre la importancia crucial de incluir a las mujeres en las negociaciones de paz, la mitad de los acuerdos que se han suscrito desde su adopción no hacen referencia alguna a las necesidades de las mujeres ni incorporan una perspectiva de género⁴⁰.

¿Cambiaría la situación si las mujeres participaran en las negociaciones de paz?

El éxito de la participación de las mujeres en otros ámbitos políticos (como se ha visto en este capítulo) permite creer que su presencia en las negociaciones de paz podría marcar una importante diferencia para las mujeres y los niños. En palabras de un antiguo mediador internacional, cuando las mujeres están presentes, “las conversaciones se centran más en el tema de la seguridad y se abordan problemas como la reintegración de los niños y las mujeres, la prevención de la violencia doméstica cuando los ex combatientes regresan a sus hogares, el desminado de los terrenos para permitir que las mujeres y las niñas salgan a buscar leña y agua sin correr tanto peligro, y la asignación de responsabilidades, después del conflicto, por los abusos cometidos contra los niños, las niñas y las mujeres, que constituyen una violación de los derechos humanos”⁴¹. En otras palabras, la intervención de las

mujeres aumenta la probabilidad de que las negociaciones incluyan temas fundamentales para los derechos y el bienestar de la niñez, la mujer y la familia.

Esta afirmación nace de las experiencias de diversos países. Una ocasión memorable fue la reunión, en 1996, de las representantes de más de 200 organizaciones femeninas para crear la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte, el primer partido político de mayoría femenina. El movimiento, que incluía miembros de las comunidades protestante y católica, trabajó como partido intercomunitario en la promoción

Las mujeres y el Acuerdo de Paz de Darfur

Un equipo de expertos de apoyo en asuntos relacionados con el género, compuesto por 20 miembros femeninos y respaldado por los gobiernos de Canadá, Noruega y Suecia, y por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, fue invitado a participar en la séptima ronda de negociaciones del Acuerdo de paz de Darfur. El equipo reunió en Darfur a mujeres de diversas procedencias tribales y étnicas con el fin de crear una plataforma de prioridades de la mujer y asuntos de género. El documento resultante, "Prioridades de la mujer en el proceso de paz y reconstrucción de Darfur", contiene un número de disposiciones clave relacionadas con las mujeres y los niños y niñas, en las que se incluye:

- Protección específica para las mujeres, niñas y niños en situaciones de conflicto.
- Tratamiento prioritario para las mujeres, niñas y niños en las evaluaciones relacionadas con la compensación o/y reparación de la destrucción y los daños causados por la guerra.
- Un llamamiento al gobierno para que preste especial atención a la educación de las mujeres, niñas y niños como medio de garantizar la seguridad.
- Prestación de servicios de educación secundaria en los campamentos de refugiados y de personas internamente desplazadas.
- Una llamada a la comunidad internacional para que fije su atención en las necesidades educativas de las niñas refugiadas.
- La creación de una institución que ofrezca soporte jurídico, asistencia psicológica y otros servicios de interés para las mujeres, niñas, y niños.

Durante las tres semanas cortas en las que se permitió a las mujeres participar en las conversaciones, pudieron negociar la incorporación de muchas de sus prioridades en el convenio definitivo. Entre otras, el acuerdo incluía la sensibilización del lenguaje respecto al género y reclamaba la participación de las mujeres en la toma de decisiones de los organismos y en la construcción de la paz.

Véanse las referencias en la página 88.

de los derechos civiles, humanos y de los trabajadores⁴². George Mitchell, el senador de los Estados Unidos que actuó como mediador en las conversaciones de paz de Irlanda del Norte, reconoció el papel que desempeñó esa coalición en la consecución de un acuerdo como resultado de las negociaciones⁴³.

Las mujeres en los procesos de solución de conflictos

Alrededor del mundo, las mujeres se han involucrado cada vez más en los procesos de solución de conflictos. De los aproximadamente 60 delegados y asesores que participaron en las conversaciones sobre el Afganistán que se llevaron a cabo en Bonn a finales de 2001, cinco eran mujeres. Durante las negociaciones, las representantes lucharon a brazo partido en favor de los derechos de la mujer, y entre sus logros estuvo la creación de un Ministerio de Asuntos de la Mujer⁴⁴. En Guatemala, la participación femenina en el proceso oficial de paz de 1996 condujo a la puesta en marcha de un programa nacional de salud para las mujeres y las niñas, y de otro programa para reunir a las familias y ubicar a los niños y niñas separados de sus progenitores y a los huérfanos⁴⁵. En Filipinas, las mujeres han ocupado cargos influyentes en los procesos oficiales de paz y han impulsado la cooperación entre distintos partidos y religiones en aras de la paz⁴⁶. En Sierra Leona, dos mujeres intervinieron en el proceso de paz de Lomé. Si bien no actuaron como negociadoras principales, un artículo clave del acuerdo final es un llamamiento para que, en su formulación e implementación, los programas de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo presten especial atención a las mujeres y niñas víctimas del conflicto⁴⁷. Hace poco, el aporte de las mujeres fue decisivo en las conversaciones de paz de Darfur (*véase el recuadro a la izquierda*).

A pesar de esas experiencias, en la mayoría de los conflictos las mujeres quedan o bien totalmente excluidas de las negociaciones de paz, o relegadas a un nivel "paralelo". Pero incluso esto último es un desafío que les exige trabajar arduamente para obtener una escasa representación y, por lo general, triunfos modestos. Algunos ejemplos de niveles "paralelos" son los siguientes:

- **Burundi:** En 2000, las mujeres superaron la resistencia de los partidos del país y fueron incluidas como observadoras no oficiales en las conversaciones de paz que se llevaron a cabo en Arusha, República Unida de Tanzania⁴⁸.
- **Liberia:** Aun cuando la Iniciativa para la Mujer de Liberia no pudo convertirse en participante

Las mujeres como mediadoras y mantenedoras de la paz

Un aumento de la presencia de mujeres entre los negociadores de la paz y las fuerzas mantenedoras de la paz, junto a otros protagonistas decisivos, mejoraría notablemente la aportación de las mujeres a la resolución de conflictos y a su posterior rehabilitación. Como explicaba un oficial del distrito de la provincia de Ituri en la República Democrática del Congo en un informe al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, “a las mujeres de aquí [y muchachas jóvenes] les resulta difícil hablar con libertad a los hombres uniformados, por ejemplo a los observadores militares, especialmente si se trata de temas delicados como la violencia y los abusos sexuales... En muchos casos, sobre todo cuando se trata de una violencia endémica, prefieren contárselo a una de las mujeres encargadas de mantener la paz porque temen padecer una violencia adicional que no excluye la de los mismos mantenedores de la paz que son hombres”.

Las Naciones Unidas tienen plena conciencia de ello. Mientras el número de mujeres entre el personal uniformado (fuerzas armadas y cuerpo de policía) desplegado por el Departamento de Operaciones de Pacificación de las Naciones Unidas sigue siendo minúsculo –un 4% y un 1% respectivamente–, las medidas tomadas por el departamento en los últimos años han aumentado el número de puestos civiles a cargo de mujeres. Estas medidas reflejan un mayor reconocimiento de que la presencia de mujeres entre las fuerzas mantenedoras de la paz es de vital importancia para el éxito de sus misiones y pueden reducir la

posibilidad de que los encargados de mantener la paz cometan actos de explotación y abuso sexual contra los miembros de la propia población a los que se les ha ordenado proteger, especialmente contra las jóvenes. Una de las conclusiones más importantes a las que se llegó en una investigación abierta por el Secretario General de las Naciones Unidas en relación con estos casos, fue la de admitir que “la presencia de más mujeres en una misión, sobre todo en niveles superiores, ayudará a promover un entorno que rechace el abuso y la explotación sexual, especialmente entre la población local”.

A petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como asimismo del Comité Especial de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, el Secretario General de las Naciones Unidas hizo pública en junio de 2006 una estrategia exhaustiva de asistencia a las víctimas de abusos sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas. Este programa, que UNICEF ayudó a formular, propone que las víctimas reciban una atención completa, incluyendo asistencia sanitaria, psicológica, jurídica y administrativa para todas ellas y, en casos excepcionales, una ayuda financiera. Al preparar este programa, UNICEF, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas están organizando una reunión de alto nivel con el propósito de abordar los problemas de explotación y abuso sexual en toda su extensión.

Además de los mantenedores de la paz, los mediadores que representan

a la comunidad internacional pueden ayudar a las mujeres a asegurar su representación en el proceso de paz y en la reconstrucción posterior a los conflictos bélicos. Una reciente valoración de la participación de las mujeres en el proceso de paz como mediadoras “Vía uno” –se denomina “Vía Dos” a las implicadas en negociaciones oficiales a través de cauces oficiales en vez de por contactos no oficiales– descubrió que las mujeres permanecen en gran medida excluidas de la mediación del conflicto y del proceso de resolución. En las Naciones Unidas, las mujeres ocupan únicamente el 6,5% de las posiciones de alto rango relacionadas con la paz, y en la Unión Europea no hay ninguna mujer entre los antiguos o actuales mediadores de alto nivel. De manera similar, a pesar de que África posee la merecida reputación de contar con modelos femeninos fuertes, las mujeres están ausentes en los puestos directivos del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. En los conflictos donde el preacuerdo del proceso de paz está en marcha, detenido o próximo a realizarse, y donde las Naciones Unidas o la Unión Europea no desempeñan el papel principal, sólo Uganda destaca por la presencia de la única mujer mediadora.

Véanse las referencias en la página 88.

oficial de las conversaciones de paz regionales de 1994, sus líderes demostraron ser consultoras altamente influyentes durante el proceso⁴⁹.

- **Somalia:** En mayo de 2000, 92 mujeres delegadas a la Conferencia Nacional de Paz de Somalia se presentaron a sí mismas como un “sexto clan” para la paz (Somalia tiene varios clanes étnicos principales, todos los cuales fueron representados por hombres). Pese a la

resistencia de algunos de sus colegas hombres, el grupo participó en la redacción de una Carta Nacional que garantiza 25 escaños para mujeres en la Asamblea Nacional de Transición, que consta de 245 miembros⁵⁰.

- **Sri Lanka:** En diciembre de 2002 se creó un Subcomité sobre Asuntos de Género, con el mandato de definir temas de interés para las mujeres e incluirlos en el programa del proceso



© UNICEF/HQ04-1224/Giacomo Pirozzi

de paz. El comité constaba de 10 miembros y cada parte nombró a cinco mujeres para concentrarse en las cuestiones de género que debían participar en el proceso de reconstrucción posterior al conflicto. Algunas de las prioridades del comité fueron la representación igualitaria de la mujer en el ámbito político, las estructuras educativas, los prejuicios de género y la violencia contra las mujeres y las niñas⁵¹.

Los conflictos como oportunidades de cambio

Sorprendentemente, hace poco tiempo se reconoció el hecho de que las mujeres no son simples víctimas de los conflictos, sino importantes protagonistas cuya contribución es vital para el éxito de los procesos de paz y la estabilidad política a largo plazo. Como escribe Devaki Jain, la prestigiosa economista de la India, en *Women, Development and the United Nations*: “Hasta 1975, los debates de las Naciones Unidas sobre temas de seguridad y defensa casi nunca se referían a las mujeres; incluso, en los convenios de posguerra se usaban sustantivos y pronombres masculinos para abarcar a hombres y mujeres”⁵². Por eso, no debe sorprender que, como sucede en otros niveles de toma de decisiones políticas, la

inclusión de las mujeres en los procesos de paz requiera mucho más que aumentar su número y que frecuentemente dependa del apoyo firme y decidido de la comunidad internacional.

Como demuestra la trascendental labor desarrollada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer en favor de la participación de las mujeres en los procesos de paz de países como Burundi, Liberia y Somalia, alcanzar resultados positivos toma muchos años de esfuerzo y exige superar innumerables obstáculos. En algunas ocasiones, solo se necesitan cosas sencillas para que las mujeres intervengan en las negociaciones de paz. En Burundi, la obtención de financiación para dos taxis fue la motivación para participar en las conversaciones de paz de Arusha, República Unida de Tanzania. Mientras que los participantes hombres viajaron con patrocinio oficial por vía aérea y el viaje duró menos de una hora, las mujeres tardaron dos días en llegar a Arusha. Y aunque su actuación no trajo como resultado un mecanismo oficial para consolidar la participación política de las mujeres, la influencia del grupo permitió adoptar una serie de medidas provechosas para ellas en los acuerdos del año 2000⁵³.

Un ejemplo para la próxima generación

La participación de las mujeres en las legislaturas nacionales, los gobiernos locales y los procesos de paz no solo está transformando la política actual, sino también la del futuro. La razón es que, interviniendo en política, ellas logran cambiar las actitudes imperantes en torno al papel de las mujeres y las niñas en la toma de decisiones. Si bien es difícil establecer patrones de causalidad que se ajusten a todos los países y sociedades, investigaciones recientes sugieren una clara correlación entre el número de mujeres en el poder y una actitud positiva por parte del público hacia las mujeres que son dirigentes políticas⁵⁴. Esta correlación no prueba que la presencia de la mujer en la política esté haciendo que la opinión pública se vuelva partidaria de una mayor igualdad entre los géneros. Pero lo que sí demuestra es que existe una fuerte relación entre la confianza del público en la capacidad de liderazgo de las mujeres y su creciente expectativa de verlas en el poder.

Por ejemplo, el papel de las mujeres de Rwanda durante el período de transición hacia la paz y la democracia allanó el camino para que las futuras generaciones de niñas asumieran funciones públicas que habrían sido inconcebibles hace apenas una generación⁵⁵. En la India, se están fortaleciendo nuevas asociaciones gracias a las mujeres elegidas como representantes y a mujeres que fueron elegidas anteriormente, pero que ya no participan de manera oficial en los concejos locales⁵⁶. Estos dos países son una muestra del creciente interés en la política que están manifestando las mujeres del mundo entero. Su influencia no solo se está expresando en leyes más fuertes en pro de la niñez y las mujeres; ellas también están ayudando a que los organismos encargados de tomar decisiones se vuelvan más democráticos y sensibles a las cuestiones de género. A pesar de la discriminación y los reveses, las mujeres y los hombres jóvenes que se deciden por el ejercicio de la política ingresan a un mundo que la presencia de la mujer ha modificado de un modo extraordinario⁵⁷.

La autonomía de la mujer y su participación en política

Incrementar la participación de las mujeres en la política es vital para promover su autonomía y la igualdad entre los géneros, los dos principios sobre los que descansa el Objetivo de Desarrollo del Milenio 3. Como ha mostrado este capítulo, las mujeres que intervienen en política defienden

más a menudo, y con más determinación, los derechos de la mujer, la infancia y la familia. Pero al ritmo actual de progreso, aún faltan más de 60 años para que la voz de la mujer tenga en los parlamentos nacionales el mismo peso que la del hombre. A nivel local existe el mismo desequilibrio: de los alcaldes que hay actualmente en todo el mundo, menos de 1 de cada 10 es mujer⁵⁸.

Aun cuando los obstáculos oficiales para acceder a los parlamentos nacionales y locales han sido eliminados prácticamente en todos los países, esto no basta para corregir los desequilibrios en la gestión pública. Y a pesar de que se han creado espacios y se han desarrollado procesos, el número de mujeres en cargos que implican tomar decisiones no ha aumentado automáticamente. Desde la infancia, las mujeres son víctimas de la discriminación, que abarca desde niveles educativos más bajos hasta la actitud social predominante de desconfiar de su idoneidad para tomar decisiones. Esa discriminación, junto con una carga de trabajo significativamente más pesada, desalienta a las mujeres e impide que entren en la política, pues les deja menos tiempo y energía para la vida pública. Todos estos problemas merecen ser abordados por derecho propio. A continuación se resumen los factores clave para garantizar la participación plena de las mujeres en la política (en el capítulo 5 se examinan detalladamente):

- **Educación.** Como lo han destacado algunos capítulos anteriores, cuando se niega a una niña el derecho a asistir a la escuela, se le niega mucho más que el conocimiento que habría podido adquirir en las aulas. En realidad, se le priva de la oportunidad de desarrollar todo su potencial en las distintas esferas de la vida, incluido el derecho a participar en política.
- **Apoyo de los hombres.** Mientras que la presencia de las mujeres en la política y su intervención activa son esenciales para promover la igualdad entre los géneros, las iniciativas de género precisan del interés y el apoyo de los hombres, especialmente parlamentarios y líderes políticos.
- **Cuotas.** El establecimiento de cuotas ha implicado cambios impresionantes en la participación política de las mujeres en todo el mundo. Aunque no existen cuotas para los procesos de paz, este mecanismo está adquiriendo cada vez más reconocimiento como instrumento potencialmente eficaz para garantizar la representación de las mujeres en las mesas de negociación de paz.

La esperanza de la justicia para las mujeres y la niñez de Bolivia

por Casimira Rodríguez Romero, Ministra de Justicia, Bolivia

Aprendiendo a luchar

Recuerdo que a mis seis años, estábamos pasando hambre, debido a la sequía. No teníamos para comer dos veces al día, así que nos mandaron a otra comunidad, donde mis abuelos cultivaban ciertos productos y tenían algunas cabras y vaquitas. Mi mamá siempre quiso que sus hijos varones y mujeres aprendiéramos a leer y escribir por igual, por eso nos envió al centro minero de Quioma en Mizque. Allí nos arrendaron un cuarto.

Para ir a la escuela, no tenía quien me peinara todos los días mis largas trenzas. Mis hermanos intentaban peinarme, pero era un desastre. Los niños mineros de mi escuela no estaban acostumbrados a compartir con niñas indígenas como yo. Antes nunca había peleado con nadie, pero ellos me jalaban mis trenzas, había maltrato, ahí empecé a vivir la violencia y a sufrir discriminación. Yo solo hablaba quechua y me costaba mucho estudiar porque todo era en castellano. Cada día, al terminar la escuela, recogíamos leña y hacíamos intercambio con las mujeres de los mineros. Nos daban azúcar, fideos y pan. Sufríamos por la ausencia de mis papás, pero aprendimos a luchar,

a ganarnos el pan de cada día y salir adelante.

De la explotación a la discriminación

A los 13 años, migré a la ciudad de Cochabamba. Con promesas de ganar dinero, trabajé en la casa de unos comerciantes por dos años. La explotación fue terrible, 18 horas diarias atendiendo a 15 personas. Sentí mucha presión psicológica, sin contacto con mi familia, sin sueldo, hasta mi ropa nueva se terminó. Fue una experiencia muy negativa, yo era apenas una adolescente. Como también ayudaba a los hijos de mis patrones a hacer sus tareas, me dieron ganas de estudiar, pero era imposible.

Por suerte mi mamá apareció y volví a mi pueblo. De allí, regresé a Cochabamba con otra familia. Tenía sueldo, eran muy cumplidos con el pago, aguinaldo y primas, pero había mucha discriminación, me daban el pan de ayer, comidas guardadas. Mi empleador era un extranjero algo más humano, pero cuando murió, me quedé con su señora. Mi jefa era como una madrastra, para ella yo no era persona. Les serví como trabaja-

dora del hogar por nueve años, pero fue muy duro.

Conciencia y organización

Desperté mi conciencia de lucha fundando con otras compañeras el Sindicato de Trabajadoras del Hogar de Cochabamba en 1987. Al ver las desigualdades de la ley, solo teníamos la mitad de nuestros derechos. Hicimos encuentros con trabajadoras del hogar de La Paz, con mujeres muy luchadoras y líderes de organizaciones mineras. Realizamos reuniones nacionales y fuimos madurando. Durante seis años trabajamos la propuesta de ley, aunque muchas comas y acentos fueron borrados. El primer borrador era muy proteccionista pero en el proceso tomó un enfoque de derechos. Fue un proceso muy interesante. Cambiamos nuestros propios miedos por coraje para que las autoridades nos escucharan.

Al principio, nuestros compañeros, nuestras propias hermanas y madres, nos rechazaron, decían que éramos de la ciudad. Pero tomamos fuerza. Hicimos movilizaciones para abrir espacios. Convencidas de la justicia de nuestras demandas, fuimos rompiendo la discriminación y de tanto

- **Política partidista.** Los partidos políticos son el medio más apropiado para impulsar el avance político de la mujer. Sin embargo, en el contexto de la política partidista, las sanciones por incumplimiento revisten particular importancia. Por ejemplo, si un partido compromete una cuota del 40% para las mujeres representantes, pero las candidaturas femeninas no se promueven debidamente, ese compromiso carecería de sentido.
 - **Participación en negociaciones de paz.** En los últimos cinco años se han tomado medidas –especialmente por parte del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas– para garantizar que los Estados miembros de la ONU y otros actores políticos se adhieran a la resolución 1325.
- Pero las iniciativas para incluir a las mujeres en los procesos de paz y de reconstrucción después de los conflictos siguen siendo sumamente escasas.
- **Datos y estudios más fiables.** Los estudios sobre las repercusiones que tiene la participación de la mujer sobre la legislación y las políticas referentes a la infancia son limitados, incluso en los países industrializados. Si bien UNICEF puede, y debe, desempeñar un papel trascendental en la defensa de la infancia en todos los niveles del gobierno, esa labor tiene que estar respaldada por mejores investigaciones y análisis de las dinámicas que subyacen a las decisiones y a los resultados de las medidas de política y, particularmente, a sus repercusiones para las mujeres y las niñas.

insistir logramos carteras en las directivas de las organizaciones de mujeres campesinas. Desarrollamos alianzas con los hermanos campesinos, fabriles, mineros, productores de hoja de coca, indígenas y otros sectores. Fue un proceso muy interesante que dio sus frutos.

En un mundo político de varones

En esta trayectoria recibimos la solidaridad del movimiento de Evo Morales. Como líderes nos fuimos encontrando en el camino, coordinando muchas actividades nacionales y eventos internacionales. Cuando me ofrecieron el cargo de Ministra de Justicia no supe qué hacer, tuve que decidir muy rápido. Una tiene sus planes, su familia, pero puse todo a un lado. Estamos viviendo un proceso histórico al que no podía decir no. No hubo posibilidad de consultar con mis compañeras. Si decía que no, ellas me iban a reprochar toda la vida, acepté sabiendo que iba a ser difícil, pero se trataba de un reconocimiento a la trayectoria que habíamos recorrido. Al comienzo, sentí mucha preocupación. De pronto entré a un mundo distinto. En nuestras organizaciones siempre trabajamos entre

mujeres. El mundo político es de varones y con muchos profesionales de distintas formaciones y experiencias. Entré a ese mundo de la política con mucho cuidado. Cuando una es dirigente tiene la libertad para decir las cosas con toda soltura, ahora debo ser cuidadosa y, al mismo tiempo, dejar aportes para las mujeres y para los compañeros, pero aún es un largo camino. Desde este cargo, quiero atender a la expectativa de mis hermanos y hermanas que vienen con diferentes problemas. Quiero responder a esa gran esperanza del pueblo de que haya justicia.

La situación de los niños y niñas de Bolivia es grave. Hay grandes desigualdades. Todavía hay muchos que están pasando lo que yo pasé cuando era niña. Sin poder entrar a la escuela, sin tener seguridad en su alimentación. Las *wawas* (niños y niñas pequeños) son las primeras víctimas del maltrato, de la violencia, de las violaciones. Quisiera que un día podamos ver a los niños y niñas de Bolivia disfrutando del amor de sus padres y sin pasar hambre. Es un desafío muy grande. Tenemos que esforzarnos para cumplir el sueño de vivir bien, que todos queremos.

Casimira Rodríguez Romero, actual Ministra de Justicia del Gobierno de Bolivia, nació en una comunidad quechua del Valle de Mizque, Cochabamba. Es la cuarta de 10 hermanos, de los que solo viven seis. Su vida es un testimonio marcado por la pobreza y la discriminación. Su presencia en el gabinete de Evo Morales es la representación digna de la mujer indígena.

- **Creación de un ambiente propicio para que las mujeres marquen una diferencia.** La presencia de las mujeres en la política es una condición necesaria, pero no suficiente, para promover su autonomía política. Con el objeto de favorecer la igualdad entre los géneros también son importantes los ministerios y otros foros dedicados a los asuntos femeninos, así como también el compromiso de los gobiernos de propiciar una participación más amplia de la mujer en el Parlamento.