

# Guía del usuario

## ÍNDICE

Finalidad de la caja de herramientas

Destinatarios

Estructura y contenido de la caja de herramientas

Cómo se elaboró la caja de herramientas

Siguientes pasos

La reforma del sector de la seguridad (RSS) ocupa un lugar cada vez más importante en la agenda de los gobiernos y de las comunidades que trabajan en las esferas del desarrollo internacional, la paz y la seguridad. La RSS ofrece la posibilidad de transformar las políticas, instituciones y programas de seguridad, generando oportunidades para integrar las cuestiones de género.

Existe un reconocimiento creciente en torno al hecho de que la incorporación de los temas de género es un factor clave para mejorar la eficacia operativa, la apropiación local y la supervisión. Por ejemplo, la contratación de un mayor volumen de personal femenino, la prevención de las violaciones de los derechos humanos y la colaboración con las organizaciones de mujeres contribuyen a crear un sector de la seguridad eficiente, responsable y participativo, que responde a las necesidades específicas de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.

Pese a este reconocimiento de la importancia de integrar los asuntos relacionados con el género en la RSS, los recursos sobre este tema no abundan. Esta caja de herramientas constituye una respuesta inicial a la necesidad de disponer de información y análisis sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Va dirigida a las y los profesionales del sector y a los responsables de la formulación de políticas; pretende servir como introducción práctica a los motivos que justifican la importancia de incorporar las cuestiones de género a la RSS y a las medidas que se pueden adoptar para integrar dichas cuestiones.

Cada contexto de RSS es único. Por ello, las estrategias y recomendaciones que se proponen en la caja de herramientas pueden no ser directamente aplicables, y siempre deberán adaptarse al contexto local.

La Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad consta de:

- 12 Herramientas (de 20 páginas cada una)
- 12 Notas Prácticas (de 4 páginas cada una, basadas en las Herramientas)
- Un anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales relacionados con la RSS y las cuestiones de género

Las Herramientas y sus correspondientes Notas Prácticas tratan los temas siguientes:

1. **Género y reforma del sector de la seguridad**
2. **Género y reforma de las fuerzas policiales**
3. **Género y reforma del sector de la defensa**
4. **Género y reforma del sector de la justicia**
5. **Género y reforma penal**
6. **Género y gestión de fronteras**
7. **Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad**
8. **Género y elaboración de políticas de seguridad nacional**
9. **Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil**
10. **Género y empresas militares y de seguridad privadas**
11. **Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad**
12. **Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad**

## Finalidad de la caja de herramientas

La elaboración de la caja de herramientas respondió al objetivo de incrementar el conocimiento, las capacidades y el intercambio de experiencias y puntos de vista en relación con los aspectos de género de la reforma del sector de la seguridad entre profesionales, investigadores y responsables de la formulación de políticas en este ámbito.

La caja de herramientas tiene la finalidad de:

- Establecer la importancia que tiene el género para los procesos de RSS.
- Exponer una serie de estrategias prácticas para integrar el género en el análisis, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la RSS, partiendo de experiencias tomadas de distintos contextos de RSS y de instituciones diversas del sector de la seguridad.
- Proporcionar materiales de apoyo y orientar la formulación de políticas de RSS con perspectiva de género, tanto a escala internacional como nacional.
- Proporcionar un material que sirva de base para el desarrollo de programas de capacitación sobre cuestiones de género dirigidos al personal del sector de la seguridad y a los profesionales involucrados en la reforma de dicho sector.
- Constituir una guía en la que encontrar referencias sobre leyes internacionales y normas reguladoras de los derechos de la mujer y la igualdad de género, que son pertinentes para la reforma del sector de la seguridad y para las instituciones de este sector.

Esta caja de herramientas no constituye una guía exhaustiva sobre el género y la RSS, sino un primer paso en la tarea de recopilación de información y orientaciones prácticas en un formato útil para una amplia variedad de profesionales y responsables de la formulación de políticas de RSS. Confiamos en que sirva como punto de partida para la elaboración de políticas y materiales de capacitación más prácticos y selectivos sobre el género y la RSS por parte de los organismos del sector de la seguridad y de otras personas y entidades que trabajan en este campo.

## Destinatarios

Esta caja de herramientas está diseñada con el fin de proporcionar una introducción a las cuestiones de género. Va dirigida a un conjunto muy amplio de personas que trabajan en cuestiones relacionadas con la reforma del sector de la seguridad, como responsables de la formulación de políticas, oficiales de programas y consultores dedicados a la RSS en:

- Gobiernos nacionales
- Instituciones del sector de la seguridad
- Organizaciones internacionales y regionales
- Gobiernos donantes
- Organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres

Pese a que la caja de herramientas va destinada a personas especialistas en RSS más que a expertas y expertos en cuestiones de género, las Herramientas y las Notas Prácticas también pueden resultar útiles al personal responsable de las cuestiones de género que deseen profundizar en los vínculos existentes entre su trabajo y la RSS.

Además, las diferentes Herramientas y Notas Prácticas pueden resultar de interés a otras personas o entidades, por ejemplo:

Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad: puede interesar a las y los representantes parlamentarios, al personal que trabaja en instituciones parlamentarias y a los miembros y empleados de los parlamentos regionales.

Género y empresas militares y de seguridad privadas: puede ser de interés para las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP), así como para las asociaciones de este sector y los clientes de dichas empresas.

## Estructura y contenido de la caja de herramientas

Por lo general, las Herramientas y las Notas Prácticas siguen la misma estructura, que presenta la información en una serie de epígrafes comunes (aparte de las herramientas 11 y 12). Por ejemplo, la Herramienta titulada "Género y reforma de las fuerzas policiales" presenta la estructura siguiente:

1. *Introducción*
2. *¿Qué es la reforma de las fuerzas policiales?*
3. *Importancia del género en la reforma policial*
4. *Cómo integrar el género en la reforma policial*
5. *Integración del género en la reforma policial en contextos específicos*
  - a. *Países en situaciones post-conflicto*
  - b. *Países en transición*
  - c. *Países en desarrollo*
  - d. *Países desarrollados*
6. *Principales recomendaciones*
7. *Recursos adicionales*

La estructura de la Nota Práctica sobre el género y la reforma de las fuerzas policiales es:

1. *Importancia del género en la reforma policial*
2. *Cómo integrar el género en la reforma policial*
3. *Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto*
4. *Preguntas que formular para la reforma policial*
5. *Más información*

El contenido específico de las diferentes Herramientas y Notas Prácticas varía en función del tema tratado. No obstante, todas ellas incluyen información conceptual, como definiciones de conceptos relacionados con el género y la importancia de las cuestiones de género, así como información práctica, como estudios de casos, sugerencias y listas de verificación. Los autores y autoras se han esforzado por conseguir una representación equilibrada de estudios de casos y ejemplos tomados de diferentes partes del mundo y distintos contextos nacionales (países que se encuentran en situaciones post-conflicto, países en transición, países en desarrollo y países desarrollados).

## Definición de la RSS

No existe una definición generalmente aceptada de los conceptos "sector de la seguridad" ni "reforma del sector de la seguridad". Los diferentes actores tienen visiones más amplias o más restrictivas de la reforma del sector de la seguridad, y con frecuencia se observa un uso indistinto de términos diversos. No obstante, esta caja de herramientas se apoya en la definición propuesta por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE-DAC), que parece suscitar cierta convergencia.

**La reforma del sector de la seguridad es la transformación del sector o sistema de seguridad, "que incluye a todos los actores, sus funciones, responsabilidades y acciones, trabajando juntos para gestionar el sistema de un modo coherente con las normas democráticas y con los principios de la buena gobernanza, y contribuyendo así al buen funcionamiento del marco de seguridad"**<sup>1</sup>.

Cabe entender que el sistema o sector de la seguridad comprende todas las instituciones estatales y todas las demás entidades que desempeñan algún tipo de función en el ámbito de la protección de la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. Entre ellas cabe citar los siguientes:

- **Los principales responsables de la seguridad:** las fuerzas armadas (incluidas las fuerzas internacionales y regionales), la policía, las gendarmerías, las fuerzas paramilitares, las guardias presidenciales, los servicios de seguridad e inteligencia, las guardias costeras, los servicios de vigilancia fronteriza, las autoridades aduaneras y las unidades de seguridad local así como aquellas que se encuentran en la reserva.
- **Los órganos de gestión y supervisión de la seguridad:** el parlamento y las comisiones legislativas pertinentes; el gobierno o poder ejecutivo, incluidos los ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores; los órganos asesores en materia de seguridad nacional; las autoridades tradicionales; los órganos de gestión financiera; y los actores de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, las instituciones académicas y las organizaciones no gubernamentales.
- **Instituciones judiciales y de defensa del Estado de derecho:** ministerios de Justicia, centros penitenciarios, fiscalías y servicios de investigación criminal, el poder judicial (juzgados y tribunales de justicia), servicios encargados de la aplicación de la justicia (agentes judiciales y ujieres), otros sistemas de justicia tradicional, comisiones de derechos humanos y ombudsmen.
- **Fuerzas de seguridad extraoficiales:** ejércitos de liberación, guerrillas, guardaespaldas privados, empresas de seguridad privadas, empresas militares privadas y milicias de partidos políticos<sup>2</sup>.
- **Grupos extraoficiales de la sociedad civil:** colectivos profesionales, medios de comunicación, centros de investigación, organizaciones dedicadas a la promoción, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios<sup>3</sup>.

En la Herramienta 1, dedicada al género y la reforma del sector de la seguridad, puede consultarse una explicación más detallada del concepto de RSS.

## ¿Cómo se seleccionaron los temas que se abordan en la caja de herramientas?

La RSS incluye una amplia variedad de procesos y actores involucrados, y son múltiples las cuestiones de género que revisten importancia en el marco de la RSS. Esta caja de herramientas se centra en una serie de áreas comunes de la RSS en las que no se están teniendo en cuenta los recursos existentes y los conocimientos especializados en temas de género. Existen otras áreas de la RSS en la que es necesario disponer de recursos sobre el género. Por ejemplo, esta caja de herramientas no incluye una herramienta sobre la integración del género en la reforma de los servicios de inteligencia; ello se debe a la actual escasez de información sobre este tema. Esperamos que la caja de herramientas ofrezca un recurso útil para que otras personas u organizaciones continúen avanzando en el terreno del género y la RSS, incluidas aquellas áreas que quedan fuera del alcance de este material.

Tampoco se ha incluido una herramienta específicamente

dedicada a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y las cuestiones de género, porque ya existen numerosos recursos excelentes sobre ello. En consecuencia, el DDR se aborda en las herramientas sobre la reforma del sector de la defensa y sobre la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad, como un tema más de los muchos que se tratan en dichas herramientas.

## ¿Trata la caja de herramientas sobre el género o las mujeres?

Es frecuente confundir los términos "género" y "mujeres" o utilizarlos como si fueran sinónimos. Esta caja de herramientas se centra en el género, más que en las mujeres; de hecho, incluye información y ejemplos relacionados con los hombres y las masculinidades. Por el momento, sin embargo, la información disponible sobre los hombres, las masculinidades y la RSS es escasa; es necesario disponer de un corpus de investigación más amplio.

En esta caja de herramientas se ha adoptado la siguiente definición del género:

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

En la Herramienta sobre el género y la reforma del sector de la seguridad puede consultarse una exposición más detallada sobre las definiciones del concepto de género y los posibles enfoques conceptuales de cara a la integración del género en la RSS.

## ¿Por qué se incluyen las cuestiones relativas a las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros (LGBT)?

Las personas gais, lesbianas, bisexuales y transgéneros suelen sufrir discriminación y violencia debido a la percepción de que estas personas no se ajustan a sus roles de género. Partiendo de esta base, la caja de herramientas incluye, siempre que resulta posible, ejemplos e información sobre iniciativas desarrolladas en el sector de la seguridad para abordar las necesidades particulares de las personas LGBT.

## ¿Cómo se definen los diferentes contextos nacionales?

La caja de herramientas analiza la RSS en cuatro tipos de contextos nacionales, con objeto de explorar si existen aspectos comunes en los retos y las oportunidades que se plantean para la integración del género. Utilizando las categorías definidas por la División de Estadística de las Naciones Unidas, las Herramientas (salvo la Herramienta 11 y la 12) incluyen una sección centrada en:

Los países en transición: países que se encuentran en una fase de cambio de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, como Croacia, Georgia, la Federación de Rusia, Tayikistán y Ucrania.

Los países en desarrollo: países con un bajo nivel de ingreso nacional bruto. Se describen como "regiones en desarrollo" las siguientes: África, el Caribe, América Central, América del Sur, Asia (salvo el Japón) y Oceanía (excepto Australia y Nueva Zelanda).

Países desarrollados: Estados con un elevado ingreso nacional bruto, como los de Europa Oriental y Septentrional, el Canadá, los Estados Unidos e Israel<sup>4</sup>.

Las Herramientas también incluyen un análisis específico de la integración del género en la RSS en los países que se encuentran en situaciones post-conflicto; en estos países, la RSS tiende a presentar características específicas que no están tan presentes en contextos no afectados por conflicto (o que sencillamente no aparecen en ellos)<sup>5</sup>. Entre los países incluidos en este grupo a efectos de la caja de herramientas figuran Haití, Liberia, Sierra Leona y Timor-Leste. Por supuesto, los países que se encuentran en situaciones post-conflicto pueden ser al mismo tiempo países en transición o en desarrollo; además, tampoco está claro en qué momento un país que ha experimentado un conflicto armado deja de considerarse como un país que se encuentra en una situación post-conflicto. Por último, las Herramientas muestran que existe un amplio margen para adaptar a otros contextos las lecciones extraídas en determinados contextos post-conflicto.

## ¿Por qué se incluyen los países desarrollados?

Pese a que no es frecuente utilizar el concepto de RSS en relación con los países desarrollados, estos países también acometen con frecuencia reformas de sus instituciones del sector de la seguridad; dichas reformas pueden afectar a diferentes niveles. En muchos países desarrollados, el sector de la seguridad presenta algunas asignaturas pendientes, como la prevención de la violencia de género y la eficacia de la respuesta a este problema o el logro de la paridad de género entre el personal de las instituciones de seguridad. En consecuencia, estos países también deberían tener en cuenta la perspectiva de género en las reformas que lleven a cabo en sus respectivos sectores de seguridad.

## Cómo se elaboró la caja de herramientas

En 2005, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (INSTRAW, ahora ONU Mujeres) y el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) desarrollaron el concepto de esta caja de herramientas en respuesta a la necesidad evidente de contar con investigaciones y orientación prácticas en lo referente al género y la RSS. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/OIDDH) se convirtió en el tercer socio del proyecto.

En agosto de 2006, el DCAF y el UN-INSTRRAW (ahora ONU Mujeres) desean crear el Grupo de Trabajo sobre el Género y la Reforma del Sector de la Seguridad, integrado por profesionales e investigadores de la RSS de todo el mundo así como por representantes de la OCDE-DAC, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del PNUD, del UNIFEM (ahora ONU Mujeres) desean, del Consejo de la Unión Europea y de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Dicho grupo de trabajo actuó como órgano asesor durante la ejecución del proyecto.

La elaboración de la caja de herramientas comenzó en febrero de 2007; se financió con fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y de la OSCE/OIDDH.

El DCAF encargó la elaboración de las herramientas 2 a 10 a expertas y expertos de reconocido prestigio en las esferas del género y la seguridad. La elaboración de las herramientas sobre "Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad" y "Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad" corrió a cargo del INSTRRAW (ahora ONU Mujeres), que se apoyó en una serie de debates virtuales celebrados a mediados de 2007 entre varios expertos en materia de género y RSS. Los borradores de todas las herramientas se sometieron a una revisión externa por parte de diversos profesionales de la RSS, trabajadores y trabajadoras del sector de la seguridad, expertas y expertos en cuestiones de género, profesionales del mundo académico y personas interesadas. En total, unas 60 personas proporcionaron valiosos comentarios y sugerencias sobre dichos borradores; entre ellas había profesionales procedentes de África, Asia, Europa Oriental y América Latina. Además, los propios autores de las herramientas, los revisores externos y un grupo de responsables de la formulación de políticas debatieron sobre los borradores de las herramientas en el marco de un taller de expertos de dos días de duración sobre el género y la reforma del sector de la seguridad celebrado en Ginebra en agosto de 2007. El UN-INSTRRAW (ahora ONU Mujeres) desean y el DCAF fueron los encargados de elaborar las Notas Prácticas sobre la base de las Herramientas. El DCAF revisó y editó las Herramientas y las Notas Prácticas y produjo la caja de herramientas.

El DCAF, la OSCE/OIDDH y el UN-INSTRRAW (ahora ONU Mujeres) desean expresar su agradecimiento a las numerosas personas que participaron en su elaboración.

## Siguientes pasos

La Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad se publicó en marzo de 2008 y fue objeto de una amplia distribución tanto en formato impreso como en CD-ROM y en línea.

El DCAF, la OSCE/OIDDH y el UN-INSTRRAW (ahora ONU Mujeres) desean tienen previstos varios proyectos de continuación de cara a 2008 y 2009 que servirán para poner en práctica la caja de herramientas. Esta se traducirá inicialmente al ruso, y se espera contar con recursos en el futuro para traducirla a otras lenguas. Además, se pretende elaborar otros materiales (inclusive de capacitación) con el fin de dar respuesta a las necesidades de las y los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS en países y regiones particulares. Confiamos en seguir colaborando con otras personas e instituciones en el desarrollo y la documentación de las buenas prácticas de la integración del género en la RSS.

1 OCDE-DAC, "Security System Reform and Governance", Serie: Directrices y Referencias del CAD (OCDE: París), 2005, pág. 20. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>

2 OCDE-DAC, págs. 20-21. Véase también Hänggi, H., "Making Sense of Security Sector Governance", Challenges of Security Sector Governance', eds. Hänggi, H. y Winkler, T.H. (DCAF: Ginebra), 2003.

3 Ball et al., citado en el Informe de Desarrollo de las Naciones Unidas 2002 (PNUD: Nueva York), 2002, pág. 87.

4 División de Estadística de las Naciones Unidas, composición de regiones macrogeográficas (continentales), subregiones geográficas y otras agrupaciones económicas y de otro tipo seleccionadas, revisada el 28 de agosto de 2007. <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#developed>

5 Véase la explicación en Law, D., "The Post-Conflict Security Sector", DCAF Policy Paper No. 14 (DCAF: Ginebra), 2006: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/PP14\\_post\\_conflictss.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/PP14_post_conflictss.pdf), p.2-3>, que se basa en estudios de casos del Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Haití, Kosovo, Sierra Leona y Timor-Leste.

# Género y reforma del sector de la seguridad

Kristin Valasek





# Género y reforma del sector de la seguridad

Kristin Valasek

### Acerca de la Autora

Kristin Valasek es oficial de proyectos de reforma del sector de la seguridad y cuestiones de género del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). Anteriormente fue coordinadora de políticas, investigaciones y capacitación sobre el género, la paz y la seguridad en el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW- ahora ONU Mujeres). También ha trabajado en el ámbito de la transversalización de las cuestiones de género con el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. Además, es mediadora acreditada y posee experiencia con ONG de base en las esferas de la violencia doméstica, las agresiones sexuales y la ayuda a los refugiados. La Sra. Valasek posee un máster en Resolución de Conflictos por la Universidad de Bradford y un diploma universitario de pregrado en Estudios Internacionales y Estudios sobre la Mujer.

### Editoras

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Peter Albrecht, Hilary Anderson, Sanam Naraghi Anderlini, Alison Bales, Megan Bastick, Alan Bryden, María Patricia González Chávez, Eden Cole, Mark Downes, Anja Ebnöther, Giji Gya, Nicola Popovic, Elisabeth Porter, Margret Verwijk y Mark White. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugih Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad forma parte de una Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad (RSS). La Caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres) DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la Caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la Caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Marco Dormino, 2014).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Kristin Valasek. "Género y reforma del sector de la seguridad." *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, 2008.

Printed by SRO-Kundig.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿Qué es la reforma del sector de la seguridad?</b>	<b>1</b>
<b>3. ¿Qué es el género?</b>	<b>3</b>
<b>4. Estrategias de género para la reforma del sector de la seguridad</b>	<b>4</b>
4.1 Transversalización de género.....	4
4.2 Promoción de la igualdad de participación de hombres y mujeres .....	5
<b>5. Importancia del género para la reforma del sector de la seguridad</b>	<b>6</b>
5.1 Apropiación local .....	6
5.2 La eficacia de la prestación de servicios .....	7
5.3 Supervisión y rendición de cuentas del sector de la seguridad.....	10
<b>6. Cómo integrar el género en la reforma del sector de la seguridad</b>	<b>12</b>
6.1 Política de reforma del sector de la seguridad con perspectiva de género.....	12
6.2 Ciclo de programación de la reforma del sector de la seguridad con perspectiva de género .....	14
<i>Análisis de la RSS</i> .....	14
<i>Diseño y planificación de la RSS</i> .....	15
<i>Ejecución de la RSS</i> .....	16
<i>Seguimiento y la evaluación de la RSS</i> .....	16
<b>7. Integración del género en la RSS en contextos específicos</b>	<b>18</b>
7.1 Países en situaciones post-conflicto .....	18
7.2 Países en transición .....	19
7.3 Países en desarrollo.....	20
7.4 Países desarrollados .....	21
<b>8. Principales recomendaciones</b>	<b>22</b>
<b>9. Recursos adicionales</b>	<b>22</b>

## ACRÓNIMOS

<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>DDR</b>	Desarme, desmovilización y reintegración
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>GTZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
<b>LGBT</b>	Lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros
<b>M&amp;E</b>	Seguimiento y evaluación
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OCDE-DAC</b>	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>RSS</b>	Reforma del Sector de la Seguridad
<b>UK</b>	Reino Unido
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos
<b>ONU</b>	Naciones Unidas
<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud

# Género y reforma del sector de la seguridad

## 1 Introducción

**La escasez de mujeres policías en el Afganistán supone una amenaza para la seguridad nacional**

*"En la actualidad, la provincia de Uruzgan cuenta con dos mujeres policías, que trabajan en la oficina del gobernador, en Tarin Kowt. Las entrevistas con los nuevos agentes de sexo masculino de la Policía Nacional afgana destinados en la provincia ilustraron la necesidad de incrementar el número de mujeres policías tanto en las comisarías como en los controles...en estos últimos, la seguridad se estaba viendo comprometida por hombres pertenecientes a las fuerzas militares de oposición, ataviados con burkas como si fueran mujeres afganas. Por ello, dada la ausencia de agentes femeninas, ni se planteaba la posibilidad de efectuar registros físicos."*

Margret Verwijk, oficial superior de policía de los Países Bajos Ministerio de Asuntos Exteriores (2007)

La reforma del sector de la seguridad (RSS) ocupa un lugar cada vez más importante en la agenda de los gobiernos y de las comunidades que trabajan en las esferas del desarrollo internacional, la paz y la seguridad. La RSS ofrece la posibilidad de transformar las políticas, instituciones y programas de seguridad, generando oportunidades para integrar las cuestiones de género. Existe un reconocimiento creciente en torno al hecho de que la incorporación de los temas de género no es un mero ejercicio de corrección política, sino un factor clave para mejorar la eficacia operativa, la apropiación local y la supervisión. Por ejemplo, la contratación de un mayor volumen de personal femenino, la prevención de las violaciones de los derechos humanos y la colaboración con las organizaciones de mujeres contribuyen a crear un sector de la seguridad eficiente, responsable y participativo, que responde a las necesidades específicas de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.

Esta herramienta está diseñada para proporcionar una introducción básica a la RSS y a las cuestiones de género al personal de los gobiernos nacionales (incluso de los países donantes), las instituciones del sector de la seguridad y las organizaciones internacionales y regionales responsables de la elaboración de políticas y programas de RSS. Las organizaciones de la sociedad civil, los expertos del mundo académico y los investigadores que trabajen en el ámbito de la seguridad y en las cuestiones relacionadas con el género también la encontrarán útil.

La herramienta incluye:

- Una introducción a la RSS y al género.
- Una exposición de los motivos por los que la integración del género fortalece los procesos de reforma del sector de la seguridad.

- Propuestas prácticas para integrar el género en la política y los ciclos de programación de la RSS.
- Una descripción general de cuestiones específicas relacionadas con el género y la reforma del sector de la seguridad en contextos post-conflicto, países en transición, países en desarrollo y países desarrollados.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

Para obtener información más detalladas, véanse las herramientas institucionales de la Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

## 2 ¿Qué es la reforma del sector de la seguridad?

A pesar de que el concepto de sector de la seguridad surgió a finales del decenio de 1990, no existe una definición generalmente aceptada de este concepto ni de la reforma del sector de la seguridad. Los diferentes actores tienen visiones más amplias o más restrictivas de la reforma del sector de la seguridad, y con frecuencia se observa un uso indistinto de términos diversos como reforma del sector de la seguridad, reforma del sistema de seguridad, modernización del sector de la seguridad, transformación del sector de la seguridad, etc. No obstante, parece existir cierta convergencia hacia la definición propuesta por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE-DAC):

**La reforma del sector de la seguridad** es la transformación del sector o sistema de seguridad, "que incluye a todos los actores, sus funciones, responsabilidades y acciones, trabajando juntos para gestionar el sistema de un modo coherente con las normas democráticas y con los principios de la buena gobernanza, y contribuyendo así al buen funcionamiento del marco de seguridad"<sup>1</sup>.

La RSS afecta al sistema en su conjunto; se trata de un planteamiento que hace hincapié en la naturaleza interconectada de las instituciones del sector de la seguridad y que persigue dos grandes objetivos; en primer lugar, garantizar el control civil y democrático del sector de la seguridad, por ejemplo a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión y supervisión de los ministerios del Gobierno, del Parlamento y de las organizaciones de la sociedad civil de un país; y, en segundo lugar, desarrollar un sector de la seguridad eficaz, eficiente y asequible, por ejemplo mediante la creación o reestructuración de las capacidades humanas y materiales<sup>2</sup>.

Cabe entender que el **sistema o sector de la seguridad** comprende todas las instituciones estatales y todas las demás entidades que desempeñan algún tipo de función en el ámbito de la protección de la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. Entre ellas cabe citar los siguientes:

- **Los principales responsables de la seguridad:** las fuerzas armadas (incluidas las fuerzas internacionales y regionales), la policía, las gendarmerías, las fuerzas paramilitares, las guardias presidenciales, los servicios de seguridad e inteligencia, las guardias costeras, los servicios de vigilancia fronteriza, las autoridades aduaneras y las unidades de seguridad local así como aquellas que se encuentran en la reserva.
- **Los órganos de gestión y supervisión de la seguridad:** el parlamento y las comisiones legislativas pertinentes; el gobierno o poder ejecutivo, incluidos los ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores; los órganos asesores en materia de seguridad nacional; las autoridades tradicionales; los órganos de gestión financiera; y los actores de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, las instituciones académicas y las organizaciones no gubernamentales.
- **Instituciones judiciales y de defensa del Estado de derecho:** ministerios de Justicia, centros penitenciarios, fiscalías y servicios de investigación criminal, el poder judicial (juzgados y tribunales de justicia), servicios encargados de la aplicación de la justicia (agentes judiciales y ujieres), otros sistemas de justicia tradicional, comisiones de derechos humanos y ombudsmen.
- **Fuerzas de seguridad extraoficiales:** ejércitos de liberación, guerrillas, guardaespaldas privados, empresas de seguridad privadas, empresas militares privadas y milicias de partidos políticos<sup>3</sup>.
- **Grupos extraoficiales de la sociedad civil:** colectivos profesionales, medios de comunicación, centros de investigación, organizaciones dedicadas a la promoción, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios<sup>4</sup>.

Los procesos de reforma del sector de la seguridad están diseñados para abordar diversos problemas que afectan a este sector, como la corrupción, la falta de capacidad técnica, las violaciones de los derechos humanos o la falta de transparencia y supervisión, así como otros problemas sociales más amplios, como la delincuencia y la violencia armada. En términos operativos, la RSS engloba varios tipos de actividades que pueden agruparse en cuatro grandes categorías<sup>5</sup>.

1. **El fortalecimiento del control y la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil.** Esta categoría incluye la reforma de los ministerios de Defensa y del Interior, la mejora de la capacidad de supervisión de los legisladores a través de la formación, la creación de oficinas de ombudsmen independientes, la puesta en marcha de exámenes de los gastos militares por parte del sector público y el desarrollo de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para supervisar al sector de la seguridad.
2. **La profesionalización de las fuerzas de seguridad,** que incluye programas diseñados para capacitar a los soldados, a la policía y a otros profesionales del sector de la seguridad en materia de control democrático, cuestiones de género, derechos humanos, derecho internacional humanitario y sensibilidad étnica; capacitación para la adquisición de aptitudes técnicas; la promoción de las policías comunitarias; la mejora del equipo militar o policial; y la elaboración de códigos de conducta profesional.
3. **La desmilitarización y el establecimiento de la paz.** Esta categoría incluye programas dirigidos a reducir

la disponibilidad y la utilización inadecuada de las armas pequeñas y las armas ligeras; el desarme, la desmovilización y la reintegración del personal combatiente; y el fortalecimiento de las medidas de seguridad regionales.

4. **La consolidación del Estado de derecho,** que incluye el establecimiento de un marco jurídico robusto e independiente que permita el control democrático por parte de la sociedad civil y un mejor funcionamiento del sistema penal; el desarrollo de la capacidad de la judicatura; y la creación de un poder judicial autónomo.

Los procesos de reforma del sector de la seguridad varían de unos países a otros, y cada contexto en el que se produce la RSS es único. A pesar de que las organizaciones internacionales o regionales o los donantes bilaterales pueden respaldar la RSS, es fundamental lograr la apropiación local y nacional de cualquier proceso de reforma. De acuerdo con la OCDE-DAC, la RSS debería:

- *Estar orientada a las personas, contar con la apropiación local y estar basada en normas democráticas, en los principios de derechos humanos y en el Estado de derecho. Además, debería tratar de erradicar el miedo e intentar reducir los niveles de violencia armada y delincuencia.*
- *Verse como un marco en el que articular una visión sobre el modo de abordar los diferentes desafíos para la seguridad a los que se enfrentan los Estados y sus poblaciones, a través de un desarrollo y unas políticas de seguridad más integrados y de una mayor participación y supervisión civiles.*
- *Apoyarse en actividades que se lleven a cabo partiendo de estrategias multisectoriales, con base en un análisis amplio de las necesidades de los ciudadanos y del Estado en materia de seguridad y justicia.*
- *Desarrollarse con arreglo a los principios básicos de gobernanza, como la transparencia y la rendición de cuentas.*
- *Implementarse a través de procesos y políticas claros, cuyo objetivo ha de ser mejorar la capacidad institucional y humana necesaria para que la política de seguridad funcione de manera eficaz y para que la justicia se imparta de un modo equitativo<sup>6</sup>.*

Aunque a menudo se asocia a contextos post-conflicto, la RSS también tiene lugar en países en desarrollo y en países en transición que acaban de salir de un régimen más autoritario. Además, en las instituciones del sector de la seguridad de los países desarrollados también se acometen en ocasiones procesos de reforma, aunque normalmente no se utiliza para ellos la denominación "RSS".

Entre los **desafíos de carácter general** que suelen plantearse a la hora de llevar a cabo una reforma del sector de la seguridad cabe citar los siguientes:

- La naturaleza altamente política de los procesos de RSS, sobre todo en lo que concierne a las fuerzas armadas, ya que en estos procesos se ven envueltos numerosos intereses personales, nacionales e internacionales.
- La necesidad de coordinar a una gran cantidad de actores diferentes y de incluir a expertas y expertos pertenecientes a muchos departamentos del gobierno y organizaciones no gubernamentales.
- La RSS incluye una extensa variedad de actividades, y su puesta en marcha puede obedecer a distintos tipos de objetivos. Con frecuencia esto puede dar lugar a incoherencias y asimetrías en la ejecución, así como a iniciativas *ad hoc*<sup>7</sup>.

## Recuadro 1 | Los hombres, la masculinidad y las fuerzas armadas

En muchos países, la cultura institucional de las fuerzas armadas entraña determinados valores y comportamientos "masculinizados", que a su vez influyen en el concepto social de masculinidad. Por ejemplo, en el decenio de 1980, "[l]a SADF [Fuerza de Defensa Sudafricana] constituyó una fuente crucial de ideas referentes al comportamiento que se consideraba adecuado por parte de los hombres sudafricanos. Varios soldados de la SADF hicieron hincapié en que el valor más importante que se les inculcaba durante su instrucción militar era la agresividad, y que esta se equiparaba a la masculinidad"<sup>9</sup>.

La instrucción militar, también conocida como "campamento de entrenamiento", es a menudo un proceso cuidadosamente coreografiado cuyo objetivo es suprimir la individualidad y desarrollar la conducta militar oficial y la lealtad al grupo. Este proceso de socialización presenta un intenso sesgo de género, puesto que se establece una equivalencia deliberada entre el hecho de ser un soldado y el de ser un "verdadero hombre".

En el Canadá, los investigadores señalan que los nuevos reclutas se ven sometidos a humillaciones y actos degradantes durante el campamento de entrenamiento en forma de brutalización física, amenazas de violencia o agresiones verbales (se llegaba a llamar a las reclutas "zorras", y a los soldados "señoritas", "maricas" o "negros"). Estos insultos racistas, homófobos y sexistas reflejan una cultura institucional que tolera y perpetúa determinadas formas de masculinidad violenta<sup>10</sup>.

Otro ejemplo procede de Israel, un país en el que los hombres tienen la obligación de cumplir un servicio militar cuya duración es de tres años. De acuerdo con el investigador Danny Kaplan, "el ejército intenta modelar a todos los hombres de acuerdo con una visión uniforme de la masculinidad. Y lo hace a través de una cultura organizacional que fomenta las virtudes ideales del soldado, como la destreza física, el esfuerzo, el autocontrol, la profesionalidad, la sociabilidad, la heterosexualidad y el enemigo árabe. Estas cualidades influyen en el concepto de masculinidad, al contrastarlas con imágenes de la "alteridad" como la femineidad, la homosexualidad y el enemigo árabe"<sup>11</sup>.

- La RSS es un proceso largo, lo que puede provocar problemas de sostenibilidad, incluida la falta de financiación adecuada.

Aunque los desafíos pueden ser considerables, la RSS tiene el potencial de reducir el riesgo de que se produzcan conflictos armados, impulsar el desarrollo y fortalecer la seguridad humana. La creación de un sector de la seguridad profesional, sujeto al control democrático y adecuadamente gestionado puede mejorar la prestación de servicios de seguridad y justicia a todos los segmentos de la población.

### 3 ¿Qué es el género?

El **género** hace referencia a los roles y relaciones construidos socialmente entre hombres y mujeres. El género no viene determinado por la biología, sino que se aprende. En otras palabras, a los hombres y las mujeres se les enseñan determinados roles y comportamientos apropiados en función de su sexo. Un ejemplo de ello es que, en muchas culturas europeas, las responsables de la preparación de la comida son las mujeres. Estas no tienen una predisposición biológica a cocinar, sino que este papel forma parte del rol de género que la mayoría de las mujeres aprenden. Los roles de género, como este, no son estáticos y pueden variar a lo largo del tiempo entre unas culturas y otras, así como dentro de cada cultura.

A diferencia del género, el **sexo** se refiere a las diferencias biológicas que existen entre los hombres y las mujeres. Estas características biológicas, como las hormonas, los órganos reproductivos y las diferencias genéticas, se utilizan habitualmente para diferenciar a los seres humanos como machos o hembras. Los formularios de solicitud o los de las aduanas (en los que se indica "sexo: hombre o mujer") constituyen ejemplos de utilización correcta del término "sexo", así como cuando se hace referencia a estadísticas que establecen una diferenciación entre hombres y mujeres como "estadísticas desagregadas por sexo".

Los roles de género se ven influenciados por numerosos factores diferentes además de la cultura, como la clase social, la nacionalidad, el origen étnico, la orientación sexual y la edad. A modo de ejemplo, un modelo de masculinidad canadiense, homosexual, de raza blanca y de clase media será muy diferente de un modelo de masculinidad liberiano, heterosexual, de raza negra y de clase alta. Las formas plurales "**masculinidades**" y "**feminidades**" se utilizan para reconocer que la masculinidad y la femineidad tienen un significado diferente para los distintos grupos de hombres y mujeres en cada momento del tiempo<sup>8</sup>. Dentro de cada sociedad existen múltiples definiciones de masculinidad y femineidad, si bien algunas se valoran más que otras (véase el recuadro 1).

Los hombres, las mujeres, los niños y las niñas tienen experiencias, necesidades y prioridades diferentes en lo que concierne a la seguridad, y también actúan de forma distinta según su género y su sexo. Existen determinadas formas de violencia que están basadas en las diferencias que la sociedad asigna a los hombres y las mujeres; este tipo de violencia se denomina "**violencia de género**"<sup>12</sup>. La violencia de género no afecta de forma exclusiva a las mujeres: los hombres y los niños también pueden ser víctimas de ella. Por ejemplo, cualquier persona (hombre, niño, mujer o niña) puede ser víctima de una violación. Dado que este delito está vinculado a cuestiones relacionadas con el poder y la identidad de género, entra dentro de la categoría de violencia de género. La violencia contra las personas gais, lesbianas y bisexuales por razón de su orientación sexual, y la violencia perpetrada contra las personas transgénero por su identidad de género, también se consideran una forma de violencia de género, puesto que se basa en la percepción de que estas personas no se ajustan a sus roles de género.

Algunas formas de violencia de género afectan a los hombres y los niños en mayor medida que a las mujeres y las niñas (véase el recuadro 2). No obstante, en muchos casos estas últimas constituyen la mayor parte de las víctimas. Por ejemplo, los estudios realizados a escala internacional estiman que la tasa de explotación sexual infantil se sitúa en el 20% entre las niñas y de un 5% a un 10% entre los niños<sup>13</sup>.

Recuadro 2   Ejemplos de violencia de género	
Mujeres y niñas	Hombres y niños
<b>Violencia doméstica</b> <i>Un estudio realizado por la Organización Mundial de la Salud en varios países en 2005 descubrió que en, en la mayoría de ellos, entre un 29% y un 62% de las mujeres habían sufrido violencia física o sexual por parte de sus parejas<sup>14</sup>.</i>	<b>Violencia con armas de fuego</b> <i>Se calcula que, a escala mundial, más de un millón de personas resultan heridas anualmente por arma de fuego, se registran más de 200.000 homicidios en los que se utilizan este tipo de armas y otras 50.000 personas se suicidan utilizándolas<sup>15</sup>. Según la OMS, un 90% de las personas que mueren por disparos de armas de fuego son hombres<sup>16</sup> (véase el recuadro 7 para obtener más información).</i>
<b>Trata de seres humanos</b> <i>Cada año, entre 500.000 y 700.000 mujeres y niñas son objeto de trata a través de las fronteras internacionales<sup>17</sup>.</i>	<b>Abuso infantil</b> <i>La OMS cita una serie de estudios internacionales que documentan una tasa de abuso de niños (de sexo masculino) de entre un 5% y un 10%<sup>18</sup>.</i>
<b>Violencia sexual</b> <i>Existen casos documentados de incremento de la violencia sexual tanto antes de un conflicto como durante y después de este; por ejemplo, en Rwanda, donde las estimaciones referentes a la cifra de mujeres y niñas violadas oscilan entre 15.700 y 500.000<sup>19</sup>.</i>	<b>Violación</b> <i>Una encuesta realizada en 2000 a reclusos de siete prisiones masculinas de los EE. UU. mostró que un 21% de los presos había experimentado al menos un episodio de contacto sexual forzado o bajo presión, y que al menos un 7% había sufrido una violación<sup>20</sup>.</i>
<b>Mutilación genital</b> <i>De acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 130 millones de mujeres y niñas han sufrido mutilación genital femenina, y cada año 2 millones de niñas corren el riesgo de ser sometidas a este tipo de mutilación.</i>	<b>Masacres selectivas en función del sexo</b> <i>Se calcula que en el marco de la masacre de Srebrenica (ocurrida en julio de 1995) fueron asesinados 8.000 bosnios musulmanes de sexo masculino.</i>
<b>Violencia contra las personas gais, lesbiana, bisexuales y transgénero</b> <i>Un estudio realizado por la Red Rusa de Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero, en el que participaron más de 3.500 personas gais y lesbianas, reveló que un 26,5% de los encuestados y encuestadas habían sido víctimas de violencia física como consecuencia de su orientación sexual<sup>21</sup>.</i>	

## 4 Estrategias de género para la reforma del sector de la seguridad

Para integrar las cuestiones de género —es decir, las necesidades y roles específicos de hombres, mujeres, niños y niñas— en las instituciones de seguridad y en la reforma del sector de la seguridad, cabe utilizar dos estrategias complementarias: la transversalización de género y la promoción de la igualdad de participación de hombres y mujeres. Ambas estrategias pueden aplicarse tanto al propio proceso de reforma del sector de la seguridad (garantizando, por ejemplo, que el personal responsable de la política y la planificación de la RSS reciba capacitación de género) como a las instituciones que se sometan a la RSS (por ejemplo, incluyendo la impartición de capacitación de género al personal de nueva incorporación como parte del proceso de reforma policial).

### 4.1 Transversalización de género

*"Comprender el papel de las mujeres es muy importante a la hora de crear estabilidad en una zona... Si las mujeres son el sostén económico de sus familias y las personas que les proporcionan la comida y el agua, el hecho de patrullar las áreas en las que trabajan incrementará la seguridad y les permitirá continuar desempeñando su función. Este es un análisis táctico... Desde el punto de vista de la seguridad es vital crear las condiciones para que la vida cotidiana se desarrolle sin incidencias. Esta es la base de la estabilidad".*

Brigadier Karl Engelbrekton, Comandante de la Fuerza del Grupo de Combate Nórdico<sup>22</sup>

La transversalización de género es "el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante del diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad"<sup>23</sup>.

La transversalización de género implica considerar los efectos que ejercen todas las políticas y programas de RSS sobre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en todas las fases del ciclo de programación, incluidos el análisis, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, la transversalización de las cuestiones de género en el análisis de una RSS conlleva la inclusión de preguntas destinadas a identificar los diferentes factores de inseguridad a los que se enfrentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas. Los resultados de este análisis pueden poner de relieve la necesidad de incluir "iniciativas de género" o medidas encaminadas a abordar las necesidades particulares de todos ellos en materia de seguridad en el marco del proceso de RSS.

Las **iniciativas de género** se centran en mejorar el conocimiento por parte del sector de la seguridad de las diferentes experiencias, necesidades y roles de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en lo que atañe a la seguridad, así como la respuesta que se da a todo ello desde el sector de la seguridad.

#### Ejemplo

- La integración de las cuestiones de género en la capacitación básica que recibe el personal del sector de la justicia (abogados, jueces y personal administrativo).
- La puesta en marcha de un análisis presupuestario del gasto público en seguridad desde el punto de vista del género, para garantizar una asignación equitativa de los fondos.

- La contratación de una experta o un experto de género en el equipo encargado del análisis de la RSS.
- La elaboración de un código de conducta para las fuerzas armadas que prohíba y sancione explícitamente la violencia de género.

**Las medidas dirigidas específicamente a los hombres, las mujeres, los niños y las niñas** están diseñadas para dar respuesta a las necesidades particulares de cada uno de estos grupos en materia de seguridad.

#### Ejemplos

- La financiación de la creación de dependencias o comisarías de policía para mujeres.
- La capacitación del personal penitenciario para evitar violaciones a los reclusos.
- El fomento de la colaboración con las organizaciones de mujeres para mejorar los servicios prestados a las mujeres y niñas que son objeto de trata de personas y son detectadas en las fronteras.
- La evaluación de las medidas dirigidas a prevenir la violencia perpetrada por los jóvenes de sexo masculino y responder a ella.

## 4.2 Promoción de la igualdad de participación de hombres y mujeres

*"La búsqueda de armas era una tarea muy habitual en Kosovo... Una tarea casi imposible de realizar si no se cuenta con una mujer en el equipo. Si uno sospecha que se ocultan armas en una aldea, los registros de las casas resultan mucho más fáciles para los equipos compuestos tanto por hombres como por mujeres. Las mujeres soldados pueden hablar con las que viven en las casas, que a menudo se fían más de otras mujeres; de ese modo disminuye el riesgo de que se produzca una escalada de violencia".*

Lars Wetterskog, Swedint<sup>24</sup>

Las medidas dirigidas a promover la igualdad de participación de hombres y mujeres (lo que también se conoce como "equilibrio de género") persiguen garantizar

el derecho de los hombres y las mujeres a participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con la RSS y con el ámbito de la seguridad en general. Dado que la representación de los hombres es muy superior a la de las mujeres en los procesos de RSS y las instituciones del sector de la seguridad, esta estrategia suele centrarse en incrementar la contratación, retención y promoción de las mujeres así como para garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres.

#### Ejemplos

- La revisión de las funciones que deberán desempeñar las personas encargadas de la política y el programa de RSS para garantizar que no sean discriminatorias.
- La inclusión de grupos focales separados para las mujeres y las niñas en los análisis de la RSS.
- La elaboración de políticas de recursos humanos sensibles al género y favorables a la familia en el seno de los organismos encargados de la seguridad, que recojan, por ejemplo, la igualdad salarial, de beneficios sociales y de pensiones; la flexibilidad de horarios de trabajo; y un régimen adecuado de licencias de maternidad y paternidad.
- El apoyo a la creación de asociaciones de empleadas o de redes de mujeres en las instituciones del sector de la seguridad y la justicia, como asociaciones de juezas o un grupo parlamentario de mujeres.
- La dotación de fondos para crear consejos locales de seguridad ciudadana que incluyan representantes de las organizaciones de mujeres.

**Advertencia:** Una persona no es automáticamente una "experta de género" por el hecho de ser mujer, y el mero incremento del número de mujeres presentes en una sala no garantiza necesariamente que las políticas y programas que se adopten en ella vayan a incluir la perspectiva de género. No obstante, un número equilibrado de hombres y mujeres en todos los niveles de las instituciones ofrece mayores posibilidades de identificar y abordar los diferentes efectos que ejercen las políticas y los programas sobre las mujeres y En muchos casos resulta necesario desde el punto de vista operativo contar con personal de ambos sexos (véase la sección 5.2).

### Recuadro 3 | Modernización de la policía nicaragüense<sup>26</sup>

La modernización de la Policía Nacional de Nicaragua demuestra las ventajas que ofrecen las iniciativas de transversalización de género e incremento de participación de la mujer. En el decenio de 1990 se emprendió un amplio conjunto de reformas de género en el seno de la policía nicaragüense, debido a la presión de las organizaciones de mujeres nicaragüenses y de las mujeres que trabajaban en el cuerpo policial. En el marco de un proyecto respaldado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, se adoptó una serie de iniciativas específicas que incluyeron:

- Módulos de capacitación sobre la violencia de género en las academias de policía.
- Comisarías de policía para mujeres.
- La reforma de los criterios de contratación, incluyendo entrenamientos físicos específicos para las mujeres y la adaptación de los requisitos de estatura y ejercicio físico para estas.
- Unos requisitos transparentes en los procesos de promoción.
- Políticas de recursos humanos favorables a las familias.
- La creación de un consejo Consultivo de Género como foro de debate e investigación de las condiciones de trabajo de las funcionarias policiales.

En la actualidad, un 26% de los agentes de policía de Nicaragua son mujeres, lo que representa la tasa más elevada del mundo. La policía nicaragüense ha sido descrita como la más respetuosa de la región con las mujeres, y es elogiada por el éxito de sus iniciativas de lucha contra la violencia sexual.

El programa de modernización de Nicaragua es un ejemplo para otras instituciones estatales, y varias fuerzas policiales de otros países de la región tratan de seguir su estela. Las reformas han ayudado a la policía a ganar legitimidad y credibilidad a ojos de la población: en una reciente "clasificación de imagen" de las instituciones nicaragüenses, la policía logró el segundo puesto, muy por delante de la Iglesia católica.

## Recuadro 4 Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la reforma del sector de la seguridad es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).
- La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la Caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## 5 Importancia del género para la reforma del sector de la seguridad

Además de ser una exigencia recogida en las leyes y los instrumentos internacionales y regionales (véase el recuadro 4), la integración de las cuestiones de género en los procesos de RSS mejora la apropiación local, la eficacia de la prestación de servicios, la supervisión y la rendición de cuentas.

### 5.1 Apropiación local

*"El imperativo de la apropiación local es una cuestión de respeto, pero también una necesidad práctica. El resultado es que las reformas en cuyo diseño y ejecución no se cuenta con los actores locales tienen escasas probabilidades de éxito y sostenibilidad. En ausencia de apropiación local, la reforma del sector de la seguridad está abocada al fracaso".*

Laurie Nathan<sup>27</sup>

En términos prácticos, la apropiación local significa que "la reforma de las políticas, instituciones y actividades de seguridad en un país determinado deben ser diseñadas, gestionadas y ejecutadas por los actores locales, en lugar de por agentes externos"<sup>28</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil de mujeres y las organizaciones que trabajan en cuestiones de género son actores claves en

el ámbito de la seguridad a escala local; su participación puede contribuir a garantizar la apropiación local de la RSS. Los procesos de apropiación local de la RSS pasan por la inclusión horizontal (implicación de los órganos gubernamentales y los partidos políticos) y vertical (participación de las organizaciones de la sociedad civil). El hecho de adoptar la apropiación local como principio rector de las iniciativas de RSS mejora la legitimidad de estos procesos y la confianza en ellos, permite desarrollar un proceso de RSS que responda directamente a las necesidades, la dinámica y los recursos locales, genera un proceso democrático y ofrece mayores posibilidades de éxito y sostenibilidad<sup>29</sup>.

Existen en todo el mundo innumerables organizaciones de mujeres que actúan a nivel comunitario, nacional e internacional. Estas organizaciones pueden prestar servicios de seguridad, como refugio y apoyo a las mujeres y hombres que son víctimas de la tortura o la violencia doméstica o sexual. Dado que trabajan directamente con las comunidades locales, las organizaciones de mujeres suelen tener acceso a información detallada sobre las necesidades de las personas y las comunidades (y, especialmente, de los grupos marginados) en materia de seguridad. De ese modo, estas organizaciones pueden ser eslabones cruciales entre las comunidades locales y los responsables de la formulación de políticas de seguridad, permitiendo así fortalecer la apropiación local (véase el recuadro 5). Además, con frecuencia poseen una gran experiencia en el diseño y la ejecución de programas comunitarios relacionados con la seguridad, por ejemplo sobre la prevención de la violencia de las bandas o de la trata de seres humanos; también suelen ser especialistas en la impartición de capacitación sobre cuestiones de género y derechos humanos.

## Recuadro 5 Las organizaciones de mujeres y el proceso de examen del sector de la defensa en Sudáfrica<sup>30</sup>

Una de las iniciativas más importantes dirigidas a garantizar la apropiación local de la RSS consiste en celebrar una consulta participativa con objeto de conocer mejor el contexto de seguridad así como los diferentes agentes, necesidades y prioridades en este ámbito. La participación de las organizaciones de mujeres en el proceso de examen del sector de la defensa de Sudáfrica constituye un ejemplo de la contribución que pueden realizar estas organizaciones a la creación de consenso y legitimidad para los procesos de reforma del sector de la seguridad.

El objetivo de dicho examen era establecer una serie de detalles operacionales como la doctrina, el diseño de las fuerzas armadas, los aspectos logísticos, el armamento, los recursos humanos y el equipo utilizado. Debido a la insistencia de las parlamentarias, la Comisión Parlamentaria Permanente de Defensa ordenó llevar a cabo un proceso de consulta en el marco del proceso de examen del sector de la defensa. Se adoptaron varias medidas dirigidas a garantizar la participación de la población, como la utilización de aviones y autobuses del ejército para transportar a los líderes religiosos y comunitarios, a los activistas de ONG y a representantes de organizaciones de mujeres con objeto de que pudieran participar en las reuniones y talleres regionales que se organizaron.

Las organizaciones de mujeres de base comunitaria desempeñaron un papel crucial, pues pusieron de manifiesto una serie de cuestiones anteriormente ignoradas, como la penosa situación de las comunidades que habían sido desposeídas de sus tierras para utilizarlas con fines militares, los efectos ambientales de las fuerzas armadas y el acoso sexual a mujeres por parte de personal militar. Para dar respuesta a estos problemas, se crearon dos nuevos subcomités en el seno de la Secretaría de Defensa. Al término de un proceso que duró dos años, el examen participativo del sector de la defensa había contribuido a crear consenso a escala nacional en torno a las cuestiones de defensa y a legitimar las nuevas estructuras de seguridad.

## Recuadro 6

Incremento de las cifras de reclutamiento y retención de mujeres en las fuerzas armadas de Hungría<sup>41</sup>

Hungría consiguió elevar la participación de mujeres en su ejército desde un 4,3% en 2005 hasta el 17,56% en 2006. Este último porcentaje es el segundo más alto de los países de la OTAN (el mayor corresponde a Letonia, con un 18,2%).

Desde que en 1996 se abrió la posibilidad de que las mujeres ocuparan puestos de combate, pueden desempeñar cualquier puesto en el seno de las fuerzas armadas húngaras. Entre las estrategias de Hungría para incrementar el reclutamiento, la retención y el despliegue de mujeres figuran:

- La Ley sobre el servicio militar, que establece la igualdad de derechos de hombres y mujeres y garantiza una promoción no discriminatoria basada en la aptitud profesional, la experiencia, el desempeño y la antigüedad en el servicio.
- Un Equipo de Igualdad de Oportunidades y un Plan de Igualdad de Oportunidades dentro del área de recursos humanos.
- Un Comité de Mujeres de las Fuerzas de Defensa de Hungría, creado en 2003 con el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Este órgano lleva a cabo investigaciones y celebra reuniones con personal militar femenino para conocer sus experiencias. A partir de la información obtenida, elabora análisis de la situación en materia de igualdad de género, incluidos los problemas existentes y la formulación de recomendaciones sobre aspectos que deberían cambiar.
- Una red de puntos focales de mujeres, creados en el seno de diferentes unidades.
- Diversas medidas dirigidas a mejorar las condiciones de higiene y descanso en las unidades.

Al aumentar la apropiación local, las organizaciones de mujeres tienen la capacidad de:

- Identificar las amenazas y los problemas de seguridad a los que se enfrentan las personas y las comunidades, en especial los grupos marginados.
- Facilitar el diálogo y de la negociación entre las comunidades locales y los técnicos y responsables involucrados en la formulación de políticas de RSS.
- Ofrecer asesoramiento y conocimientos técnicos en materia de políticas y programas de seguridad.
- Implementar iniciativas relacionadas con la RSS como proveedores de servicios de seguridad.
- Crear conciencia sobre la política de seguridad y los procesos de RSS.

Véase la herramienta sobre el género y la supervisión del sector de la seguridad

## 5.2 La eficacia de la prestación de servicios

A pesar de que las leyes y políticas nacionales establecen los mandatos específicos de las instituciones del sector de la seguridad, su objetivo subyacente es la provisión de servicios de seguridad y justicia a los ciudadanos, las comunidades y el Estado. Uno de los objetivos más importantes de la RSS es mejorar la prestación de estos servicios. La integración de las cuestiones de seguridad aumenta la eficacia de los servicios prestados a través de:

- La creación de instituciones del sector de la seguridad más representativas.
- El fortalecimiento de las respuestas a la violencia de género.
- Las ventajas que ofrece la colaboración con organizaciones de mujeres y de hombres.

### Mayor representatividad de las instituciones del sector de la seguridad

*"Habrá que identificar y abordar las barreras que dificultan la participación de las mujeres en este sector. Si su participación aumenta, sobre todo en los niveles de adopción de decisiones, el clima y la cultura de la organización cambiará, disminuirá la discriminación de que son objeto las agentes y mejorará la capacidad de respuesta de la policía a los problemas de seguridad de las mujeres".*

OECD DAC Handbook on Security System Reform<sup>31</sup>

Una institución del sector de la seguridad representativa es aquella cuya composición, en todos sus niveles, es reflejo de la población a la que pretende servir en términos de origen étnico, procedencia geográfica, religión, sexo y lengua. Entre los beneficios que ofrece un sector de la seguridad representativo figuran la mayor capacidad para prestar servicios de seguridad y justicia a una población diversa, así como la mejora de la apropiación local y de la confianza de la ciudadanía. Asimismo, la representatividad de los organismos responsables de la seguridad es un indicador fundamental de gobernanza democrática, especialmente en los Estados que se recuperan de un conflicto interno.<sup>32</sup>

Las instituciones de seguridad (desde los ministerios competentes hasta las fuerzas armadas, la policía, las autoridades fronterizas y las empresas de seguridad privadas) contratan predominantemente hombres. Incluso en los países en los que las mujeres tienen derecho a ocupar cualquier puesto dentro de este sector (hasta los de combate), siguen estando insuficientemente representadas y, con frecuencia, se ven relegadas a puestos administrativos de baja categoría. Unas elevadas tasas de participación femenina no van necesariamente correlacionadas con los niveles de desarrollo, como lo pone de manifiesto el bajo porcentaje de mujeres policías en Italia (0,4%) o la proporción relativamente alta que existe en Zambia (17,09%). Las mujeres están insuficientemente representadas incluso en países cuya población activa presenta habitualmente una paridad de género elevada: en Noruega, las mujeres representan solamente un 6,4% de la plantilla total de la policía y un 21,07% del personal de las fuerzas armadas<sup>33</sup>. Esta representación excesiva de los hombres también se registra dentro de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, donde las mujeres constituyen menos del 2% del personal militar y menos del 5% del policial<sup>34</sup>. En el seno del gobierno, el

número de mujeres que ostentan el cargo de ministras de Defensa o Justicia es muy bajo: en 2005, tan solo un 6,6% del total de ministros de Defensa y Asuntos de los Veteranos eran mujeres, y el porcentaje de ministras de Justicia se situaba en un modesto 15,8%<sup>35</sup>.

No obstante, existe un reconocimiento creciente de que se puede conseguir una mayor participación de las mujeres en el sector de la seguridad, y que además este es un objetivo necesario y que ofrece ventajas operativas (véase el recuadro 6). Desde un punto de vista general, el hecho de abrir la posibilidad de que las mujeres y las personas pertenecientes a otros grupos insuficientemente representados puedan ocupar cualquier puesto en el sector de la seguridad incrementa el acceso de recursos humanos adicionales y permite seleccionar personal mejor preparado. Las ventajas que proporciona una mayor participación femenina en la policía están bien documentadas:

*"Las investigaciones llevadas a cabo tanto en los Estados Unidos como a escala internacional demuestran con claridad que las funcionarias utilizan en menor medida la fuerza física, logran mejores resultados a la hora de restar tensión en las confrontaciones potencialmente violentas con los ciudadanos y tienen una probabilidad menor de verse implicadas en problemas debidos al uso excesivo de la fuerza. Además, las agentes suelen poseer unas mejores aptitudes de comunicación que sus compañeros y tienen mayor facilidad para lograr la cooperación y la confianza necesarias para implantar un modelo de policía comunitaria"*<sup>36</sup>.

Las mujeres no solo poseen competencias muy útiles, sino que, en determinados contextos, su inclusión no solo es deseable: además de ello, constituye un imperativo desde el punto de vista operacional, dado que pueden llevar a cabo tareas cruciales que los hombres solo pueden realizar con grandes dificultades, si es que pueden hacerlas. En el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz que afectan a múltiples dimensiones, esto incluye:

- La detección de mujeres ex combatientes.
- La ampliación de la red de recogida de información de inteligencia.

- La realización de tareas de registro y acordonamiento de mujeres.
- La ayuda a las víctimas de violencia sexual<sup>37</sup>.

Asimismo, existen pruebas empíricas que indican que el personal femenino que participa en tareas de mantenimiento de la paz ofrece una mayor capacidad para:

- Ganarse la confianza de la población civil.
- Garantizar la plena participación de las mujeres locales.
- Poner en práctica sus aptitudes de comunicación y control de multitudes.

Además, se cree que las mujeres influyen positivamente en la moral y la conducta de las unidades de mantenimiento de la paz, y ofrecen modelos de comportamiento que estimulan una mayor participación de las mujeres en las instituciones nacionales del sector de la seguridad<sup>38</sup>. Por ejemplo, los funcionarios de las Naciones Unidas y de Liberia esperan que la unidad de mantenimiento de la paz de la India que actualmente desarrolla labores policiales en Monrovia, y que está integrada exclusivamente por mujeres (en concreto, 103), ayudará a animar a las mujeres liberianas a incorporarse a la fuerza policial y a limitar la explotación y los abusos sexuales cometidos por el personal de mantenimiento de la paz. La Policía Nacional de Liberia recibió un número de candidaturas femeninas tres veces mayor que el habitual durante el mes siguiente al despliegue de dicha unidad,<sup>39</sup> cuyas funciones incluyen protección del Ministerio de Asuntos Exteriores, la vigilancia callejera, el control de los muchedumbres y la respuesta a las peticiones de refuerzos armados que se reciben de la Policía Nacional<sup>40</sup>.

### Prevención, respuesta y sanción eficaces ante la violencia de género

*En un estudio realizado en 1997 sobre la violencia doméstica en Calcuta, un 79% de las mujeres manifestaron haber sufrido violencia física o sexual en su relación de pareja. Una de cada cinco declararon que habían sufrido lesiones graves, como fracturas o dislocación de huesos, pérdida de visión, cortes que requirieron sutura, quemaduras o cortes internos*<sup>42</sup>.

## Recuadro 7

### Cómo abordar eficazmente los delitos de violencia sexual: mecanismos de justicia en situaciones post-conflicto en Sierra Leona<sup>47</sup>

Se calcula que más de 250.000 mujeres fueron violadas durante la guerra civil de Sierra Leona, que se prolongó durante décadas. Tras la guerra, se recurrió a una combinación de mecanismos de justicia, entre los que figuraban el Tribunal Especial para Sierra Leona, una Comisión de la Verdad y la Reconciliación y varios mecanismos de justicia tradicional.

El Tribunal Especial para Sierra Leona se creó por medio de un acuerdo entre el Secretario General de las Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona. Inició sus actividades en 2002, y todavía continúa operativo. Su mandato es "juzgar a quienes incumbe la mayor responsabilidad por las infracciones graves del derecho internacional humanitario y de la legislación de Sierra Leona" cometidas durante la guerra. El Tribunal Especial está ubicado en Sierra Leona y su plantilla está integrada por magistrados y personal tanto de Sierra Leona como de otros países. El Estatuto del Tribunal adoptó una definición amplia del concepto de violencia, que incluye la "violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado o cualquier otra forma de violencia sexual". Asimismo, dicho Estatuto instó explícitamente a designar personal sensible al género para ocuparse de los delitos de violencia sexual.

El Tribunal Especial ha adoptado numerosas medidas positivas para tratar de garantizar un abordaje adecuado de los delitos de violencia sexual. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- Una estrategia de enjuiciamiento que incluyó desde el primer momento los delitos de violencia sexual.
- El encargo específico a un fiscal de elaborar un plan de enjuiciamiento para los delitos de violencia sexual.
- La asignación de dos investigadoras experimentadas (de un equipo de 10) para investigar los delitos de violencia sexual.
- La adopción de un método de realización de entrevistas sensible al género para garantizar que las víctimas se sientan cómodas cuando denuncien los delitos.
- Un fuerte hincapié en la preparación de los testigos, con el fin de asegurar que comprendan las implicaciones del hecho de testificar.

Aunque todavía es demasiado pronto para extraer unas conclusiones claras en lo que respecta al éxito del Tribunal Especial en el tratamiento de la violencia sexual, las primeras sentencias del Tribunal, dictadas el 20 de junio de 2007, incluyeron condenas por violación como crimen contra la humanidad y por esclavitud sexual (además de la primera condena de un tribunal internacional por el reclutamiento y utilización de niños soldados).

## Recuadro 8

Viva Rio: la mejora de la prevención de la violencia con armas de fuego y la respuesta a este problema en el Brasil<sup>48</sup>

A escala mundial, los hombres y los niños (de sexo masculino) representan una abrumadora mayoría de los autores y víctimas de la violencia con armas de fuego. Las investigaciones disponibles confirman que el género es un factor clave, lo que se debe en gran medida a las normas socioculturales, que vinculan las armas de fuego a la masculinidad. El hecho de portar un arma de fuego puede ser una forma de demostrar públicamente una auténtica virilidad con el fin de ganarse la consideración y el respeto de la gente. La cultura popular glorifica la utilización inadecuada de las armas de fuego por parte de los hombres y los niños, una utilización que es socialmente aceptada e incluso esperada, sobre todo entre los hombres jóvenes y marginados<sup>49</sup>.

En Río de Janeiro, los hombres jóvenes tienen mayores probabilidades de ser asesinados con armas de fuego que morir por cualquier otra causa, incluidos los accidentes de tráfico, enfermedades o lesiones. El Brasil presenta una de las mayores tasas de homicidios del mundo, con más de 35.000 muertes anuales provocadas por armas de fuego. La probabilidad que tienen los brasileños de morir de esta manera es cuatro veces mayor que la de la media general de la población mundial.

En respuesta a la escalada de la violencia urbana en Río de Janeiro, se creó en 1993 la organización no gubernamental (ONG) Viva Rio con el objetivo de promover una cultura de paz y desarrollo social. La organización tiene actualmente más de 500 proyectos en curso, muchos de los cuales se centran específicamente en la mejora de la prevención de la violencia con armas de fuego y la respuesta a este problema, a través de iniciativas como las siguientes:

- Campañas de concienciación pública dirigidas a reducir la demanda de armas de fuego.
- Campañas voluntarias de recogida de armas pequeñas.
- Destrucción de los excedentes de armas de fuego, en colaboración con la policía, el ejército y las autoridades locales.
- La mejora de las instalaciones de almacenamiento seguro.
- La promoción de leyes más estrictas en lo referente a las armas de fuego.
- Centros que prestan asesoramiento jurídico gratuito.

Viva Rio puso en marcha el proyecto denominado *Fight for Peace* ("Lucha por la paz") destinado específicamente a prevenir la violencia con armas de fuego entre los hombres jóvenes en las favelas. El proyecto, en el que actualmente también pueden participar mujeres, combina clases de boxeo profesional con educación para la ciudadanía y debates en grupo con un trabajador o trabajadora social. Entre los temas abordados figuran la gestión de la ira, las enfermedades de transmisión sexual o el desarrollo de la autoestima. El objetivo es ayudar a los jóvenes de ambos sexos (con edades comprendidas entre los 12 y los 25 años) a hacer frente a la violencia que les rodea y ofrecerles alternativas a la participación en el tráfico de estupefacientes, una actividad en la que proliferan las armas de fuego.

En colaboración con la Policía Militar, Viva Rio también ha desarrollado un curso de formación de formadores dirigido a la policía sobre cuestiones como los derechos de los ciudadanos, la ética y las relaciones de la comunidad. En el marco de este curso se ha formado a 200 oficiales, que a su vez actuarán como formadores que capacitarán a otros 10.000 funcionarios.

Para prestar unos servicios de seguridad eficaces a los ciudadanos y las comunidades es necesario tener en cuenta que los hombres, las mujeres, los niños y las niñas presentan factores de inseguridad diferentes en función de sus roles socioculturales de género (véase el recuadro 2). La violencia de género (incluida la trata de seres humanos, la violencia por parte de la pareja, las agresiones sexuales y la violencia contra las personas gais) representa una de las mayores amenazas para la seguridad humana en todo el mundo. A escala mundial, una de cada tres mujeres es víctima de la violencia de género<sup>43</sup>. Los hombres y los niños de sexo masculino también sufren este tipo de violencia, aunque las estadísticas mundiales disponibles al respecto son escasas. La violencia de género tiene un efecto devastador sobre la víctima, y genera unos costos enormes para la sociedad. En los Estados Unidos (EE. UU.), por ejemplo, donde se calcula que cada año 1,3 millones de mujeres son agredidas físicamente por sus parejas, esto supone un costo sanitario de 5.800 millones de dólares anuales<sup>44</sup>.

A pesar de la elevada prevalencia de la violencia de género, las iniciativas del sector de la seguridad dirigidas a luchar contra este tipo de delitos no suelen considerarse prioritarias ni contar con financiación suficiente. Se calcula, por ejemplo, que en el 10% de las violaciones cometidas durante la guerra en Bosnia las víctimas eran hombres<sup>45</sup>; sin embargo, prácticamente no existen programas de lucha contra la violencia de género dirigidos a los supervivientes de sexo masculino (hombres o niños) entre las poblaciones afectadas por los conflictos<sup>46</sup>.

Para poder cumplir su cometido como proveedor de servicios de seguridad y justicia, las instituciones del sector de la seguridad y los órganos de supervisión –la policía, las autoridades fronterizas, las instituciones judiciales y penales y los ministerios competentes– deben adoptar medidas concretas que permitan prevenir y castigar eficazmente la violencia de género, así como prestar apoyo

a las personas que sobreviven a este tipo de violencia (véase el recuadro 7).

### Ventajas de la colaboración con organizaciones de mujeres y de hombres

La colaboración con organizaciones de mujeres y de hombres (y con otras organizaciones de la sociedad civil que trabajen en temas de género) puede contribuir a mejorar la eficacia de la prestación de servicios de seguridad y justicia. Este tipo de organizaciones de la sociedad civil poseen unas capacidades, una experiencia y tienen acceso a un conocimiento que puede ser altamente beneficioso para las instituciones del sector de la seguridad (véase el recuadro 8).

La colaboración con organizaciones de la sociedad civil especializadas en cuestiones de género puede:

- Desarrollar la capacidad de las instituciones y el personal del sector de la seguridad para responder mejor a las necesidades de las personas y comunidades en materia de seguridad.
  - *Por ejemplo: proporcionando capacitación sobre cuestiones de género, como la identificación de las víctimas de la trata de personas y la realización de entrevistas con ellas.*
- Prestar servicios complementarios a las víctimas de la violencia y a las personas privadas de libertad, incrementando sus niveles de seguridad y salud.
  - *Por ejemplo, mediante la provisión de viviendas seguras a las víctimas de la violencia doméstica; el apoyo psicosocial a víctimas de la tortura, la violencia contra las personas gais o los ex combatientes; o la prestación de servicios y apoyo a los hombres en las prisiones de máxima seguridad por parte de organizaciones integradas por hombres.*

- Aumentar el acceso a la justicia.
  - Por ejemplo, a través de servicios de asistencia legal y programas que proporcionen conocimientos jurídicos básicos.
- Mejorar la inteligencia.
  - Por ejemplo, proporcionando información sobre las armas pequeñas en el seno de la comunidad, o información sobre la detección temprana de conflictos.
- Mejorar las investigaciones sobre el perfeccionamiento de los servicios de seguridad y justicia.
  - Por ejemplo, llevando a cabo investigaciones en el ámbito comunitario sobre la prevención eficaz de la violencia de las bandas y la respuesta a este problema.
- Prestar asesoramiento en materia de políticas sobre la mejora de la prestación de servicios de seguridad y justicia.
  - Por ejemplo, participando en los consejos locales de seguridad ciudadana o pidiendo a expertas o expertos de género que intervengan ante el parlamento.

### 5.3 Supervisión y rendición de cuentas del sector de la seguridad

"La rendición de cuentas democrática de los sectores de la seguridad y la justicia se basa en los principios de transparencia, responsabilidad, participación y capacidad de respuesta a los ciudadanos. Los representantes de las instituciones de seguridad y justicia deben ser responsables de sus actos y es preciso exigirles responsabilidades por cualquier práctica inadecuada. Los mecanismos de supervisión deberían estar diseñados de forma que incluyan controles y mecanismos que eviten los abusos de poder y garanticen que estas instituciones funcionen de forma eficaz y eficiente, respetando el Estado de derecho".

OECD DAC Handbook on Security System Reform<sup>50</sup>

Uno de los objetivos generales de la RSS es establecer mecanismos para la supervisión y la rendición de cuentas del sector de la seguridad. El hecho de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad ante la autoridad civil democrática evita los abusos de poder y asegura un funcionamiento eficaz y eficiente de las instituciones de este sector, así como la observancia del Estado de derecho<sup>51</sup>.

### Supervisión representativa y participativa

Son muchos los órganos que desempeñan algún tipo de función en la supervisión del sector de la seguridad, incluidas las propias instituciones del sector de la seguridad, el poder ejecutivo, el parlamento, el poder judicial, determinados órganos independientes como los ombudsmen y las organizaciones de la sociedad civil<sup>52</sup>. Los hombres están abrumadoramente representados en muchas de estas instituciones; por ejemplo, a escala mundial, el 83,1% de los representantes parlamentarios son hombres<sup>53</sup>.

éanse las herramientas sobre género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad, y sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

Una mayor participación de las mujeres en los órganos de supervisión, como el parlamento, el poder ejecutivo y el judicial, contribuye a garantizar la representatividad de estos órganos y que sean percibidos como tales. Este hecho repercute en una mayor confianza de los ciudadanos y en una mejora de la capacidad de respuesta de los órganos responsables de la supervisión a las preocupaciones de toda la ciudadanía. La implicación de los representantes y las organizaciones de la sociedad civil especializados en cuestiones de género, incluidas las organizaciones de mujeres, las organizaciones de hombres y las expertas y expertos en temas de género, puede fortalecer los mecanismos de supervisión del sector de la seguridad, tanto formales como informales (véase el recuadro 9). Estas personas y organizaciones cuentan con la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para:

- Prestar asesoramiento en materia de políticas sobre la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta.
- Supervisar la aplicación de los acuerdos internacionales y regionales sobre la igualdad de género por parte de las instituciones del sector de la seguridad.
- Desarrollar las capacidades de los órganos de gobernanza y supervisión en materia de género y cuestiones de seguridad.
- Contribuir a garantizar el carácter exhaustivo de la supervisión y que esta responda a las necesidades de las comunidades.

#### Recuadro 9

#### Participación de las organizaciones de mujeres en el examen del sector de la seguridad y la defensa de Fiji<sup>54</sup>

En Fiji, las organizaciones no gubernamentales de mujeres que trabajan con el Ministerio de Asuntos de la Mujer realizaron aportaciones al proceso de examen del sistema de seguridad y defensa nacional que se llevó a cabo en 2003. Dichas organizaciones se reunieron con el Comité de Examen de la Seguridad y la Defensa Nacional del Gobierno de Fiji para debatir sobre los aspectos siguientes:

- Cómo se estaba llevando a cabo el proceso de examen.
- A quién se estaba consultando.
- Qué cuestiones se habían identificado como amenazas para la seguridad.
- Cómo se estaban teniendo en cuenta en los programas de defensa las normas internacionales, incluida la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

Las organizaciones de mujeres también formularon una serie de recomendaciones concretas, incluso en cuanto al nombramiento permanente de la Ministra de Asuntos de la Mujer como miembro del Consejo de Seguridad Nacional y a la representación de mujeres en los Comités de Seguridad de las Divisiones y Distritos.

## Recuadro 10 La Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido y el acoso sexual en las fuerzas armadas<sup>60</sup>

La Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido (que en la actualidad está integrada en la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos) era el órgano público independiente encargado de trabajar en pos de la eliminación de la discriminación y promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La Comisión rendía cuentas ante la Ministra de la Mujer y la Secretaría Parlamentaria de Mujer e Igualdad del Departamento de Comunidades y Gobierno Local.

En 2004, tras varios casos graves de acoso sexual y un elevado número de denuncias, la Comisión se dirigió por escrito al Ministerio de Defensa expresando su preocupación por la frecuencia y la persistencia del acoso sexual sufrido por mujeres que servían en las fuerzas armadas. Sobre la base de la información detallada que proporcionaron el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas, la Comisión concluyó que estas últimas no habían hecho todo lo que estaba en su mano para cumplir sus obligaciones legales de prevenir el acoso sexual y actuar contra él. En el ejercicio de sus competencias, recogidas en la Ley de discriminación sexual, la Comisión se embarcó en una investigación formal. La investigación se suspendió con la condición de que las fuerzas armadas firmaran un acuerdo por el que se comprometieran a elaborar un plan de acción dirigido a prevenir y responder eficazmente al acoso sexual en su seno. El plan de acción consta de tres fases, que se desarrollan a lo largo de tres años:

1. Diagnóstico y recopilación de datos.
2. Revisión de la información recogida por parte del Ministerio de Defensa y elaboración por parte de dicho Ministerio de una propuesta de programa de trabajo, con inclusión de las metas y resultados previstos, para su aprobación por la Comisión.
3. Fase de ejecución y seguimiento.

El plan de acción incluye específicamente la realización de una encuesta sobre acoso sexual, la organización de grupos focales, la definición de una norma para la presentación de denuncias por acoso sexual, la designación de un revisor o revisora externo que se encargue de evaluar la tramitación de las denuncias y el incremento del número de formadoras. En junio de 2008, la Comisión llevará a cabo un examen final del desempeño del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas con el fin de determinar si han culminado con éxito la reforma prevista en el citado acuerdo, incluido el logro de los resultados convenidos.

### Prevención de las violaciones de los derechos humanos y respuesta ante estas

*"A partir de la investigación que hemos llevado a cabo, resulta evidente que tenemos un problema [el acoso sexual] que debemos abordar con carácter de urgencia.*

*Lo que está en juego no es simplemente la corrección política, sino la eficacia operativa. El éxito de las fuerzas armadas depende de un modo fundamental del respeto, la confianza y la interdependencia mutua. Cualquier elemento que debilite estos vínculos de confianza y respeto, nos debilita como fuerza de combate".*

Sir Jock Stirrup, Jefe de Personal de Defensa, Mariscal Jefe del Ejército del Aire<sup>55</sup>

La prevención de los abusos de derechos humanos cometidos por las instituciones y el personal del sector de la seguridad, así como la respuesta ante ellos y su sanción, es un aspecto muy importante de la labor supervisora. Entre las diferentes formas de discriminación y violaciones de los derechos humanos perpetradas por personal del sector de la seguridad cabe citar el acoso sexual, la violencia doméstica, las agresiones sexuales, la tortura sexual, el trabajo sexual forzado, la trata de personas y la violencia contra personas por su orientación sexual. El personal del sector de la seguridad de ambos sexos, así como el personal civil (hombres, mujeres, niños y niñas) pueden ser víctimas directas de estas violaciones:

- En 2006, un estudio independiente encargado por el Ministerio de Defensa del Reino Unido reveló que más de dos terceras partes del personal femenino de las fuerzas armadas habían tenido alguna experiencia directa de acoso sexual<sup>56</sup>.
- En la encuesta a estudiantes realizada en 2006 por la academia militar de los Estados Unidos (The Citadel), un 20% de las cadetes señalaron que habían sufrido agresiones sexuales<sup>57</sup>.

- Un informe elaborado por Amnistía Internacional en 2006 señalaba lo siguiente: "Se sabe que las violaciones de mujeres y niñas a manos de las fuerzas policiales y de seguridad, pero también en sus propias casas y comunidades, constituyen un problema endémico en Nigeria"<sup>58</sup>.

La eliminación de la discriminación y otras violaciones de los derechos humanos cometidas por personal del sector de la seguridad no es solamente una obligación en virtud del derecho internacional, sino que permite crear unas instituciones de seguridad más eficaces y que despiertan una mayor confianza. El acoso sexual, por ejemplo, socava una institución a través de la pérdida de productividad y moral, el absentismo laboral y una mayor rotación del personal, además de dificultar la integración de las mujeres en los organismos del sector. En el contexto de las fuerzas armadas, un estudio del ejército de los Estados Unidos mostró la existencia de una estrecha correlación entre la elevada incidencia del acoso sexual, una menor disposición al combate y un liderazgo deficiente<sup>59</sup>.

Los órganos de supervisión pueden introducir medidas preventivas, como códigos de conducta o cursos de capacitación, con el fin de garantizar la investigación y sanción de cualquier violación de los derechos humanos (véase el recuadro 10). La colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de los derechos humanos y en cuestiones de género puede resultar particularmente valiosa, dado que estas organizaciones tienen la capacidad de hacer un seguimiento y documentar los casos de violaciones de derechos humanos así como de prestar asesoramiento técnico y en materia de política y de capacitación sobre la reducción de las violaciones de los derechos humanos, incluida la violencia de género.

# 6

## Cómo integrar el género en la reforma del sector de la seguridad

En esta sección se ofrecen ejemplos de medidas concretas que se pueden adoptar para integrar las cuestiones de género en la política y los ciclos de programación de la RSS. Los procesos de RSS están fuertemente condicionados por el contexto, por lo que se enfrentarán a retos y tendrán oportunidades diferentes en lo que respecta a la integración del género. Las sugerencias que se exponen a continuación deberán adaptarse al contexto específico. La sección 7 contiene información más concreta sobre estos aspectos referente a los países en transición, en desarrollo, desarrollados y países que se encuentran en una situación post-conflicto.

### 6.1 Política de reforma del sector de la seguridad con perspectiva de género

La elaboración de un marco de política que oriente los procesos de reforma del sector de la seguridad puede ser el primer paso hacia la implementación de la RSS. Las personas u organizaciones que ofrezcan asistencia externa a la RSS pueden hacerlo también dentro de un marco específico de política de RSS. El hecho de tener en cuenta los asuntos relacionados con el género desde la fase inicial de la formulación de la política permite que el proceso de RSS con perspectiva de género se asiente sobre una base sólida. Según el contexto específico y el tipo de política adoptado, el conjunto de actores involucrado en la formulación de la política puede ser muy amplio, e incluir a partes interesadas internacionales, regionales, nacionales y locales. Entre los diversos tipos de políticas y acuerdos que abordan la RSS figuran los siguientes:

#### Políticas nacionales, regionales e internacionales

- Políticas de seguridad nacional
  - *Ejemplos: Securing an Open Society ("Garantizar una sociedad abierta"): la política de seguridad nacional del Canadá, o el concepto de seguridad nacional de Georgia.*
- Acuerdos de paz (a pesar de que no son "políticas de RSS" propiamente dichas, en muchos contextos post-conflicto sirven como marco para la RSS).
  - *Ejemplos: el acuerdo integral de paz de Liberia o los acuerdos de paz de Guatemala.*
- Códigos de conducta nacionales, regionales e internacionales.
  - *Ejemplos: el Código de Conducta de la OSCE sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad o el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.*
- Políticas y estrategias de donantes.
  - *Ejemplos: Security Sector Reform: Towards a Dutch Approach ("Reforma del sector de la seguridad: Hacia un planteamiento neerlandés") o el Plan de acción del Gobierno de Noruega para la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000).*
- Marcos de políticas de organizaciones internacionales y regionales.
  - *Ejemplos: la Declaración ministerial de la OCDE-DAC: Compromisos de política y operativos claves*

*del marco de aplicación de la reforma del sector de la seguridad, o el marco conceptual de la Comisión de las Comunidades Europeas para el apoyo a la reforma del sector de la seguridad.*

#### Políticas institucionales y municipales

- Libros blancos sobre la seguridad, la defensa, la inteligencia o la policía.
- Planes locales de seguridad ciudadana.

Dependiendo del tipo de política de que se trate y del contexto local, cabe la posibilidad de adoptar diferentes medidas para garantizar la integración de las cuestiones de género a través de iniciativas de transversalización del género y de medidas encaminadas a promover la igualdad de participación de hombres y mujeres.

Herramienta sobre género y elaboración de políticas de seguridad nacional

#### ! Sugerencias para la transversalización de género

- ✓ Involucrar a expertas y expertos de género en la elaboración de la política de RSS, como representantes de ministerios de la mujer, representantes parlamentarios de ambos sexos con especialización en temas de género y expertos de organizaciones de la sociedad civil o del ámbito académico.
- ✓ Desarrollar la capacidad del personal responsable del diseño, la aplicación y la evaluación de la política de seguridad en materia de género, por ejemplo a través de cursos de capacitación.
- ✓ Identificar y movilizar a los "promotores del género", responsables de la adopción de decisiones de alto nivel que respalden la inclusión de las cuestiones de género.
- ✓ Llevar a cabo un análisis de los efectos de la política de seguridad propuesta desde el punto de vista del género, y realizar un seguimiento constante de dichos efectos durante las fases de ejecución y evaluación (véase el recuadro 11).
- ✓ Revisar los marcos jurídico y normativo vigentes sobre la seguridad y el género, y garantizar la adecuación de la política de RSS a los mandatos internacionales, regionales y nacionales.

#### ! Sugerencias para promover la igualdad de participación de hombres y mujeres

- ✓ Organizar un proceso de consultas inclusivo en el que participe la sociedad civil, incluidos los representantes de las organizaciones de mujeres y de hombres así como otros expertos y expertas en cuestiones de género.
- ✓ Garantizar la representación de las mujeres y los hombres en los equipos responsables del análisis, la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de seguridad.

**Los análisis de los efectos de las políticas** de seguridad desde el punto de vista del género pueden ser realizados por órganos de supervisión, como el parlamento o las organizaciones de la sociedad civil; su objetivo es determinar cómo afectarán las políticas de seguridad a los hombres, las mujeres, los niños y las niñas (véase el recuadro 11). Estos análisis pueden abarcar políticas propuestas u otras ya existentes. No obstante, su utilidad es mayor cuando se efectúan en una fase temprana del proceso, dado que de ese modo se puede modificar o reorientar la política si es necesario<sup>61</sup>.

## Recuadro 11

Evaluación de los efectos de una política de seguridad desde el punto de vista del género<sup>62</sup>

Fases:	Preguntas que deben formularse:
<b>Fase 1: Definición de problemas y objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué se pretende lograr con la política? ¿A quién beneficiará?</li> <li>■ ¿Satisface la política las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad? ¿Aborda los problemas de violencia de género, como la violencia doméstica y la trata de personas? ¿Incluye la prevención?</li> <li>■ ¿Se hace hincapié en la seguridad nacional o en la seguridad humana?</li> <li>■ ¿Está la política en consonancia con los mandatos internacionales, regionales y nacionales que regulan las cuestiones de género?</li> <li>■ ¿Tiene la política el objetivo de superar las desigualdades de género o de eliminar las barreras existentes? En caso afirmativo, ¿debería incluir un objetivo de igualdad de género?</li> <li>■ ¿Se utiliza un lenguaje específico de género y sensible al género?</li> <li>■ ¿Qué opinan los hombres y las mujeres (incluidas sus OSC) o el Ministerio de la Mujer sobre los problemas y resultados planteados?</li> </ul>
<b>Fase 2: Recopilación de datos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Cómo se prevé consultar a las partes interesadas y a los diferentes grupos de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Puede afirmarse que las organizaciones representativas reflejan realmente los puntos de vista de los hombres y las mujeres que se espera que se beneficien de la política? Si no es así, ¿qué estrategia se utilizará para conocer sus opiniones?</li> <li>■ ¿Cuál es la composición de la población afectada por la política desde el punto de vista del género?</li> <li>■ ¿Cómo se puede obtener datos e información estadística desagregada por sexo, origen étnico, discapacidad, edad, religión y orientación sexual?</li> <li>■ ¿Qué otra información es necesaria para comprender el problema, aparte de los datos desagregados por sexo?</li> <li>■ ¿Qué riesgos conlleva el hecho de organizar consultas en una fase temprana? ¿Cómo se prevé gestionar las expectativas y los conflictos de intereses?</li> </ul>
<b>Fase 3: Desarrollo de opciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Cómo afecta la recomendación o cada opción a los hombres y las mujeres (positivamente o negativamente)?</li> <li>■ ¿Las recomendaciones o cualquiera de las opciones refuerzan o cuestionan las percepciones estereotipadas sobre los hombres y las mujeres?</li> <li>■ ¿Qué opción ofrece a los hombres y las mujeres una posibilidad real de elección y una oportunidad de realizar todo su potencial en la sociedad?</li> <li>■ ¿Es necesario estudiar posibles medidas de mitigación en los casos en que un grupo vaya a tener un efecto negativo sobre otro? ¿Qué medidas pueden adoptarse para reducir dicho efecto o para crear una política más equilibrada desde el punto de vista del género?</li> </ul>
<b>Fase 4: Comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué mensajes es necesario transmitir?</li> <li>■ ¿Cómo llegará el mensaje a los diferentes grupos de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Es necesario adoptar enfoques diferentes?</li> <li>■ ¿Cómo refleja la política el compromiso del gobierno con la igualdad? ¿Va a incluirse algún mensaje específico relacionado con la igualdad?</li> <li>■ ¿Se ha utilizado un lenguaje, símbolos y ejemplos sensibles al género en los materiales utilizados para divulgar la política?</li> <li>■ ¿Cómo se prevé comunicarse con los hombres y mujeres que hablan otras lenguas o son analfabetos?</li> </ul>
<b>Fase 5: Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Experimentarán o accederán los hombres y las mujeres de forma diferente a la política o al servicio implementado? ¿Se verán afectadas esas diferencias por el origen étnico, la discapacidad, la edad, la religión o la orientación sexual? ¿Qué medidas se han adoptado para llegar a las personas que pudieran verse excluidas?</li> <li>■ ¿Existe la posibilidad de que el servicio se preste de forma conjunta? Es decir, ¿pueden participar otros departamentos del gobierno u organizaciones locales, nacionales e internacionales en la prestación del servicio a los hombres y mujeres definidos como beneficiarios?</li> <li>■ ¿Representan los encargados de la implementación o prestación de la política o servicio a la comunidad a la que sirven? ¿Gozan las mujeres de una participación igualitaria en la implementación?</li> <li>■ ¿Se han asignado recursos suficientes (financieros y humanos) para posibilitar el logro de los objetivos de igualdad de género?</li> <li>■ ¿Puede decirse que las personas responsables de la implementación sean sensibles al género y conozcan los problemas específicos de género?</li> </ul>
<b>Fase 6: Supervisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Tienen los beneficiarios de ambos sexos una participación equitativa en el proceso de supervisión?</li> <li>■ ¿Incluyen los requisitos de la labor supervisora un indicador referente a la igualdad de género y otro relativo a la satisfacción de los clientes? ¿Revelan estos indicadores el grado de éxito de la política a la hora de responder a las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres?</li> <li>■ ¿Cómo ayudan las organizaciones externas que representan a los diferentes grupos presentes en la comunidad a supervisar los resultados de la política?</li> <li>■ ¿Existen medidas para poner en marcha una investigación o modificar una política que no esté logrando el objetivo de igualdad definido al inicio del proyecto o la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres?</li> </ul>
<b>Fase 7: Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Promueve y logra la política la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres? ¿Se han cumplido los objetivos definidos para ambos grupos?</li> <li>■ ¿Se benefició un grupo en mayor medida que otros? Si es así, ¿cómo se abordará esta diferencia? ¿Se asignaron los recursos de forma equitativa?</li> <li>■ ¿Cuál fue el efecto global sobre la condición social y la calidad de vida de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Participaron hombres y mujeres en el proceso? ¿Se intentó conocer y valorar sus puntos de vista por igual?</li> <li>■ ¿Es necesario recabar datos adicionales e introducir ajustes en las metas e indicadores en vista de la experiencia adquirida?</li> <li>■ ¿Qué enseñanzas cabe extraer para mejorar las políticas y los servicios futuros? ¿A quién es necesario informar y cómo ha de presentarse dicha información?</li> </ul>

## 6.2 Ciclo de programación de la RSS con perspectiva de género

Los ciclos de programación de la RSS pueden variar en función del contexto específico, si bien la mayoría de los programas de desarrollo siguen la mayoría de las fases generales:



### Análisis de la reforma del sector de la seguridad

El primer paso en la puesta en marcha de un proceso de reforma del sector de la seguridad consiste en llevar a cabo un análisis que permita obtener una visión exhaustiva de la situación actual y de las prioridades de la reforma. Estos diagnósticos iniciales también sirven como indicadores de referencia para calibrar la repercusión de las reformas. El género puede integrarse en varios tipos de análisis del sector de la seguridad con el fin de incrementar la precisión y la pertinencia de dichos análisis.

A continuación se exponen los diferentes tipos de análisis que pueden llevarse a cabo:

- Un **análisis comprehensivo**: consiste en un diagnóstico exhaustivo del contexto nacional de la RSS, en el que se tienen en cuenta todos los actores involucrados en el sector de la seguridad. En él se pueden abordar temas como la economía política y el análisis de conflictos; la gobernanza y la capacidad de las instituciones del sector de la seguridad y la justicia; las necesidades de los ciudadanos en materia de seguridad y justicia; así como los vínculos con otros marcos y programas<sup>63</sup>.
- Un **análisis de un sector o de un problema específico**: en el marco de este tipo de análisis se examina en particular una institución del sector de la seguridad, como la policía, o se aborda un problema concreto, lo que puede implicar un análisis de varias instituciones de este sector<sup>64</sup>.
- Se pueden realizar **encuestas locales sobre la seguridad** para obtener información acerca de la toma de decisiones relacionadas con la seguridad, las

Véanse las herramientas sobre género y reforma de la defensa, género y reforma policial, etc.

prioridades en este ámbito y el despliegue y la asignación de recursos en el plano local. A través de entrevistas con una muestra representativa de personas, grupos focales u organizaciones comunitarias, se pueden formular preguntas relativas a los servicios de seguridad y a los riesgos que suponen amenazas para la seguridad<sup>65</sup>.

Los análisis con perspectiva de género deberían incluir:

#### Transversalización de género

- ✓ El equipo encargado del análisis deberá poseer conocimientos especializados en temas de género.
  - ✓ El mandato del análisis debe incluir las cuestiones de género.
  - ✓ Datos desagregados por sexo y edad.
  - ✓ Encuestas que incluyan preguntas sobre:
    - las diferentes necesidades y percepciones de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad y justicia;
    - la diferente capacidad de todos ellos para acceder a los servicios de seguridad y justicia;
    - las diferencias en términos de las oportunidades que se les plantean para mejorar la seguridad y la justicia;
    - sus diferentes prioridades en lo tocante a la reforma;
    - su diferente nivel de participación en las instituciones del sector de la seguridad.
  - ✓ Una descripción de los programas y proyectos existentes en materia de seguridad y justicia con perspectiva de género, con el fin de determinar la capacidad local e identificar a potenciales socios, incluidas iniciativas impulsadas por la sociedad civil.
  - ✓ Un análisis de la perspectiva de género de los marcos jurídicos y normativos reguladores de las esferas de la seguridad y la justicia a escala nacional, institucional y local, con objeto de determinar posibles carencias y la necesidad de revisarlos.
  - ✓ El equipo encargado del análisis deberá rendir cuentas de la integración de las cuestiones de género.
- #### Promoción de la igualdad de participación de hombres y mujeres
- ✓ El equipo encargado del análisis debe estar compuesto por hombres y mujeres, incluidas traductoras cuando sea necesario hablar con mujeres locales.
  - ✓ Unos procesos inclusivos de consultas con la sociedad civil, en los que participen hombres, mujeres y representantes de las organizaciones de hombres y de mujeres.
  - ✓ Los grupos focales y las reuniones deberán organizarse en momentos y lugares que permitan el acceso de las mujeres y de otros grupos marginados.
  - ✓ Si es necesario, organizar grupos focales integrados exclusivamente por mujeres y otros compuestos únicamente por hombres, con el fin de poder conocer el punto de vista de las mujeres locales; proporcionar servicios de transporte y cuidado infantil en función de las necesidades.
  - ✓ Disponer herramientas de comunicación adecuadas para los grupos de personas analfabetas.

También es importante llevar a cabo análisis específicos de las cuestiones de género antes de poner en marcha cualquier reforma de género o cualquier iniciativa de transversalización de género, con el fin, por ejemplo, de determinar la prevalencia del acoso sexual, los obstáculos existentes para la contratación de un mayor volumen de mujeres o para la conciliación de la vida familiar y laboral (el recuadro 12 presenta un modelo de proceso de análisis dirigido a incrementar la contratación y retención de mujeres en los órganos encargados de hacer cumplir la ley).

## Recuadro 12

## Contratación y retención de mujeres: Guía de autoevaluación para los órganos encargados de hacer cumplir la ley

El Centro Nacional de la Mujer y la Policía de los Estados Unidos recibió una subvención del Departamento de Justicia estadounidense para la elaboración de una guía de autoevaluación que ayudara a los organismos que desearan contratar y retener a un mayor número de mujeres como agentes de policía. Se creó un consejo asesor integrado por mandos de los órganos encargados de hacer cumplir la ley estatales, de condado y municipales y por miembros de las organizaciones policiales. Además, el proyecto de guía se probó sobre el terreno en dos departamentos de policía diferentes.

La guía recomendaba el siguiente proceso de análisis para los organismos de tamaño mediano o grande:

1. **Crear un comité de análisis** compuesto por mandos y agentes del organismo representativos de todas las unidades y funciones; mujeres de todos los rangos; representantes sindicales; personal con experiencia en iniciativas dirigidas a incrementar la presencia de mujeres en puestos no tradicionales; representantes de la comunidad; representantes de la entidad pública encargada de fiscalizar el presupuesto del organismo encargado de hacer cumplir la ley; y funcionarios electos o sus representantes.
2. Organizar una **reunión de un día de duración** para debatir sobre el proceso de análisis, presentar a todos los miembros del comité y establecer los encargos pertinentes a este.
3. Crear **comisiones de trabajo** sobre los temas siguientes: descripción de puestos de trabajo y el proceso de selección y promoción; contratación; capacitación, orientación, evaluación del desempeño y mecanismos de recompensa; y cuestiones familiares, acoso sexual, represalias, asuntos internos y sistema disciplinario.
4. Establecer un **plazo** para el análisis y la formulación de las recomendaciones, preferiblemente seis meses.
5. Asignar **personal** adecuado que proporcione información y participe en el proceso de análisis.
6. Designar una persona con responsabilidad de mando que proporcione al administrador del organismo **información mensual** y se cerciore de que se lleve a cabo un análisis exhaustivo.
7. Designar una persona del organismo encargado de hacer cumplir la ley que se ocupe de **coordinar todas las solicitudes de información** procedentes del comité.
8. Celebrar una **reunión del personal** con los altos mandos del organismo encargado de hacer cumplir la ley para explicar la tarea de las comisiones de trabajo y el compromiso del organismo de cooperar con el proceso.
9. Las comisiones deberían **presentar los resultados de sus análisis y el informe final de este** a todo el equipo involucrado en la iniciativa.
10. Determinar los cambios que se introducirán y elaborar un **plan de trabajo con plazos detallados** que asigne asimismo responsabilidades específicas.
11. Asignar una **comisión encargada de la implementación y un presidente o presidenta** que se ocupe de supervisar el proceso de aplicación de los cambios recomendados e informar trimestralmente al jefe del organismo y a los funcionarios electos.

La guía esta disponible en línea en: <http://www.womenandpolicing.org/sag.asp>

## Diseño y planificación de la RSS

El diagnóstico inicial puede sentar las bases para el proceso de diseño y planificación estratégica. Para garantizar la apropiación local del proceso, debe asegurarse que todas las partes interesadas (incluidas las organizaciones de la sociedad civil) continúen participando activamente en él. Esta fase de cualquier programa de RSS debería definir un marco lógico con perspectiva de género para el diseño del programa:

### ■ Objetivos:

- ¿Incluyen los objetivos la mejora de la prestación de servicios de seguridad y judiciales a hombres, mujeres, niñas y niños, la potenciación de la naturaleza representativa y participativa de las instituciones del sector de la seguridad, así como una reducción de las violaciones de los derechos humanos?

### ■ Beneficiarios:

- ¿Se han definido claramente los beneficiarios, especificando si se trata de hombres, mujeres, niños y niñas?
- ¿Se han identificado específicamente como beneficiarios las mujeres y niñas, así como los hombres y niños marginados?

### ■ Actividades:

- ¿Se han incluido iniciativas de género (véase el recuadro 14)?

- ¿Existe una correspondencia clara ente las actividades previstas y los objetivos fijados? ¿Aumentarán las actividades el nivel de seguridad y justicia del que disponen las mujeres y las niñas, así como los hombres y niños marginados?

### ■ Productos:

- ¿Existen productos dirigidos específicamente a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños?
- ¿Se han previsto productos centrados en la prevención, respuesta y enjuiciamiento de la violencia de género?
- ¿Hay productos que incrementen la contratación, retención y promoción de mujeres?

### ■ Indicadores:

- ¿Se han definido indicadores específicos para hacer un seguimiento de los objetivos relacionados con el género?
- ¿Se han definido indicadores específicos para hacer un seguimiento de los efectos de las actividades de género?
- ¿Están desagregados los indicadores por sexo?

### ■ Cronograma

- ¿Es flexible el cronograma? ¿Permite la supervisión y la participación de las partes interesadas?

### ■ Presupuesto:

- ¿Se han destinado fondos específicos para los objetivos, las actividades y los productos de género?

Recuadro 13   Iniciativas de género en los programas de RSS		
	Actividades internas	Actividades externas
<b>Transversalización de género</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Concienciación sobre las cuestiones de género</li> <li>■ Capacitación sobre el acoso sexual</li> <li>■ Códigos de conducta</li> <li>■ Puntos focales de género</li> <li>■ Recursos (manuales, por ejemplo) sobre cómo integrar las cuestiones de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Capacitación técnica sobre la realización de entrevistas a víctimas de la violencia de género, la prevención de la trata de personas y la respuesta a las agresiones sexuales perpetradas contra hombres</li> <li>■ Desarrollo de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en temas de género</li> <li>■ Iniciativas específicas destinadas a prevenir, responder y castigar la violencia de género</li> </ul>
<b>Igualdad de participación de hombres y mujeres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Medidas dirigidas a incrementar la contratación, retención y promoción de mujeres</li> <li>■ Políticas y prácticas de recursos humanos con perspectiva de género y favorables a las familias</li> <li>■ Asociaciones de personal femenino, sindicatos o agrupaciones de mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Colaboración con las organizaciones de mujeres y de hombres para la recogida de información, la remisión de las víctimas, la elaboración de políticas de seguridad, la supervisión del sector de la seguridad, etc.</li> <li>■ Desarrollo de las capacidades de las organizaciones de mujeres sobre la RSS y sobre las cuestiones de seguridad en general</li> </ul>

### ■ Seguimiento y evaluación:

- ¿Hay tiempo suficiente y se ha destinado un volumen de fondos adecuado para garantizar unos procesos de seguimiento y evaluación participativos?
- ¿Incluyen los requisitos de seguimiento indicadores que permitan medir la igualdad de género y la satisfacción de los clientes?
- ¿Pondrán de relieve los procesos de seguimiento y evaluación el grado de éxito del programa en su objetivo de dar respuesta a las diferentes necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad y justicia?

### ■ Socios:

- ¿Se ha incluido a las organizaciones de mujeres y hombres de la sociedad civil y a las que trabajan en temas de género como socios potenciales en la ejecución del programa?
- ¿Tienen los socios identificados el compromiso y la capacidad para trabajar desde la perspectiva de género?
- ¿Se han especificado con claridad las responsabilidades y expectativas en relación con el género en los documentos, acuerdos y contratos de los programas?

Es posible que sea necesario incluir iniciativas específicas de género en la fase de diseño y planificación de la RSS para garantizar una correcta incorporación de las cuestiones de género (véase el recuadro 13).

## Ejecución de la RSS

A continuación se expone una serie de medidas concretas que se pueden adoptar para garantizar que, una vez que se hayan incluido en el análisis y el diseño del programa, las cuestiones de género no queden al margen en la fase de ejecución:

- ✓ Involucrar a expertas y expertos en cuestiones de género, como el Ministerio de Asuntos de la Mujer, las organizaciones de la sociedad civil y personas especialistas en temas relacionados con el género y la seguridad.
- ✓ Incluir medidas encaminadas a generar apoyo y desarrollar las capacidades en lo referente a las cuestiones de género, por ejemplo a través de iniciativas de orientación de género dirigidas a los niveles

superiores de dirección o de la provisión de capacitación de género y de herramientas o materiales al personal encargado de la ejecución del proyecto (véase el recuadro 14).

- ✓ Crear mecanismos que permitan garantizar que todo el personal se responsabilice de la integración de las cuestiones de género.
- ✓ Implicar a la sociedad civil en las actividades de ejecución, incluidas las organizaciones de mujeres y de hombres.

## Seguimiento y evaluación de la RSS

Es necesario llevar a cabo un seguimiento y una evaluación integrales y con perspectiva de género de los programas de RSS, con objeto de determinar los efectos que tienen las reformas en sus beneficiarios –mujeres, hombres, niños y niñas– y de extraer lecciones de ellas. Los datos básicos de referencia y los indicadores claves definidos durante el análisis inicial y el diseño del programa pueden servir como punto de partida en esta fase. El seguimiento puede utilizarse como herramienta de gestión del programa, para introducir los ajustes necesarios en las actividades de RSS y responder a los cambios del contexto, a las necesidades locales y a las buenas y malas prácticas identificadas. Los mecanismos de supervisión pueden integrarse en el programa a modo de proceso continuo o bien mediante exámenes periódicos. Por el contrario, las evaluaciones se realizan al término del programa, y su objetivo es identificar las lecciones generales extraídas con el fin de introducir los ajustes necesarios en los programas subsiguientes<sup>67</sup>.

Entre los criterios que utiliza la OCDE-DAC para evaluar los programas de asistencia para el desarrollo figuran los siguientes 68

- **Pertinencia:** el grado en que la actividad resulta adecuada para dar respuesta a las prioridades y políticas del grupo destinatario, los beneficiarios y los donantes.
- **Eficacia:** mide el grado en que una actividad alcanza sus objetivos.
- **Eficiencia:** analiza los resultados logrados –tanto cuantitativos como cualitativos– en relación con los recursos empleados.
- **Efectos:** cambios positivos o negativos provocados por la intervención, sea de forma directa o indirecta, voluntariamente o no.

- **Sostenibilidad:** analiza la probabilidad de que los beneficios de una actividad se mantengan una vez que se retiren los fondos aportados por los donantes.

### ? Preguntas claves para garantizar que los procesos de seguimiento y evaluación sean sensibles al género:

#### Transversalización de género

- ✓ ¿Posee el personal encargado de las tareas de seguimiento y evaluación la capacidad necesaria para integrar las cuestiones de género?
- ✓ ¿Están desagregados por sexo y edad los datos referentes al seguimiento y la evaluación?
- ✓ ¿Se han logrado los objetivos, indicadores y niveles de referencia relacionados con el género? ¿Se han adoptado medidas para introducir cambios en el caso de que no sea así?
- ✓ ¿Qué efecto global tuvo el programa sobre los hombres, las mujeres, los niños y las niñas? ¿Puede decirse que el programa ha aumentado su seguridad y su acceso a la justicia?

- ✓ ¿Qué buenas y malas prácticas cabe identificar en lo tocante a las cuestiones de género? ¿Cómo pueden tenerse en cuenta en la programación futura?
- ✓ ¿Cómo se están comunicando los resultados de la evaluación a los hombres y mujeres involucrados en el proceso de RSS así como en el seno de las comunidades afectadas?

#### Promoción de la igualdad de participación de hombres y mujeres

- ✓ ¿Participan por igual los beneficiarios de ambos sexos en las tareas de seguimiento y evaluación?
- ✓ ¿Se han adoptado medidas específicas en el marco de los procesos de seguimiento y evaluación para llegar a los beneficiarios marginados, como las comunidades rurales y los grupos de personas analfabetas?
- ✓ ¿Se logró una participación adecuada de hombres y mujeres en el programa de RSS? ¿Se tuvieron en cuenta sus puntos de vista en el programa?
- ✓ ¿Cómo ha afectado el programa a la participación de hombres y mujeres en las instituciones del sector de la seguridad y en las labores de supervisión de este sector?

## Recuadro 14

### Genderforce Sweden: un enfoque multinivel con respecto a la integración de las cuestiones de género en las instituciones del sector de la seguridad de Suecia<sup>66</sup>

El objetivo de Genderforce Sweden es aplicar la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta organización está financiada por la iniciativa Equal de la Unión Europea y está integrada por una coalición de:

- las fuerzas armadas suecas;
- la policía sueca;
- la Agencia Sueca de Servicios de Rescate;
- Kvinna till Kvinna (una organización de la sociedad civil de mujeres);
- la Asociación de Oficiales Militares de Suecia;
- la Organización Sueca de Defensa Voluntaria de las Mujeres.

Sus principales objetivos son mejorar el equilibrio de género y promover la integración de la perspectiva de género en las operaciones militares y civiles de socorro impulsadas por Suecia así como en las operaciones de mantenimiento de la paz en entornos post-conflicto. Para cumplir estos objetivos, la organización ha puesto en marcha ocho proyectos:

1. **Incremento de la contratación de mujeres:** se han evaluado los procesos de contratación de las organizaciones asociadas desde la perspectiva de género y se ha formulado una serie de recomendaciones. De hecho, la organización ha modificado sus métodos de contratación, por ejemplo mediante la publicación de anuncios en revistas dirigidas a mujeres. De acuerdo con su Asesora de Género, Susanne Axmacher: "Actualmente estamos enviando a un mayor número de mujeres a las zonas en las que se desarrollan las operaciones". Otro ejemplo es el objetivo del 8% para la contratación de mujeres fijado por el Grupo de Combate Nórdico (en la actualidad, las fuerzas armadas suecas cuentan aproximadamente con un 5% de mujeres).
2. **Documentos de política sensibles al género:** los documentos gubernamentales y de política institucional se sometieron a un análisis de género para determinar áreas concretas de mejora, con el objetivo de que los mandatos de las misiones y las operaciones contengan directrices claras sobre la igualdad de género y la participación activa de las mujeres. Se sugirió la introducción de nuevos temas en los informes, como: "¿Con qué organizaciones locales de mujeres se ha contactado para obtener información?", o "¿Qué amenazas se han observado para la seguridad de las mujeres?".
3. **Cooperación entre el personal civil y el militar sobre el terreno:** la Academia Superior de la Defensa Nacional de Suecia llevó a cabo un estudio con el objetivo de esclarecer las diferentes funciones que desempeñan los agentes civiles y militares, así como los métodos de colaboración entre el personal civil y el personal militar en el marco de la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Una de las recomendaciones del estudio fue crear una red de agentes civiles y militares suecos para mejorar la colaboración.
4. **Asesores en cuestiones de género sobre el terreno:** se ha elaborado un programa de capacitación para asesores en cuestiones de género sobre el terreno; su objetivo es crear un grupo de asesores que presten este tipo de servicio en operaciones internacionales.
5. **Programa de orientación en materia de género:** dado que los mandos superiores tienen el poder y la capacidad de influir en las estructuras y comportamientos de sus organizaciones, se seleccionaron 12 altos mandos para participar en un programa de orientación en materia de género. El general Sverker Göranson, jefe de personal del ejército sueco, manifestó que el programa había sido una experiencia muy positiva y que había cambiado su forma de pensar, hablar y actuar, lo que, entre otras cosas, había contribuido a mejorar la eficacia de la comunicación.
6. **Prevención de la trata:** se desarrolló un programa de capacitación para enseñar al personal involucrado en operaciones internacionales a reconocer las señales de la trata.
7. **Capacitación de género:** se desarrollaron métodos y herramientas de capacitación sobre cuestiones de género y sobre la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las fuerzas armadas suecas ya han adoptado esta formación para el personal que participa en operaciones internacionales de apoyo a la paz. También se pretende integrar la capacitación de género en el programa de estudios de las academias militares suecas, la Academia Nacional de Policía de Suecia y la Academia Superior de la Defensa Nacional de Suecia.
8. **Empoderamiento de las mujeres locales:** se encargó un informe centrado en las buenas y malas prácticas observadas en la inclusión de mujeres locales en las fases de planificación, ejecución y evaluación de las operaciones militares y humanitarias. El objetivo es integrar las conclusiones del estudio en la capacitación previa al despliegue.

# 7 Integración del género en la RSS en contextos específicos

La reforma del sector de la seguridad varía según el contexto específico en el que tenga lugar la reforma. En principio, cada país que acomete una RSS constituye un caso especial y, por tanto, el contexto en que se produzca la reforma será diferente. No obstante, a efectos analíticos, cabe distinguir una serie de categorías generales de contextos de RSS: los contextos post-conflicto, en transición, en desarrollo y desarrollados (véase el cuadro 1).

## 7.1 Países en situaciones post-conflicto

En los entornos post-conflicto, la RSS es fundamental para evitar que vuelva a resurgir el conflicto y para mejorar la seguridad pública. A su vez, esto es necesario para iniciar las actividades de reconstrucción y desarrollo. Dependiendo del contexto, la RSS puede incluir la reforma de las instituciones de seguridad existentes o la creación de instituciones completamente nuevas. A menudo existe

una demanda ciudadana de cambio muy importante en estos contextos; mediante el apoyo a la RSS, los gobiernos encargados de gestionar la transición pueden contribuir a enviar una señal de ruptura con el pasado. Las organizaciones internacionales y los donantes pueden tener gran interés en respaldar los procesos de RSS, incluso a través de la concesión de asistencia para el desarrollo y de la ejecución de operaciones de apoyo a la paz. Los contextos post-conflicto ofrecen una amplia variedad de oportunidades muy importantes para vincular la RSS con otras iniciativas conexas, incluida la negociación y aplicación de acuerdos de paz; procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR); justicia transicional y control de armas pequeñas<sup>70</sup>.

Los roles de género experimentan grandes cambios durante un conflicto; tanto los hombres como las mujeres asumen nuevas responsabilidades. Esto puede brindar oportunidades para una mayor implicación de las mujeres en la vida pública, incluso en el seno de las instituciones de seguridad y en los procesos de adopción de decisiones en este ámbito. En el período post-conflicto es habitual que existan presiones para volver a los roles de género tradicionales. Los procesos de RSS deberían respaldar los cambios positivos que pueden haberse producido durante el conflicto y tratar de hacer frente a los elevados niveles de violencia de género en el período post-conflicto.

<b>Matriz 1   La reforma del sector de la seguridad en diferentes contextos<sup>69</sup></b>				
	<b>Países en desarrollo</b>	<b>Países en transición</b>	<b>Países en situaciones post-conflicto</b>	<b>Países desarrollados</b>
<b>Criterios fundamentales</b>	Nivel de desarrollo económico.	Naturaleza del sistema político.	Situación específica en lo tocante a la seguridad.	Voluntad política.
<b>Principales desafíos</b>	Bajo nivel de desarrollo. Excesivo gasto militar; la deficiente gestión o dirección del sector de la seguridad da lugar a una prestación de servicios de seguridad ineficaz, lo que supone una detracción de recursos (de por sí escasos) que podrían ir destinados a impulsar el desarrollo.	Debilidad del sistema democrático. El complejo militar-industrial presenta una dimensión y recibe unos recursos desproporcionados; el Estado es sólido, pero las instituciones de la sociedad civil presentan debilidades; deficiencias en la aplicación de las políticas de reforma del sector de la seguridad.	Debilidades en materia democrática y de seguridad. Colapso de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil; poblaciones desplazadas; privatización de la seguridad; posibles bolsas de resistencia armada; abundancia de armas pequeñas y de minas antipersonal.	Voluntad política. En ocasiones, las fuerzas armadas presentan un tamaño y reciben un volumen de recursos desproporcionados.
<b>Posibilidades de acometer una RSS</b>	Mixtas (dependiendo del compromiso político con la reforma, la fortaleza de las instituciones del Estado, el papel y estado de las fuerzas de seguridad, el entorno de seguridad regional, el enfoque de los donantes con respecto a la RSS, etc.).	Más bien favorables (instituciones del Estado sólidas, fuerzas de seguridad profesionales, amplitud del proceso de democratización), incluso pueden mejorar en presencia de incentivos externos (p. ej., adhesión a la UE o a la OTAN).	Más bien desfavorables (instituciones del Estado débiles o cuestionadas, privatización de la seguridad, dependencia de las fuerzas de apoyo a la paz o de intervención para la paz).	Mixtas (dependiendo del compromiso político con la reforma y de la fortaleza relativa del complejo militar-industrial); solidez de las instituciones del Estado y de la comunidad de OSC, pero amplia separación entre ambas.
<b>Proceso general de reforma</b>	Transición de una economía subdesarrollada a otra desarrollada.	Transición de un sistema autoritario a otro democrático.	Transición de un conflicto violento a la paz.	Respuesta a un cambio en el entorno de seguridad.
<b>Naturaleza de la participación externa</b>	Asistencia para el desarrollo acompañada de condicionalidad política.	Adhesión a instituciones multilaterales como incentivo para la reforma.	Intervención/ocupación militar; principalmente operaciones de apoyo a la paz lideradas por las Naciones Unidas.	Por lo general, ninguna.
<b>Principales actores externos</b>	Agentes financieros o de desarrollo: donantes multilaterales (OCDE, PNUD, Banco Mundial, etc.); donantes bilaterales; actores no estatales.	Agentes del sector de la seguridad: instituciones internacionales (UE, OTAN, OSCE, etc.); gobiernos; actores no estatales (como ONG internacionales o empresas militares privadas).	Agentes del sector de la seguridad: fuerzas de intervención; fuerzas de mantenimiento de la paz bajo los auspicios internacionales; actores no estatales (como empresas militares privadas).	Por lo general, ninguna.

## Recuadro 15 Participación de los grupos de mujeres en el proceso de DDR en Liberia

En los últimos años ha surgido la necesidad de integrar la dimensión de género en los programas de DDR como consecuencia de la mayor conciencia sobre la magnitud y las diversas formas de participación de las mujeres y las niñas en los conflictos armados, así como del reconocimiento de que se estaban viendo excluidas de los procesos de DDR<sup>72</sup>. Se calcula que entre 1998 y 2002 se negó al acceso a los programas de DDR impulsados en Sierra Leona a un 88% de las niñas soldados<sup>73</sup>. La Lista de Verificación del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración con Perspectiva de Género y las Normas Integradas de Desmovilización y Reintegración del Centro de Recursos de las Naciones Unidas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración proporcionan orientaciones detalladas para abordar las necesidades particulares de las mujeres y las niñas durante los procesos de DDR<sup>74</sup>.

En Liberia, las organizaciones locales de mujeres desempeñaron un papel clave en el diseño y la distribución de la información relacionada con los programas de DDR. Los diagnósticos iniciales de necesidades estimaron que el DDR afectaría a unas 2.000 ex combatientes<sup>75</sup>. En 2003, varios grupos de mujeres se unieron bajo el lema "Mujeres de Liberia preocupadas" y se involucraron en el proceso de DDR. Dichos grupos colaboraron con la Misión de las Naciones Unidas y con el Ministerio de Género y Desarrollo en el diseño de una campaña de concienciación a través de la radio y la prensa escrita cuyo objetivo era animar a las mujeres y las niñas a participar en el proceso de DDR<sup>76</sup>. Hasta febrero de 2005, un total de 22.370 mujeres y 2.440 niñas se habían sometido al desarme y la desmovilización (el programa de DDR afectó en total a 101.495 personas). El programa incluyó tanto a mujeres vinculadas a fuerzas combatientes como a ex combatientes<sup>77</sup>. A finales de 2006, se habían reinsertado 13.223 de esas mujeres, principalmente en la agricultura, la educación formal o la formación profesional<sup>78</sup>.

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- Los procesos de DDR<sup>71</sup> suelen excluir a las mujeres y las niñas (véase el recuadro 15).
- La presión por crear rápidamente instituciones del sector de la seguridad puede provocar que se otorgue una prioridad insuficiente a las cuestiones de género en las esferas de la contratación, la capacitación y la logística.
- La falta de infraestructura y capacidad puede suponer un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia.
- A menudo la población civil desconfía de las instituciones del sector de la seguridad debido a las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado, lo que incrementa la dificultad para reclutar mujeres.
- Es posible que las mujeres no cumplan los requisitos educativos o carezcan de las aptitudes necesarias para incorporarse a las instituciones del sector de la seguridad.

### ! Oportunidades y sugerencias para la integración de las cuestiones de género

- La participación de las organizaciones de mujeres en los procesos de paz puede sentar las bases para su implicación y la integración de las cuestiones de género en los procesos de RSS:
  - Involucrar a las organizaciones de mujeres y de hombres en la formulación de políticas de seguridad y desarrollar la capacidad del personal del sector de la seguridad de nueva incorporación en asuntos de género.
- Una reforma integral de las instituciones del sector de la seguridad, incluida la contratación a gran escala y la capacitación del personal del sector de la seguridad, ofrece oportunidades para integrar las cuestiones de género:
  - Proporcionar capacitación de género a todo el personal del sector de la seguridad.
  - Investigar al personal de nueva incorporación para detectar posibles antecedentes de violaciones de los derechos humanos, incluida la violencia de género.
  - Integrar las cuestiones de género en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales, así como en la capacitación del personal policial, militar, judicial, penal y gubernamental que ofrecen los actores bilaterales.
- La fluidez de los roles de género durante los conflictos armados puede crear el espacio necesario para aumentar la participación de las mujeres en el sector de la seguridad:

- Definir metas claras en lo que respecta a la contratación, retención y promoción de mujeres.
- Proporcionar incentivos para que las mujeres ex combatientes se incorporen a las fuerzas armadas y policiales.
- Los procesos de DDR pueden ofrecer un buen punto de partida para abordar las cuestiones de género:
  - Garantizar que estos procesos satisfagan las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.
  - Integrar programas dirigidos a evitar la violencia de género contra hombres ex combatientes en los procesos de DDR.
- Las instituciones y los donantes internacionales pueden proporcionar recursos para respaldar la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de RSS.
  - Alentar a los donantes a financiar iniciativas de género, incluidos los aspectos logísticos y el equipo proporcionado al personal femenino del sector de la seguridad.

## 7.2 Países en transición

Desde el punto de vista económico, los países en transición son aquellos que se encuentran en una fase de cambio de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado; a modo de ejemplo, cabe citar la Comunidad de Estados Independientes y determinados países del sudeste de Europa<sup>79</sup>. con frecuencia se caracterizan por un complejo militar industrial con una dimensión y unos recursos desproporcionados, un sólido sistema estatal centralizado y unas organizaciones de la sociedad civil que presentan importantes debilidades.<sup>80</sup> Entre los obstáculos a los que puede enfrentarse la RSS pueden figurar un liderazgo político autoritario, el nepotismo y la implicación de la policía en actos criminales y en la corrupción. En estos países a menudo no existe prácticamente ningún tipo de supervisión por parte de la sociedad civil. La RSS se acomete principalmente en respuesta a la presión externa, por ejemplo de la UE o la OTAN, y se desencadena como consecuencia de la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales<sup>81</sup>.

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- Debido a la existencia de corrupción y de violaciones de los derechos humanos, no suele darse prioridad a las cuestiones de género en los procesos de RSS.
- Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas.
- Los bajos niveles de confianza de la población en el sector de la seguridad pueden dificultar la contratación de mujeres y la colaboración con las organizaciones de mujeres.

## Recuadro 16 | Capacitación de género para jueces<sup>83</sup>

La International Association of Women Judges (Asociación Internacional de Juezas) reúne a más de 4.000 magistradas de 87 países.

En 1997, esta asociación puso en marcha un programa de capacitación en materia de derechos humanos de tres años de duración, dirigido a jueces y profesionales afines en cinco países de América del Sur. El programa se centraba en la aplicación de las convenciones internacionales y regionales de derechos humanos a los asuntos que se planteaban en los tribunales nacionales relacionados con la discriminación o la violencia contra las mujeres. A partir del año 2000, la asociación amplió su Programa de Jurisprudencia sobre la Igualdad (JEP) a América Central, África Oriental y África Meridional. En total, más de 1.300 jueces de ambos sexos participaron en los cursos que impartió el JEP en 12 países.

En los talleres y seminarios que organiza dicho programa, los jueces se reúnen para analizar el significado concreto de las garantías abstractas de igualdad de protección y no discriminación. A través de estudios de casos y ejercicios de resolución de problemas, los participantes comparten sus puntos de vista con sus colegas y profundizan en su conocimiento de la aplicación del Derecho internacional a los contextos nacionales.

El programa:

- Ha creado una comunidad judicial internacional sobre derechos humanos. Los juristas formados por el JEP constituyen actualmente el núcleo de las redes regionales, que se prestan apoyo unas a otras y animan a otros y otras colegas a seguir su estela.
- Ha provocado un cambio de visión y de prácticas. Muchos jueces que participaron en la formación del JEP han señalado que esta les alertó sobre la naturaleza y el alcance de la violencia doméstica y la discriminación de género; los sesgos ocultos –tanto propios como de otros colegas– y los estereotipos en los que se apoyan estos; y sobre formas más eficaces y sensibles de interrogar a las y los testigos.
- Ha hecho que los participantes adapten sus programas de estudios a contextos no judiciales. Los participantes en el JEP han incorporado los materiales de este programa a los programas de estudios que utilizan con sus alumnos, en los niveles de enseñanza secundaria y superior, así como a los programas de capacitación de la policía, los abogados, los trabajadores sociales, los médicos y otros profesionales.
- Se ha ganado el respaldo de los tribunales, los organismos gubernamentales y el poder judicial. En Kenya, Uganda y Tanzania, por ejemplo, los presidentes de los tribunales supremos manifestaron públicamente su apoyo al JEP y adoptaron el programa como oferta oficial de sus institutos de capacitación judicial.



### Las cuestiones de género

- Los objetivos de incorporación a la OTAN o la UE, o la aportación de personal policial o tropas a las misiones de establecimiento de la paz de las Naciones Unidas, pueden incentivar a un Estado a abordar las cuestiones de género en su proceso de RSS.
- La preocupación por la prevalencia de la trata de mujeres y niñas puede ofrecer un punto de partida para tratar las necesidades particulares en materia de seguridad de las mujeres y las niñas, así como del personal femenino de este sector.
- En determinados países en transición, el legado post-soviético incluye una participación más igualitaria de hombres y mujeres en las instituciones del sector de la seguridad, como por ejemplo en las fuerzas armadas o en los cuerpos policiales.
- La transición a unas fuerzas armadas verdaderamente profesionales y unos elevados niveles de educación de las mujeres pueden ofrecer oportunidades para la inclusión de estas. Además, la existencia de unos altos niveles de desempleo puede hacer que las fuerzas armadas representen para las mujeres una opción profesional más atractiva que en el pasado.

### 7.3 Países en desarrollo

El término "países en desarrollo" describe por lo general a aquellas naciones que presentan un bajo ingreso nacional bruto así como un bajo índice de desarrollo humano. Las Naciones Unidas describen como "regiones en desarrollo" a África, Asia (salvo el Japón), el Caribe, América Central, Oceanía (excluidas Australia y Nueva Zelanda) y América del Sur.<sup>82</sup> Los países en desarrollo suelen presentar escasez de recursos económicos, una tendencia a carecer de los recursos necesarios para que el sector de la seguridad funcione de forma adecuada, altos niveles de corrupción como consecuencia de la falta de un salario suficiente para subsistir, intereses particulares, un bajo nivel de transparencia y unas débiles estructuras de gobernanza democrática. Los procesos de reforma del sector de la seguridad que se acometen en estos países

se centran en reformar las instituciones existentes para crear un sector profesional, responsable y adecuadamente dimensionado a través de la lucha contra la corrupción y contra las violaciones de los derechos humanos, el desarrollo de la capacidad técnica y la intensificación del control democrático.

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- La falta de recursos y de mecanismos de supervisión en estos Estados puede contribuir a unos bajos niveles de prevención y rendición de cuentas en lo que respecta a las violaciones de los derechos humanos cometidas por el personal del sector de la seguridad, sobre todo en lo tocante a la violencia de género.
- Dado que las mujeres suelen ser pobres, los altos niveles de corrupción dificultan de forma especial su acceso a la justicia.
- En muchos países no existe una legislación adecuada a escala nacional que penalice todas las formas de violencia de género.
- El legado de proyectos de desarrollo impuestos puede hacer que las cuestiones de igualdad de género y la RSS se perciban como imposiciones de países extranjeros.



### Oportunidades y sugerencias para la integración de las cuestiones de género

- Las iniciativas de desarrollo pueden ofrecer un buen punto de partida para incrementar la seguridad y el acceso a la justicia por parte de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, así como para abordar la violencia de género y para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil de hombres y mujeres.
- Es probable que las organizaciones de la sociedad civil estén colmando las lagunas del Estado en lo que respecta a la provisión de servicios de seguridad, por ejemplo en ámbitos como el apoyo a los reclusos o la prestación de servicios policiales y de justicia en el ámbito comunitario. Estas organizaciones pueden colaborar en la identificación y la satisfacción de las necesidades específicas de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas.

## Recuadro 17 | SSR agenda for the North <sup>84</sup>

Los gobiernos donantes y las organizaciones multilaterales consideran la RSS como una necesidad crucial, pero solo para los países en desarrollo. Sin embargo, muchos países industrializados, incluidos numerosos Estados donantes, también necesitan reformar con urgencia sus sectores de seguridad. La elaboración de un "programa de RSS en el Norte" podría abarcar los temas siguientes:

- La violación del Derecho internacional que prohíbe el uso de la fuerza y la amenaza de recurrir a ella.
- El limitado papel que desempeñan los parlamentos cuando los gobiernos deciden involucrarse en una guerra, y la manipulación de la información de inteligencia y de la opinión pública en tales decisiones.
- El no acatamiento de los Convenios de Ginebra y de las prohibiciones relativas a la tortura.
- La venta de armas y otras formas de apoyo a los regímenes represivos desde el sector de la seguridad.
- La financiación secreta de servicios de seguridad en los países en desarrollo, que estimula la corrupción y alimenta los conflictos.
- Las violaciones de las libertades civiles en los países industrializados y el fomento de medidas represivas en los países en desarrollo en el marco de la lucha contra el terrorismo.
- El doble rasero normativo en lo que respecta a las armas de destrucción masiva.
- El mantenimiento de acuerdos de poder obsoletos y poco equitativos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

- La elaboración de un plan de seguridad ciudadana con perspectiva de género a escala municipal, que incluya la participación de las organizaciones de mujeres, puede resultar una medida muy eficaz en función de los costos.

### 7.4 Países desarrollados

El término "países desarrollados" describe por lo general a aquellas naciones que presentan un alto ingreso nacional bruto así como un alto índice de desarrollo humano. Las Naciones Unidas consideran países desarrollados a Australia, el Canadá, Israel, el Japón, Nueva Zelanda, Europa Occidental y Septentrional y los Estados Unidos<sup>85</sup>. Pese a que no es frecuente utilizar el concepto de RSS en relación con los países desarrollados, estos países también necesitan con frecuencia reformar sus sectores de seguridad, una reforma que puede tener lugar en diferentes niveles. En los países desarrollados, las reformas suelen afectar a instituciones específicas y pueden centrarse en cuestiones relacionadas con la eficiencia, el aumento de la supervisión o los procedimientos operativos y de gestión, como la creación de una policía de base comunitaria. Estos países también pueden acometer reformas con objeto de subsanar un nivel excesivo o insuficiente de inversión en sus sectores de seguridad, o una utilización ineficiente de sus recursos. En muchos casos, el sector de la seguridad presenta algunas asignaturas pendientes en los países desarrollados, como la prevención de la violencia de género y la eficacia de la respuesta a este problema o el logro de la paridad de género entre el personal de las instituciones de seguridad.

Los países desarrollados también desempeñan un papel muy importante de apoyo a los procesos de RSS que tienen lugar en contextos post-conflicto, en transición y en desarrollo.

#### Retos para la integración de las cuestiones de género

- Es posible que se dé prioridad a las amenazas externas para la seguridad, como el terrorismo, en detrimento de las amenazas internas. Esto puede provocar la exclusión de determinados temas del programa de seguridad, como la violencia de género.
- Puede existir un mayor grado de complacencia (tanto por parte de los hombres como de las mujeres) en relación con la necesidad de lograr la igualdad de género.
- En algunos países puede existir oposición a la adopción de medidas afirmativas, lo que puede suponer un

obstáculo para las iniciativas dirigidas a incrementar la contratación, retención y promoción de mujeres en los organismos de seguridad, así como a elevar la participación de las mujeres en las instituciones parlamentarias y en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la seguridad.

#### Oportunidades y sugerencias para la integración de las cuestiones de género

- La responsabilidad estatal que emana de las leyes de lucha contra la discriminación, de las leyes que regulan los delitos motivado por prejuicios y de las relativas a la igualdad de género pueden servir de base para la adopción de medidas encaminadas a desarrollar la capacidad de las instituciones del sector de la seguridad para abordar las cuestiones de género, tanto desde el punto de vista interno como operacional.
- Las prácticas de gestión de recursos humanos presentan margen de mejora; por ejemplo, podrían promoverse medidas dirigidas a luchar contra el acoso y la discriminación sexuales y contra otras formas de violencia de género en el seno de las instituciones del sector de la seguridad.
- Las mayores dificultades que presentan determinadas instituciones del sector de la seguridad para contratar personal pueden crear un incentivo añadido para incrementar la contratación, retención y promoción de mujeres.
- Es probable que las organizaciones de la sociedad civil de personas lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros (LGBT) desempeñen un papel más visible y activo, y que puedan colaborar en la lucha contra la violencia y la discriminación de que son objeto estas personas, incluso en el seno de los organismos del sector de la seguridad (véase el recuadro 18).
- Los países donantes que apoyan los procesos de RSS tienen la posibilidad de integrar el género en sus iniciativas de apoyo a la RSS. Por ejemplo, deberían:
  - Garantizar que las iniciativas de RSS que apoyan integren plenamente las cuestiones de género, y que las mujeres participen plenamente en dichas iniciativas.
  - Cerciorarse de que el personal de los ministerios de desarrollo internacional y asuntos exteriores que esté involucrado en la RSS cuente con la especialización necesaria en temas de género.

## Recuadro 18

Una asociación de personas LGBT en el sistema penitenciario del Reino Unido<sup>86</sup>

En el Reino Unido, la Red de Apoyo a las Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgéneros del Personal del Servicio de Prisiones de Su Majestad (GALIPS) ofrece un ejemplo del eficaz papel que pueden desempeñar las asociaciones del personal en la lucha contra la discriminación. Creada en 2000 por un empleado de prisiones que había reconocido abiertamente su condición gai, la GALIPS obtuvo en 2004 el reconocimiento formal, el apoyo y recursos económicos del Grupo de Política Operacional del Servicio de Prisiones del Reino Unido. Durante esos cuatro años, se formularon estudios de viabilidad, se recopilaron investigaciones, se creó un grupo de trabajo, se llevó a cabo una encuesta entre las personas interesadas en participar en la red y se organizó un evento para debatir sobre la necesidad de crear una red de LGBT. En la actualidad GALIPS tiene más de 2.000 socios y cuenta con una plantilla de cuatro empleados a tiempo completo.

Su objetivo es "proporcionar una red profesional de apoyo al personal LGBT y prestar asistencia en la lucha contra cualquier tipo de discriminación en el Servicio Penitenciario". La asociación desarrolla una amplia variedad de actividades, entre las que cabe citar las siguientes:

- La creación de puntos focales dentro de los diferentes centros penitenciarios.
- La organización de cursos de capacitación y de actividades de concienciación para el personal de prisiones.
- La prestación de un servicio telefónico confidencial para que el personal pueda denunciar los casos de acoso y hostigamiento contra las personas gais y saber dónde acudir para obtener ayuda.
- El apoyo a los equipos encargados de la formulación de políticas para garantizar la transversalización de las cuestiones relacionadas con las personas LGBT en las políticas que elaboren.
- La creación de vínculos con otros departamentos del gobierno, organismos de justicia penal, sus redes y otras entidades en el seno de la comunidad LGBT.
- El apoyo a los gestores de las prisiones y a otras personas que se enfrenten a problemas relacionados con las personas LGBT en el trabajo.

## 8 Principales recomendaciones

1. Generar apropiación local a través de la **plena participación de las organizaciones de la sociedad civil**, incluidas las organizaciones nacionales y locales de mujeres, en el análisis, el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas de RSS.
2. Examinar y **revisar las leyes, políticas y protocolos vigentes en materia de seguridad** para garantizar que no sean discriminatorios y que tengan en cuenta las necesidades específicas de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en este ámbito.
3. En el marco de la RSS, implementar **políticas, mecanismos y programas específicamente dirigidos a prevenir la violencia de género que sufren las mujeres, las niñas, los hombres y los niños, luchar contra este tipo de violencia y sancionarla**.
4. Establecer **códigos de conducta** y otras políticas y mecanismos internos que estimulen una política de tolerancia cero con respecto a la violencia de género cometida por personal del sector de la seguridad, incluido el acoso sexual.
5. Establecer metas estratégicas e iniciativas específicas para incrementar la **contratación, retención y promoción de mujeres** y de otros grupos insuficientemente representados en las instituciones del sector de la seguridad.
6. Incluir **capacitación específica de género** en el programa de estudios básico del personal del sector de la seguridad en todos los niveles. Transversalizar las cuestiones de género en la capacitación del personal del sector de la seguridad.
7. Fortalecer la supervisión de los procesos de RSS y garantizar que los **órganos encargados de la supervisión del sector de la seguridad** sean sensibles al género y colaboren con las organizaciones de la sociedad civil de mujeres.

8. Incluir en todos los análisis, investigaciones y actividades de seguimiento o evaluación que se lleven a cabo en el marco de un proceso de RSS **datos desagregados por sexo y preguntas sobre cuestiones de género**, inclusive sobre las necesidades, prioridades y capacidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad.
9. Desarrollar la **concienciación y la capacidad de género** del personal involucrado en la RSS a través de cursos de capacitación de género, la colaboración con expertas y expertos en temas de género y la inclusión de la perspectiva de género en las descripciones de las funciones de los puestos de trabajo y en las evaluaciones del personal.

## 9 Recursos adicionales

### Sitios web útiles

**Centre for Security Sector Management**  
-<http://www.ssronline.org/>

**DCAF, proyecto sobre la RSS y el género** -  
<http://www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform/>

**Global Facilitation Network for SSR** -  
<http://www.ssrnetwork.net/>

**OSCE/OIDDH** - <http://www.osce.org/odihr/>

**UN Women** – [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)

**WILPF PeaceWomen** – <http://www.peacewomen.org>

## Guías prácticas y manuales

GTZ: *Género y Seguridad Ciudadana: Módulo de Capacitación Regional (texto base, guía metodológica y material de apoyo)* GTZ, 2005. Disponible en inglés y español.  
<http://www.gtzgenero.org.ni/publicaciones.php?idorig=en=1>

OCDE-DAC: *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (OCDE: París), 2007.

<https://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Valasek, K. y Nelson, K., *Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN 1325)* (INSTRAW: Santo Domingo), 2006. Disponible en inglés y español.  
<http://www.un-instraw.org/en/docs/1325/1325-Guide-ENG.pdf>

## Artículos e informes en línea

Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., "Security Sector Reform", *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004.

[http://www.international-alert.org/women/gpb\\_toolkit.htm](http://www.international-alert.org/women/gpb_toolkit.htm)

Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women* Women Waging Peace, Washington DC, 2004.

[http://www.huntalternatives.org/download/9\\_negotiating\\_the\\_transition\\_to\\_democracy\\_and\\_reforming\\_the\\_security\\_sector\\_the\\_vital\\_contributions\\_of\\_south\\_african\\_women.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/9_negotiating_the_transition_to_democracy_and_reforming_the_security_sector_the_vital_contributions_of_south_african_women.pdf)

Farr, V., *Voices from the Margins: A response to Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004.

[http://www.berghof-handbook.net/articles/ssr\\_farr.pdf](http://www.berghof-handbook.net/articles/ssr_farr.pdf)

Nathan, L.: *Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors* (DFID: Londres), septiembre de 2006.  
<http://www.crisisstates.com/download/others/SSRReform.pdf>

Oelke, S., *Security Sector Reform and Gender: Concepts and Points of Entry for Development Cooperation* (GTZ: Eschborn), 2007.

<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-ssr-gender-2007.pdf>

Valasek, K.: "Gender and Democratic Security Governance", *Handbook for Civil Society Organisations on Public Oversight of the Security Sector*. Caparini, M., Cole, E. y Kinzelbach, K. (Renesans: Bratislava para el PNUD y el DCAF), de próxima publicación, julio de 2008.

## NOTAS FINALES

- 1 OECD DAC, Security System Reform and Governance, Serie: Directrices y Referencias del CAD (OCDE: París), 2005, pág. 20. <<http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>>
- 2 Hänggi, H., "Making Sense of Security Sector Governance", Challenges of Security Sector Governance, eds. Hänggi, H. y Winkler, T.H. (DCAF: Ginebra), 2003, págs. 17-18.
- 3 OCDE-DAC, págs. 20-21. Véase también Hänggi, H., "Making Sense of Security Sector Governance", Challenges of Security Sector Governance, eds. Hänggi, H. y Winkler, T.H. (DCAF: Ginebra), 2003.
- 4 Ball et al., de próxima publicación, Informe de Desarrollo de las Naciones Unidas 2002 (PNUD: Nueva York), 2002, pág. 87. Los grupos de la sociedad civil extraoficiales solo figuran incluidos en la definición de la OCDE-DAC en el apartado dedicado a la supervisión. No obstante, su inclusión como una categoría específica, como sucede en el Informe de Desarrollo de las Naciones Unidas, supone el reconocimiento de que las organizaciones de la sociedad civil, además de su función supervisora, son proveedores claves de servicios de seguridad y garantizan la apropiación local a través de su participación en el diseño y la implementación de la RSS. Véase también: Hänggi, H., "Making Sense of Security Sector Governance", Challenges of Security Sector Governance, eds. Hänggi, H. y Winkler, T.H. (DCAF: Ginebra), 2003.
- 5 Basado en: Clingendael, International Alert and Saferworld, Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate, Occasional SSR Paper No. 1. (Clingendael, International Alert, Saferworld: La Haya). Agosto de 2002. Págs.3-4; y Hänggi, H., "Making Sense of Security Sector Governance", Challenges of Security Sector Governance, eds. Hänggi, H. y Winkler, T.H. (DCAF: Ginebra), 2003, pág. 18.
- 6 OCDE-DAC, OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (OCDE: París), 2007, págs. 21-22.
- 7 Véase GFN-SSR, A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR) (GFN-SSR: Londres), marzo de 2007, pág. 6.
- 8 Kimmel, M.S., "Global Masculinities: Restoration and Resistance", A Man's World? Changing Men's Practices in a Globalized World, eds. Pease, B. y Pringle, K. (Zed Books: Nueva York), 2001, pág. 22.
- 9 Cock, J., "Gun Violence and Masculinity in Contemporary South Africa", Changing Men in South Africa, ed. Morrell, R. (Zed Books: Londres), 2001, págs. 50-51.
- 10 Whitworth, S., "Militarized Masculinities and the Politics of Peacekeeping", Critical Security Studies and World Politics, ed. Booth, K. (Lynne Rienner Publishers: Boulder, Colorado), 2005, pág. 96.
- 11 Kaplan, D., "The Military as a Second Bar Mitzvah: Combat Service as Initiation to Zionist Masculinity", Imagined Masculinities: Male Identity and Culture in the Modern Middle East, eds. Ghoussoub, M. y Sinclair-Webb, E. (Saqi Books: Londres), 2000, pág. 127.
- 12 IASC, Guidelines for Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Settings, septiembre de 2005.
- 13 Organización Mundial de la Salud, Informe mundial sobre la violencia y la salud (OMS: Ginebra), 2002, pág. 64.
- 14 Organización Mundial de la Salud, Estudio en varios países sobre la salud de las mujeres y la violencia doméstica contra la mujer (OMS: Ginebra), 2005, pág. 14.
- 15 Red de Acción Internacional contra las Armas Pequeñas, Gun violence: A Global Epidemic (IANSA: Londres), 2006. <<http://iansa.org/documents/2006/Gun-violence-a-global-epidemic.pdf>>
- 16 Red de Acción Internacional contra las Armas pequeñas, (OMS: Ginebra), 2001, pág. 3.
- 17 Vlachová, M. y Biason, L., Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis (Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas: Ginebra), 2005, pág. 27.
- 18 Organización Mundial de la Salud, 2002, pág. 64
- 19 Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas: Ginebra), 2007, pág. 55.
- 20 Human Rights Watch, No Escape: Male Rape in US Prisons, HRW: 2000.
- 21 Human Rights First, Homophobia: 2007 Hate Crime Survey: Human Rights First (Human Rights First: Nueva York), 2007, pág. 11.
- 22 Karl Engelbrektson, "Resolution 1325 increases efficiency", Good and Bad Examples: lessons learned from working with United Nations Resolution 1325 in international missions (Uppsala: Genderforce) 2007, pág. 29.
- 23 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, 12 de junio de 1997.
- 24 Lars Wetterskog, "Too much 'moralizing' before deployment", Good and Bad Examples: lessons learned from working with United Nations Resolution 1325 in international missions (Uppsala: Genderforce) 2007, pág. 40.
- 25 Comité Interinstitucional Permanente, Women, Girls, Boys and Men, Different Needs – Equal Opportunities: Gender Handbook in Humanitarian Action, IASC, 2006, págs. 4-5.

- 26 Funk, A., Lang, J.L. y Osterhaus, J., Ending Violence Against Women and Girls – Protecting Human Rights: Good Practices for Development Cooperation, (GTZ: Eschborn) 2005, págs. 47-48; Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas: Ginebra), 2007, págs. 150-151.
- 27 Nathan, L., No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform (Universidad de Birmingham: Birmingham), mayo de 2007, pág. 3.
- 28 Nathan, pág. 4.
- 29 Nathan, págs. 2-3.
- 30 Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women (Initiative for Inclusive Security, Washington DC), 2004, págs. 23-25.
- 31 OCDE-DAC, 2007, pág. 174.
- 32 OCDE-DAC, 2007.
- 33 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, "Enhancing the Operational Impact of Peacekeeping Operations: Gender Balance in Military and Police Services Deployed to UN Peacekeeping Missions", documento de antecedentes, diálogo sobre política, Nueva York, 28 y 29 de marzo de 2006, pág. 23.
- 34 Guéhenno, J.M., Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, comunicación presentada al debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) sobre las mujeres, la paz y la seguridad, Secretaría de las Naciones Unidas, Nueva York, 26 de octubre de 2006.
- 35 Unión Interparlamentaria, Women in Politics (Unión Interparlamentaria y DIP de las Naciones Unidas: Ginebra), enero de 2005.
- 36 Lonsway, K. et al., Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies, National Center for Women & Policing, 2003, pág. 2.
- 37 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, documento de antecedentes, pág. 23.
- 38 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, documento de antecedentes; Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, informe final.
- 39 Comunicación de Guéhenno al Consejo de Seguridad en el marco del debate sobre las mujeres, la paz y la seguridad, 23 de octubre de 2007, S/PV.5766, acta provisional únicamente, pág. 5.
- 40 McConnell, T., "All-Female Unit Keeps Peace in Liberia", The Christian Science Monitor, 21 de marzo de 2007.
- 41 Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN e Instituto de Investigación y Educación de la Mujer, "Percentages of Female Soldiers in NATO Countries' Armed Forces". <[http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers\\_2001\\_2006.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers_2001_2006.pdf)>; Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN, "Percentages of Military Service Women in 2006". <[http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers-2006.jpg](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers-2006.jpg)>; Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN, "Hungarian National Report for 2006". <[http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian\\_report\\_2006.pdf](http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian_report_2006.pdf)>
- 42 Pickup, F., Williams, S. y Sweetman, C., Ending Violence Against Women: A Challenge for Development and Humanitarian Work (Oxfam: Oxford), 2001, pág. 81.
- 43 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Not a Minute More: Ending Violence Against Women (UNIFEM: Nueva York), 2003, pág. 8.
- 44 Vlachová, M. y BIASON, L., pág. 57.
- 45 Jeanne Gregory y Sue Lees, Policing Sexual Assault (Nueva York: Routledge), 1999, pág. 133.
- 46 Carpenter, C., "Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations", Security Dialogue, Vol. 37(1): 2006, pag. 87.
- 47 Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas: Ginebra), 2007, pág. 159. 48 Viva Rio, "Projects: Citizen Police Practice Improvement Course". <<http://www.vivario.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiv eTemplate=%5Fvivario%5Fen&sid=31&info id=162>>; PeaceNews, "Viva Rio: farewell to arms in Brazil". <<http://www.peacenews.info/issues/2452/245221.html>>; IANSA, "NGO PROFILE: Viva Rio, Brazil". <[http://www.iansa.org/women/bulletin1/ngo\\_profile\\_viva\\_rio.htm](http://www.iansa.org/women/bulletin1/ngo_profile_viva_rio.htm)>
- 49 Widmer, M., Barker, G. and Buchanan, C., "Hitting the Target: Men and Guns", Revcon Policy Brief (Centro para el Diálogo Humanitario: Ginebra), 2006.
- 50 OCDE-DAC, 2007, pág. 112.
- 51 OCDE-DAC, 2007, pág. 112.
- 52 OCDE-DAC, 2007, págs. 112-113.
- 53 Unión Interparlamentaria, 31 de octubre de 2006.
- 54 Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., "Security Sector Reform", Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action, International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004, pág. 37.
- 55 Comisión de Igualdad de Oportunidades, comunicado de prensa: "EOC and MoD sign new action plan to address sexual harassment in the Armed Forces", 25 de mayo de 2006.
- 56 Maley, J., "Sexual harassment rife in armed forces", The Guardian, 26 de mayo de 2006.
- 57 Organización Nacional de Mujeres, From The Citadel to Military Recruiting – Sexual Harassment in Military More Pervasive Than Ever, 1 de septiembre de 2006.
- 58 Amnistía Internacional. Nigeria: Rape - the Silent Weapon, Noviembre de 2006, pág. 28. <<http://web.amnesty.org/library/index/ENGAFR440202006>>
- 59 Zeigler, S.L. y Gunderson, G.G., Moving Beyond G.I. Jane: Women and the U.S. Military, (University Press of America: EE. UU.), 2005, pág.125.
- 60 "Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la Comisión de Igualdad de Oportunidades sobre un plan de acción para prevenir y tratar eficazmente el acoso sexual en las fuerzas armadas". <[http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod\\_eoc\\_agreement.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod_eoc_agreement.pdf)>
- 61 Dependencia de Mujer e Igualdad, Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido, Gender Impact Assessment, 2002, pág. 4. <[http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender\\_impact\\_assessment.pdf](http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender_impact_assessment.pdf)>
- 62 Valasek, K., "Gender and Democratic Security Governance", Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance, eds. Caparini, M., Cole, E. y Kinzelbach, K. (Renesans: Bratislava para el PNUD y el DCAF), de próxima publicación, julio de 2008.
- 63 OCDE-DAC, 2007, pág. 47.
- 64 OCDE-DAC, 2007, pág. 48.
- 65 Nathan, págs. 30-31.
- 66 Genderforce Sweden, From Words to Action: Genderforce Sweden. <[http://www.genderforce.se/dokument/From\\_words\\_to\\_action.pdf](http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf)>
- 67 OCDE-DAC, 2007, págs. 240-241.
- 68 OCDE-DAC, 2007, págs. 241-242.
- 69 Albrecht, P. y Barnes, K. "Género y elaboración de políticas de seguridad nacional", Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad, 2008. Adaptado de Bryden, A. y Hänggi, H., "Reforming and Reconstructing the Security Sector" (Ginebra: DCAF), 2005, pág.30. <<[http://www.dcaf.ch/\\_docs/Yearbook2005/bm\\_sgpc\\_ch02.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/Yearbook2005/bm_sgpc_ch02.pdf)>>
- 70 OCDE-DAC, 2007, págs. 100-101.
- 71 Los procesos de RSS y DDR están estrechamente relacionados. Véase: Bryden, A., "Understanding the DDR-SSR Nexus: Building Sustainable Peace in Africa", documento temático, Segunda Conferencia Internacional sobre el DDR y la estabilidad en África, Kinshasa, del 2 al 14 de julio de 2007.
- 72 McKay, S. y Mazurana, D., Where are the Girls? Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique: Their Lives During and After War (Quebec: Rights & Democracy) 2004, pág. 14.
- 73 Comunicación de la Sra. Maggie Paterson, asesora superior de la División de Igualdad de Género del CIDA, "Forum Report", Women and Leadership: Voices for Security and Development, Ottawa, Canadá, 28 y 29 de noviembre de 2002, pág. 20.
- 74 UNIFEM, "Gender-aware Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): A Checklist, UNIFEM, 2004; "Women, Gender and DDR", Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, UNDDR, 2006.
- 75 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Gender Mainstreaming in Peacekeeping Operations: Progress Report, Nueva York, 2005, pág. 31.
- 76 Centro de Información sobre el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración de las Naciones Unidas, programa de país: Liberia, 1 de junio de 2007. <<http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=52>>
- 77 UNMIL, Disarmament, Demobilization, Reintegration and Rehabilitation, 1 de junio de 2007 <<http://www.unmil.org/content.asp?ccat=ddr>>
- 78 <[http://unmil.org/documents/OGA\\_Achievement\\_2004\\_2006.pdf](http://unmil.org/documents/OGA_Achievement_2004_2006.pdf)>
- 79 División de Estadística de las Naciones Unidas, composición de regiones macrogeográficas (continentales), subregiones geográficas y otras agrupaciones económicas y de otro tipo seleccionadas. <<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#developed>>
- 80 Hänggi, H., "Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction", Reform and Reconstruction of the Security Sector, eds. Bryden, A. y Hänggi H. (DCAF; Münster, Alemania) págs. 5-6.
- 81 Wulf, H., Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2007, pág. 7.
- 82 División de Estadística de las Naciones Unidas.
- 83 International Association of Women Judges, "Jurisprudence of Equality Program". <<http://www.iawj.org/what/jep.asp>>
- 84 Fragmento tomado de: Nathan, L., No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform (Universidad de Birmingham: Birmingham), mayo de 2007, pág. 7.
- 85 División de Estadística de las Naciones Unidas.
- 86 GALIPS, GALIPS Annual Report 2005-2006 (GALIPS: Londres) 2006, págs. 3-5; Cowan, K., Bullying: Preventing the Bullying and Harassment of Gay Employees (Stonewall Workplace Guides: Londres), 2007, pág.





# Género y reforma del sector de la seguridad

## ÍNDICE

Importancia del género en la reforma del sector de la seguridad

Cómo integrar el género en la reforma del sector de la seguridad

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas de género para la evaluación de la reforma del sector de la seguridad

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la reforma del sector de la seguridad (RSS), así como información práctica para hacerlo.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

## Importancia del género en la reforma del sector de la seguridad

La expresión **reforma del sector de la seguridad** hace referencia a la transformación del sector o sistema de seguridad, "que incluye a todos los actores, sus funciones, responsabilidades y acciones, trabajando juntos para gestionar el sistema de un modo coherente con las normas democráticas y con los principios de la buena gobernanza, y contribuyendo así al buen funcionamiento del marco de seguridad"<sup>1</sup>. El sector/sistema de seguridad incluye a las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia y de gestión de fronteras, los órganos de supervisión como el parlamento y el gobierno, los sistemas judicial y penal, las fuerzas de seguridad extraoficiales y los grupos de la sociedad civil.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias *aprendidas* entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias *biológicas* entre ellos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

La integración de las cuestiones de género en los procesos de RSS y en las instituciones del sector de la seguridad mejora:

### La apropiación local

Una RSS legítima y sostenible se basa en un proceso participativo que logre la identificación de la población local.

- Un proceso de RSS con perspectiva de género tiene en consideración las diferentes necesidades y prioridades de hombres y mujeres pertenecientes a los diversos grupos sociales, al celebrar consultas con ellos.
- Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de mujeres pueden actuar a modo de puente entre las comunidades locales y los responsables de la formulación de políticas de seguridad, reforzando la apropiación local mediante la comunicación de las necesidades en materia de seguridad y justicia a los responsables políticos y sensibilizando a las comunidades locales sobre la RSS.

### Prestación de servicios de seguridad y judiciales

Uno de los objetivos más importantes de la RSS es mejorar la prestación de servicios de seguridad y judiciales. Una RSS con perspectiva de género fortalece la prestación de servicios a través de:

- La creación de unas instituciones del sector de la seguridad más representativas, es decir, instituciones cuya composición refleje la diversidad de la población a la que tratan de servir. En particular, se ha reconocido que para que las instituciones generen confianza, sean eficaces y respondan a las necesidades, es necesario aumentar la contratación, retención y promoción de mujeres en los servicios de seguridad y en los órganos de supervisión.
- Mejorar la prevención y la respuesta del sector de la seguridad ante la violencia de género (véase el recuadro 1). La violencia de género es un tipo de violencia relacionado con las diferencias de género, como la violencia doméstica, las agresiones sexuales, la trata de seres humanos y la violencia contra las personas gais. A escala mundial, una de cada tres mujeres es víctima de la violencia de género, lo que convierte a esta lacra en una de las mayores amenazas para

## Recuadro 1 Mecanismos de justicia en situaciones post-conflicto en Sierra Leona: cómo abordar eficazmente los delitos de violencia sexual<sup>3</sup>

Se calcula que más de 250.000 mujeres fueron violadas durante la guerra civil de Sierra Leona, que se prolongó durante décadas. Tras la guerra, se recurrió a una combinación de mecanismos de justicia, entre los que figuraban el Tribunal Especial para Sierra Leona, una Comisión de la Verdad y la Reconciliación y varios mecanismos de justicia tradicional. El Tribunal Especial ha adoptado numerosas medidas positivas para tratar de garantizar un abordaje adecuado de los delitos de violencia sexual:

- La adopción de una definición amplia del concepto de violencia sexual, que incluye "la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y cualquier otra forma de violencia sexual".
- El encargo específico a un fiscal de elaborar un plan de enjuiciamiento para los delitos de violencia sexual.
- La asignación de dos investigadoras experimentadas (de un equipo de 10) para investigar los delitos de violencia sexual.
- La adopción de un método de realización de entrevistas sensible al género para garantizar que las víctimas se sientan cómodas cuando denuncien los delitos.
- Un fuerte hincapié en la preparación de los testigos, con el fin de asegurar que comprendan las implicaciones del hecho de testificar.

Aunque todavía es demasiado pronto para extraer unas conclusiones claras en lo que respecta al éxito del Tribunal Especial en el tratamiento de la violencia sexual, las primeras sentencias del Tribunal (dictadas el 20 de junio de 2007) incluyeron condenas por violación como delito contra la humanidad y por esclavitud sexual.

la seguridad humana<sup>2</sup>. Los hombres y los niños también son víctimas de la violencia de género, y pueden enfrentarse a barreras incluso mayores que las mujeres para denunciarla y tratar de acceder a la justicia.

- Incrementar la colaboración entre las instituciones del sector de la seguridad y las OSC, incluidos los grupos de mujeres. Las OSC pueden prestar servicios complementarios de seguridad y justicia, así como colaborar en el desarrollo de las capacidades de las instituciones del sector de la seguridad a través de la capacitación, la investigación y el asesoramiento de expertos sobre cuestiones de género.

### Supervisión y rendición de cuentas del sector de la seguridad

Uno de los objetivos fundamentales de la RSS es reformar las instituciones del sector de la seguridad para que sean transparentes, respeten el Estado de derecho y los derechos humanos y rindan cuentas ante las autoridades civiles democráticas, como el parlamento y el sistema judicial. Una RSS con perspectiva de género fortalece la supervisión y la rendición de cuentas a través de:

- Una mayor participación de las mujeres, las expertas y expertos de género y las organizaciones de mujeres en los órganos y procesos de supervisión (véase el recuadro 2).
- Iniciativas sensibles al género dirigidas a prevenir, sancionar y responder a las violaciones de los derechos humanos cometidas por el personal del sector de la seguridad.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar el género en la RSS no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; también es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad* (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo integrar el género en la RSS

Para integrar las cuestiones de género en la política y la programación de la RSS, pueden utilizarse dos estrategias complementarias:

- ✓ *La transversalización de género* implica considerar los efectos que ejercen todas las políticas y programas de RSS sobre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en todas las fases del ciclo normativo y de programación, incluidos el análisis, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

- ✓ *Promoción de la igualdad de participación de hombres y mujeres:* dado que la representación de los hombres es muy superior a la de las mujeres en los procesos de RSS y las instituciones del sector de la seguridad, es preciso actuar para incrementar la contratación, retención y promoción de las mujeres así como para garantizar la participación de las OSC, incluidas las organizaciones de mujeres.

### ! Sugerencias para una política de RSS con perspectiva de género

#### Transversalización de género

- ✓ Involucrar a expertas y expertos de género –como representantes de los ministerios de la mujer, parlamentarias y parlamentarios especializados en cuestiones de género y expertos de OSC– en la elaboración de la política de RSS.
- ✓ Sensibilizar y desarrollar las capacidades de género del equipo o equipos responsables de la elaboración, aplicación y evaluación de la política de RSS (por ejemplo, a través de capacitación de género o de reuniones informativas).
- ✓ Identificar y movilizar a los "promotores del género", responsables de la adopción de decisiones de alto nivel que respalden la inclusión de las cuestiones de género.
- ✓ Llevar a cabo una evaluación de los efectos de la política de RSS propuesta desde el punto de vista del género, y supervisar y evaluar la repercusión de la política en los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.

#### Participación igualitaria de hombres y mujeres

- ✓ Garantizar que la RSS se fundamente en un proceso de consultas participativo, que incluya a representantes de la sociedad civil de las organizaciones de hombres y mujeres.
- ✓ Garantizar la representación de las mujeres y los hombres en los equipos responsables del análisis, la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de RSS.

## Recuadro 2 Participación de las organizaciones de mujeres en el examen del sector de la seguridad y la defensa de Fiji<sup>4</sup>

En Fiji, las organizaciones no gubernamentales de mujeres que trabajan con el Ministerio de Asuntos de la Mujer realizaron aportaciones al proceso de examen del sistema de seguridad y defensa nacional que se llevó a cabo en 2003. Dichas organizaciones se reunieron con el Comité de Examen de la Seguridad y la Defensa Nacional del Gobierno de Fiji para debatir sobre los aspectos siguientes:

- Cómo se estaba llevando a cabo el proceso de examen
- A quién se estaba consultando
- Qué cuestiones se habían identificado como amenazas para la seguridad
- Cómo se estaban incorporando las normas internacionales, como la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la programación del sector de la defensa.

Las organizaciones de mujeres formularon recomendaciones concretas, incluso en cuanto al nombramiento permanente de la Ministra de Asuntos de la Mujer como miembro del Consejo de Seguridad Nacional y a la representación de mujeres en los Comités de Seguridad de las Divisiones y Distritos.

## Sugerencias para un diseño de programas de RSS con perspectiva de género

*"Comprender el papel de las mujeres es muy importante a la hora de crear estabilidad en una zona... Si las mujeres son el sostén económico de sus familias y las personas que les proporcionan la comida y el agua, el hecho de patrullar las áreas en las que trabajan incrementará la seguridad y les permitirá continuar desempeñando su función. Este es un análisis táctico... Desde el punto de vista de la seguridad es vital crear las condiciones para que la vida cotidiana se desarrolle sin incidencias. Esta es la base de la estabilidad".*

Brigadier Karl Engelbrekton, Comandante de la Fuerza del Grupo de Combate Nórdico <sup>5</sup>

Las cuestiones de género también deberían incorporarse al marco utilizado para el diseño del programa de RSS:

- **Objetivos:** ¿Incluyen los objetivos la mejora de la prestación de servicios de seguridad y judiciales a hombres, mujeres, niñas y niños? ¿Figura entre dichos objetivos la creación de unas instituciones más representativas y participativas en el sector de la seguridad? ¿Incluyen una intensificación de la rendición de cuentas y una reducción de las violaciones de los derechos humanos?
- **Beneficiarios:** ¿Se ha identificado claramente quiénes serán las personas beneficiarias de la RSS? ¿Figuran entre ellas las mujeres, las niñas y los hombres y niños marginados?
- **Actividades:** ¿Se han incluido iniciativas encaminadas a abordar las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en materia de seguridad, así como las de los hombres y niños marginados? ¿Se llevan a cabo actividades dirigidas a incrementar la participación de las mujeres y de otros grupos insuficientemente representados en las instituciones del sector de la seguridad? ¿Qué actividades abordan las violaciones de los derechos humanos por parte del personal del sector de la seguridad?
- **Productos:** ¿Existen productos dirigidos específicamente a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños? ¿Hay productos centrados en la prevención, la respuesta y el enjuiciamiento de la violencia de género y en aumentar la contratación, retención y promoción de mujeres en el seno de las instituciones del sector de la seguridad y la justicia?
- **Indicadores:** ¿Se han definido indicadores para hacer un seguimiento de los objetivos relacionados con el género y los efectos de las actividades de género? ¿Están desagregados los indicadores por sexo?
- **Presupuesto:** ¿Se han destinado fondos específicos para los objetivos, las actividades y los productos de género?

- **Socios:** ¿Se ha incluido a las organizaciones de mujeres y hombres y a las que trabajan en temas de género como socios potenciales? ¿Tienen los socios identificados el compromiso y la capacidad para trabajar desde la perspectiva de género? ¿Se han especificado con claridad las responsabilidades y expectativas en relación con el género en los documentos, acuerdos y contratos de los programas?

### La herramienta 1 incluye también...

- Preguntas para llevar a cabo un análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género.
- Sugerencias para la integración del género en el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la RSS.
- Un proceso de evaluación para que los organismos encargados de hacer cumplir la ley incrementen la contratación y retención de mujeres.
- Ejemplos de buenas prácticas extraídos de los procesos de reforma acometidos en el Brasil, la República Democrática del Congo, Hungría, Sierra Leona, Sudáfrica, Suecia y el Reino Unido.

## Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

En los entornos post-conflicto, la RSS es fundamental para evitar que vuelva a resurgir el conflicto y para mejorar la seguridad pública. A su vez, esto es necesario para iniciar las actividades de reconstrucción y desarrollo. Aunque cada contexto presenta características propias, existe una serie de retos y oportunidades para la integración de las cuestiones de género en los procesos de RSS post-conflicto:

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) a menudo excluyen a las mujeres y las niñas.
- La presión por crear rápidamente instituciones del sector de la seguridad puede provocar que se otorgue una prioridad insuficiente a las cuestiones de género en las esferas de la contratación, la capacitación y la logística.
- La falta de infraestructura y capacidad puede suponer un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia.
- A menudo la población civil desconfía de las instituciones del sector de la seguridad debido a las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado, lo que incrementa la dificultad para reclutar mujeres.

## Recuadro 3 | Modernización de la policía nicaragüense <sup>6</sup>

La modernización de la Policía Nacional de Nicaragua demuestra las ventajas que ofrecen las iniciativas de transversalización de género e incremento de participación de la mujer. En el decenio de 1990 se emprendió un amplio conjunto de reformas de género en el seno de la policía nicaragüense, debido a la presión de las organizaciones de mujeres nicaragüenses y de las mujeres que trabajaban en el cuerpo policial. En el marco de un proyecto respaldado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, se adoptó una serie de iniciativas específicas que incluyeron:

- Capacitación sobre la violencia de género en las academias de policía.
- Comisarías de policía para mujeres, que prestan diversos servicios a las mujeres y niñas víctimas de violencia en colaboración con las OSC.
- La reforma de los criterios de contratación, incluyendo entrenamientos físicos específicos para las mujeres y la adaptación de los requisitos de estatura y ejercicio físico para estas.
- Políticas dirigidas a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral de los agentes de policía.
- La creación del Consejo Consultivo de Género como foro de debate de investigación de las condiciones de trabajo de las funcionarias policiales.

En la actualidad, un 26% de los agentes de policía de Nicaragua son mujeres, lo que representa la tasa más elevada del mundo. La policía nicaragüense ha sido descrita como la más respetuosa de la región con las mujeres, y es elogiada por el éxito de sus iniciativas de lucha contra la violencia sexual. Las reformas también han ayudado a la policía a ganar legitimidad y credibilidad a ojos de la población: en una reciente "clasificación de imagen" de las instituciones nicaragüenses, la policía logró el segundo puesto, muy por delante de la Iglesia católica.

## Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Una reforma integral de las instituciones del sector de la seguridad ofrece una oportunidad para revisar la sensibilidad de las políticas y protocolos de seguridad al género, comprobar los antecedentes de violaciones de derechos humanos por parte del personal (incluidos los antecedentes de violencia de género), proporcionar capacitación de género al personal de nueva incorporación y definir metas claras para la contratación y retención de mujeres.
- Los procesos de DDR pueden ofrecer un buen punto de partida para abordar las cuestiones de género, por ejemplo impartiendo capacitación sobre prevención de la violencia de género a los ex combatientes de sexo masculino.
- La fluidez de los roles de género durante el conflicto armado puede facilitar una mayor contratación de mujeres en las fuerzas armadas, incluso de mujeres ex combatientes, y aumentar la participación de las mujeres en los procesos públicos de adopción de decisiones.
- Las organizaciones de mujeres involucradas en el establecimiento de la paz y en la seguridad a nivel comunitario pueden ser socios muy importantes para la integración de las cuestiones de género en los procesos de RSS.
- Las instituciones y los donantes internacionales pueden proporcionar recursos para respaldar la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de RSS.

## ? Preguntas de género para la evaluación de la reforma del sector de la seguridad

El género puede integrarse en varios tipos de procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la RSS con el fin de incrementar la precisión y la pertinencia de dichos procesos. Entre las preguntas claves que deberán formularse figuran las siguientes:

- ¿Cuáles son las necesidades particulares, percepciones y prioridades de hombres, mujeres, niñas y niños?
- ¿Tienen acceso las mujeres, los hombres, las niñas y los niños a los servicios de seguridad y justicia?
- ¿Son sensibles al género las leyes, políticas y protocolos de seguridad? ¿Existe una legislación adecuada contra la violencia de género? ¿Se han implantado códigos internos de conducta y políticas de acoso sexual? En caso afirmativo, ¿se supervisa su cumplimiento?
- ¿Existen fondos y programas adecuados para prevenir, sancionar y responder ante la violencia de género?
- ¿Es capaz el personal del sector de la seguridad de integrar las cuestiones de género en su trabajo diario? ¿Ha recibido el personal una capacitación de género adecuada?
- ¿Cuántos hombres y mujeres trabajan en las instituciones del sector de la seguridad, en qué puestos y en qué niveles jerárquicos?
- ¿Cómo es el entorno de trabajo en las instituciones del sector de la seguridad? ¿Hay problemas de acoso sexual y otras violaciones de los derechos humanos?
- ¿Incluyen los órganos de supervisión del sector de la seguridad a las mujeres, celebran consultas con las organizaciones de mujeres y vigilan la violencia de género?
- ¿Qué iniciativas existen a escala local y nacional en lo que respecta a la transversalización de género en el sector de la seguridad y la justicia?
- ¿Qué OSC trabajan sobre las cuestiones de género y seguridad, y cómo pueden apoyarse las iniciativas que desarrollan?

## Más información

### Recursos

Anderlini, S.N. y Conaway, C.P. – 'Security Sector Reform', *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, 2004.

Nathan, L. – *Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors*, 2006.

Valasek, K. – 'Gender and Democratic Security Governance', *Handbook for Civil Society Organisations on Public Oversight of the Security Sector*, PNUD y DCAF (julio de 2008, de próxima publicación).

GTZ – *Gender and Citizen Security: Regional Training Module - Basic Text, Methodological Guide, Support Materials*, 2005. OECD DAC – *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, 2007.

### Organizaciones

Centre for Security Sector Management – [www.ssronline.org](http://www.ssronline.org)

DCAF: *Proyecto sobre género y reforma del sector de la seguridad* – [www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform](http://www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform)

Global Facilitation Network for SSR – [www.ssrnetwork.net](http://www.ssrnetwork.net)

OSCE/ODIHR – [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

UNIFEM *Portal on Women, Peace and Security* – [www.womenwarpeace.org](http://www.womenwarpeace.org)

INSTRAW, ahora ONU Mujeres: *Género y reforma del sector de la seguridad* – [www.women.org/en/gps/general/gender-and-security-sector-reform-5.html](http://www.women.org/en/gps/general/gender-and-security-sector-reform-5.html)

Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad (LIMPL): *PeaceWomen* – [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org)

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

La autora de esta Nota Práctica fue Mugiho Takeshita, del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 1, cuya elaboración corrió a cargo de Kristin Valasek, del DCAF.

<sup>1</sup> OCDE-DAC, *Security System Reform and Governance*, Serie: Directrices y Referencias del CAD (OCDE: París), pág. 20. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>

<sup>2</sup> UNIFEM, *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*, (UNIFEM: Nueva York), 2003, pág. 8.

<sup>3</sup> Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, (DCAF: Ginebra), 2007, pág. 159.

<sup>4</sup> Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., "Security Sector Reform", en *Inclusive Security, Sustainable Peace: a Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004, pág. 37.

<sup>5</sup> Engelbrektson, K., "Resolution 1325 increases efficiency", *Good and Bad Examples: Lessons Learned from Working with United Nations Resolution 1325 in International Missions* (Genderforce: Uppsala), 2007, pág.29.

6 Funk, A., Lang, J. L. y Osterhaus, J., *Ending Violence Against Women and Girls – Protecting Human Rights: Good Practices for Development Cooperation*, (GTZ: Eschborn), 2007, págs. 47-48, obra citada en: Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector* (DCAF: Ginebra), 2007, págs. 150-151.

# Género y reforma de las fuerzas policiales

Tara Denham





# Género y reforma de las fuerzas policiales

Tara Denham

### Acerca de la autora

La Sra. Tara Denham combina su experiencia teórica y práctica en su trabajo sobre la reforma de las fuerzas policiales y las cuestiones de género. Posee un máster de Relaciones Internacionales por la Escuela de Asuntos Internacionales Norman Paterson y ha gestionado diversos proyectos relacionados con el desarrollo de la capacidad operacional de cuerpos policiales y gendarmerías para el Centro Pearson de Mantenimiento de la Paz en África Occidental. En dicho marco, la Sra. Denham coordinó en 2006 una mesa redonda titulada "Mujeres policías/gendarmes en operaciones de paz", en la que se abordaron los retos, las oportunidades y las mejores prácticas para la integración del género en las organizaciones nacionales, con un enfoque centrado en la participación en operaciones de paz. En la actualidad, la Sra. Denham trabaja en el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Canadá.

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Maria Christodoulou, Kadi Fakondo, Shobha Gautamm, Sylvio Gravel, Nadine Jubb, Helen McDermott, Eirin Mobekk, Henri Myrtinnen, Françoise Nduwimana, Ivy Okoronkwo, Tony Sheridan, Daniel de Torres, Anne-Kristin Treiber, Walentya Trzcinska y el INSTRAW, ahora ONU Mujeres. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugiho Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnóther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta Herramienta sobre género y reforma de las fuerzas policiales forma parte de una caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. La caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres), DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Marco Dormino, 2009).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Tara Denham. "Género y reforma de las fuerzas policiales." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ONU Mujeres, 2008.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿Qué es la reforma de las fuerzas policiales?</b>	<b>1</b>
2.1 Desafíos comunes de la acción policial .....	2
2.2 ¿Por qué es necesario reformar las fuerzas policiales? .....	3
<b>3. Importancia del género en la reforma policial</b>	<b>3</b>
3.1 Prestación eficaz de servicios de seguridad a hombres, mujeres, niños y niñas .....	3
3.2 Creación de un servicio policial representativo y más eficaz .....	4
3.3 Promoción de unas instituciones y una cultura policiales no discriminatorias y que fomenten los derechos humanos ..	5
<b>4. Cómo integrar el género en la reforma policial</b>	<b>7</b>
4.1 Planes de acción en asuntos de género .....	7
<i>Prestación eficaz de servicios de seguridad a hombres, mujeres, niños y niñas</i>	
4.2 Examen de los protocolos y procedimientos operacionales .....	7
4.3 Procedimientos e iniciativas relacionados con la violencia de género .....	8
4.4 Comisarías de policía o dependencias especializadas para mujeres .....	9
4.5 Policía comunitaria .....	10
<i>Creación de un servicio policial representativo y más eficaz</i>	
4.6 Análisis y auditorías .....	10
4.7 Contratación .....	11
4.8 Retención .....	11
4.9 Recursos humanos .....	12
4.10 Promoción .....	13
<i>Promoción de unas instituciones y una cultura policiales no discriminatorias y que fomenten los derechos humanos</i>	
4.11 Códigos de conducta y políticas referentes a la discriminación, el acoso y la violencia .....	14
4.12 Capacitación de género .....	15
4.13 Supervisión civil .....	15
<b>5. Integración del género en la reforma de las fuerzas policiales en contextos específicos</b>	<b>16</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto .....	16
<i>Policías civiles en operaciones de mantenimiento de la paz</i> .....	17
<i>Verificación de antecedentes</i> .....	17
<i>Contratación de mujeres</i> .....	17
<i>Dependencias policiales especializadas en violencia de género</i> .....	18
5.2 Países en transición .....	19
5.3 Países en desarrollo .....	19
5.4 Países desarrollados .....	19
<b>6. Principales recomendaciones</b>	<b>21</b>
<b>7. Recursos adicionales</b>	<b>22</b>

## ACRÓNIMOS

<b>APD</b>	Departamento de Policía de Albuquerque
<b>PC</b>	Policía comunitaria
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>ECO</b>	Europa Central y Oriental
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UPC</b>	Unidad de policía constituida
<b>UAF</b>	Unidad de apoyo a la familia
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>IWITTS</b>	Instituto para la Mujer en el Comercio, la Tecnología y los Servicios
<b>KPS</b>	Servicio de la Policía de Kosovo
<b>LGBT</b>	Lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros
<b>PNL</b>	Policía Nacional de Liberia
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>UMLP</b>	Unidad de mando local de la policía
<b>RSS</b>	Reforma del Sector de la Seguridad
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNOMSA</b>	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica
<b>CPM</b>	Comisaría de policía para mujeres

# Género y reforma de las fuerzas policiales

## 1 Introducción

Las organizaciones policiales desempeñan un papel muy importante en la sociedad. Son responsables de mantener la paz y el orden, defender el Estado de derecho y realizar sus funciones con sensibilidad y respeto hacia todos los miembros de la comunidad. A medida que las organizaciones policiales de todo el mundo intentan mejorar la respuesta y la protección que ofrecen a las personas y las comunidades, comienza a involucrarse en un proceso de reforma de sus políticas y prácticas. La demanda de la reforma viene impulsada por varios factores: exámenes internos, presión ciudadana, decisiones gubernamentales, la atención internacional o la recuperación post-conflicto. Los procesos de reforma policial apoyan la creación o el fortalecimiento de una organización policial responsable, eficaz, equitativa y respetuosa con los derechos. Un pilar fundamental de cualquier reforma debe ser la garantía de que las necesidades de los diferentes grupos de población en materia de seguridad se entiendan adecuadamente y se tengan en cuenta en la estructura y las operaciones de la policía.

La herramienta siguiente sobre la reforma policial y las cuestiones de género se centra en la importancia de fortalecer la capacidad de la policía para comprender y abordar las diferentes necesidades de la población en su conjunto en lo referente a la seguridad (incluidos los hombres, las mujeres, los niños y las niñas pertenecientes a todos los grupos sociales) y crear unas instituciones policiales representativas y no discriminatorias. La recopilación de esta información se basa en investigaciones internacionales y en la experiencia adquirida sobre el terreno, y engloba tanto los asuntos internos (cultura institucional) como externos (políticas y procedimientos de lucha contra la delincuencia) de la reforma policial.

Esta herramienta va destinada a diversos tipos de agentes que trabajan en el ámbito de la reforma policial, como los funcionarios policiales, el personal responsable de las tareas de contratación, funcionarios gubernamentales, organizaciones internacionales y regionales, organizaciones de la sociedad civil, representantes parlamentarios e investigadores. Está diseñada para servir como un recurso de referencia; combina información contextual con ejemplos y sugerencias prácticos que puedan ser de utilidad de cara al diseño y/o la implementación del proceso de reforma. La información que sigue no debe utilizarse como una plantilla, sino como punto de partida para incorporar las cuestiones de género en los procesos de reforma policial, una reforma que debería definirse de forma amplia y ser representativa de las comunidades a las que sirve la policía.

La herramienta incluye:

- Una introducción a la reforma policial.
- La lógica que subyace a la inclusión de las cuestiones de género y las formas en que dicha inclusión puede fortalecer las iniciativas de reforma policial.
- Puntos de partida para la incorporación del género en diferentes aspectos de la reforma policial, acompañados de sugerencias y ejemplos prácticos.

- Un análisis de una serie de cuestiones específicas relacionadas con el género y la reforma policial en contextos post-conflicto, países en transición, países en desarrollo y países desarrollados.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

## 2 ¿Qué es la reforma policial?

La reforma policial es un elemento central de la reforma del sector de la seguridad (RSS). Este último es un proceso de reforma más amplio que a menudo se define como la transformación del sector de la seguridad, incluidos todos los agentes, las funciones que desempeñan estos, sus actos y responsabilidades con el fin de gestionar el sistema en consonancia con las normas democráticas y los principios de la buena gobernanza<sup>1</sup>. La policía es uno de los principales agentes estatales del sector de la seguridad, y cualquier proceso de reforma de este cuerpo debe coordinarse con los de otros actores para garantizar un planteamiento común a todo el sistema en lugar de un enfoque ad hoc.

Para obtener más información,  
Véase la Herramienta sobre  
género y reforma del sector de  
la seguridad

**Definición de Policía:** fuerza civil de un Estado encargada de la prevención y detección de la delincuencia y del mantenimiento del orden público<sup>2</sup>. El término engloba, por tanto, a todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, como la policía y las fuerzas asimiladas a esta, como la gendarmería, que ejercen competencias policiales, en especial el arresto y la detención<sup>3</sup>.

**Definición de reforma policial:** transformación de una organización policial en un servicio policial profesional y responsable, que desempeña sus funciones teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades locales<sup>4</sup>.

La reforma policial entraña un cambio; se trata de un proceso cuyo resultado es una institución policial más responsable de sus actos y más respetuosa con los derechos humanos. Este proceso puede llevarse a cabo con un plazo definido, en particular en los entornos post-conflicto, en los que se cuenta con asistencia internacional y la reforma está sujeta a cronogramas externos; aunque también puede tener carácter permanente en aquellos casos en que se cuente con apoyo nacional para ello (político o financiero). Una reforma policial eficaz se caracteriza por seguir las fases que se describen a continuación<sup>5</sup>:

1. *Análisis y diagnóstico previos: recopilación de información para estudiar y conocer el contexto local.*
2. *Diseño y planificación: a partir del análisis previo, elaboración de un plan o mapa de reforma claro, con objetivos bien definidos.*
3. *Ejecución de la reforma: puesta en práctica del plan elaborado, en colaboración con las diversas partes interesadas.*
4. *Evaluación: supervisar los progresos realizados, recabar información y datos sobre los cambios producidos, evaluar los logros e identificar los desafíos que es necesario abordar.*

Este proceso es específico a cada contexto, ya se trate de un país en desarrollo, en transición, desarrollado o en situación post-conflicto (la sección 5 ofrece sugerencias y recomendaciones particulares para cada uno de estos contextos). Aunque cada entorno presenta especificidades propias, el respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario debe considerarse como un punto de partida esencial a la hora de emprender una reforma de la cultura interna y externa de la policía.

A modo de ejemplo de procesos de reforma acometidos en diferentes regiones del mundo, cabe citar los siguientes:

- **América Central:** la reforma busca distanciar a la policía del sistema militar y establecer el control civil sobre las fuerzas de seguridad<sup>6</sup>.
- **Asia Central:** en este caso el modelo de reforma supone una transformación de los sistemas policiales coloniales en una estructura democrática en la que la policía trabaja para los ciudadanos, y no en función de los intereses de un determinado partido o el gobierno o de un grupo social influyente<sup>7</sup>.
- **América del Norte:** la reforma trata de responder a la corrupción y a las denuncias y procesos judiciales que apuntan a un uso excesivo de la fuerza, para crear un modelo policial más orientado a la prestación de servicios y caracterizado por la inclusión de las necesidades de la comunidad en su conjunto, incluidas las comunidades anteriormente situadas en la periferia (como las lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros -LGBT-).
- **Europa Oriental/Estados post-comunistas:** en estos países, la reforma trata de responder a la corrupción y a la necesidad de contar con una policía orientada a la prestación de servicios y que se rija por el Estado de derecho.

Estos ejemplos son solo algunas muestras de los principales tipos de reformas globales que se están produciendo. Debe tenerse en cuenta que, mientras que algunas de ellas pueden guardar una relación más estrecha con una región o un contexto en concreto, hay otras clases de reforma que pueden tener lugar en cualquier institución policial. A modo de ejemplo de reformas policiales, cabe citar las siguientes: la introducción de cambios en todos los niveles, a través del desarrollo de las capacidades, la capacitación y la concienciación, entre otras iniciativas; el trabajo con funcionarios de alto rango para modificar la naturaleza militar de los cuerpos policiales; o la redefinición del mandato y de los procedimientos operacionales que aplica la institución policial. Con independencia del nivel, el tipo o el contexto en que se produzca la reforma, es preciso conocer las capacidades locales para su aplicación, las necesidades de la población afectada y el plazo disponible, a fin de garantizar que el plan de reforma sea realista y pueda ejecutarse en un período de tiempo razonable.

## 2.1 Desafíos comunes de la acción policial

Las instituciones policiales se enfrentan a diversos desafíos que requieren un análisis constante para detectar las áreas en las que sea necesario introducir mejoras. Pocas organizaciones, por no decir ninguna, son inmunes a la crítica y a las exigencias de cambio, incluidas las más experimentadas, pero también las organizaciones policiales de reciente creación. Pese a las enormes diferencias geográficas, sociales y económicas que existen entre unos países y otros y a la gran diversidad de estructuras, tamaños y contextos que presentan las instituciones policiales en ellos, se observa una serie de problemas comunes que afectan a muchas organizaciones policiales, particularmente en lo que atañe a las cuestiones de género. A continuación figura una lista no exhaustiva<sup>8</sup>:

- Las bajas tasas de respuesta a delitos cometidos contra determinados grupos sociales.
- El uso excesivo de la fuerza contra determinados colectivos, especialmente contra grupos marginados como hombres pertenecientes a minorías, pueblos indígenas o personas LGBT.
- La exclusión de algunos grupos específicos en el seno de las instituciones policiales.
- El abuso de poder y los comportamientos inadecuados.
- La negativa a registrar denuncias.

Recuadro 1		Eficacia operacional de la policía	
Responsabilidad	Eficacia	Equidad	Respeto de los derechos
Sólidos vínculos con la comunidad, para difundir información sobre los derechos de los ciudadanos y las responsabilidades de la policía.	Desarrollo de aptitudes para todo el personal policial.	Oportunidades profesionales para que cualquier miembro de la comunidad pueda desarrollar su carrera en la policía.	Menor incidencia del uso de excesivo de la fuerza.
Mecanismos independientes para investigar las denuncias interpuestas contra la policía.	Reducción de la corrupción.	Salario basado en el nivel de aptitud y en el rango, no en el sexo.	Trato igualitario a todo el personal de la organización.
Poderosos mecanismos de supervisión interna y externa.	Oportunidades de capacitación en todos los niveles de la organización policial.	Igualdad de acceso a las oportunidades de desarrollo profesional.	Consideración de las necesidades de todo el personal en materia de salud.
Aportaciones y opiniones diversas sobre las operaciones y el funcionamiento de la policía.	Conocimiento de las diferentes amenazas para la seguridad y capacidad para hacerles frente.	Asignación de recursos basada en las necesidades y amenazas identificadas en materia de seguridad.	Prestación de servicios policiales equitativos a todos los miembros de la comunidad.

**Recuadro 2**

**Amenazas para la seguridad de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas**

Hombres	Mujeres	Niños	Niñas
<ul style="list-style-type: none"> <li>Robo (en Australia, el 75% de las víctimas son hombres)<sup>11</sup></li> <li>Agresión</li> <li>Homicidio</li> <li>Agresión simple y con agravantes</li> <li>Violencia de bandas</li> <li>Obligación de violar a familiares propios (sobre todo en situaciones de conflicto)</li> <li>Violación y tortura sexual</li> <li>Trata de personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Violencia doméstica</li> <li>Agresión sexual (en EE. UU., el 92% de las víctimas que lo sufren en el trabajo son mujeres)<sup>12</sup></li> <li>Asesinatos relacionados con la dote</li> <li>Acoso sexual</li> <li>Violación</li> <li>Asesinatos "por honor"</li> <li>Acoso</li> <li>Esterilización forzada</li> <li>Trata de personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Violencia de bandas</li> <li>Abuso y violación infantiles</li> <li>Acoso</li> <li>Secuestro y rapto</li> <li>Exposición y abandono</li> <li>Trata de personas</li> <li>Compraventa con fines de prostitución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Infanticidio</li> <li>Abuso y violación infantiles</li> <li>Trata de personas</li> <li>Secuestro y rapto</li> <li>Matrimonio infantil</li> <li>Compraventa con fines de prostitución</li> </ul>

- Unas aptitudes de investigación deficientes, lo que se traduce en un reducido volumen de condenas.
- La ausencia de rendición de cuentas.
- La falta de confianza por parte de los ciudadanos.

**2.2 ¿Por qué es necesario reformar las fuerzas policiales?**

Con el fin de abordar los retos comunes a los que se enfrentan las instituciones policiales, cabe la posibilidad de emprender reformas que mejoren su eficacia operativa así como su responsabilidad, su equidad y el respeto de los derechos por parte de estas organizaciones. Sin pretender ser exhaustivo, el recuadro 1 ofrece ejemplos de cambios que pueden lograrse como resultado de la reforma policial, en el marco de una iniciativa dirigida a mejorar la eficacia operativa de una organización de este tipo.

El abordaje de las cuestiones de género no consiste en quitar poder a los hombres para dárselo a las mujeres y a otros grupos insuficientemente representados, sino que se trata de un proceso que persigue mejorar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones una vez reformadas.

**Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales**

La integración del género en la reforma policial es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).*
- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).*
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).*

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

**3 ¿Por qué es importante la cuestión del género en la reforma policial?**

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

**La transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>9</sup>.

**Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad**

**3.1 Prestación eficaz de servicios de seguridad a hombres, mujeres, niños y niñas**

Dado que la policía es responsable del mantenimiento del orden público y la protección de la ciudadanía, debe conocer y hacer frente a todas las amenazas a las que se enfrenta la comunidad a la que sirve desde el punto de vista de la seguridad, reconociendo que hombres y mujeres se ven afectados de forma muy distinta y en diferentes grados por la violencia y la discriminación. Por ejemplo, los hombres suelen ser víctimas en mayor medida de delitos cometidos en espacios públicos, mientras que los crímenes perpetrados contra mujeres, como la violencia doméstica, ocurren a menudo en el ámbito privado, una esfera de la que muchas instituciones estatales no se consideran responsables<sup>10</sup>. El recuadro 2 ofrece algunos ejemplos de amenazas para la seguridad de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas (aunque no se muestran por orden de prevalencia).

Los funcionarios policiales tienen el deber de impedir, reducir y responder a estos tipos de delincuencia, incluida la violencia de género, una de las amenazas más frecuentes para la seguridad en todas las partes del mundo. Un estudio de la Organización Mundial de la Salud señala que más del 69% de las mujeres declararon haber sufrido agresiones físicas a manos de sus parejas

Recuadro 3		Porcentaje de funcionarios de policía en una serie de países seleccionados, por sexo	
País	Año	Agentes femeninas	Agentes masculinos
<b>Post-conflicto</b>			
Sudáfrica <sup>19</sup>	2006	29%	71%
Chipre <sup>20</sup>	2006	16%	84%
Sierra Leona <sup>21</sup>	2006	15%	85%
Kosovo <sup>22</sup>	2006	14%	86%
<b>En transición y en desarrollo</b>			
Jamaica <sup>23</sup>	2001	18%	82%
República Checa <sup>24</sup>	2001	12%	88%
Venezuela <sup>25</sup>	2002	10%	90%
Rumanía <sup>26</sup>	2005	8%	92%
India <sup>27</sup>	2006	2%	98%
<b>Desarrollados</b>			
Australia <sup>28</sup>	2002	29%	71%
Canadá <sup>29</sup>	2006	18%	82%
Suecia <sup>30</sup>	2001	18%	82%
Estados Unidos <sup>31</sup>	2006	12-14%	88-86%
Finlandia <sup>32</sup>	2004	10%	90%

masculinas en algún momento de sus vidas<sup>13</sup>. La violencia de género es un acto de violencia física, sexual o psicológica que tiene una elevada probabilidad de provocar daños a una persona y se comete debido al género de esta. Este tipo de violencia se perpetra contra hombres, mujeres, niños y niñas, y refleja los desequilibrios de poder que existen entre los hombres y las mujeres, o entre un niño y su cuidador o cuidadora.

La violencia de género puede ir unida a otros factores de inseguridad, como el origen étnico, la orientación sexual o la religión:

- En el 67% de las causas judiciales con agravantes instruidas en Inglaterra y Gales en 2005/2006, los acusados eran musulmanes<sup>14</sup>.
- En Sudáfrica, las lesbianas de raza negra son violadas y agredidas físicamente y de forma verbal debido a su orientación sexual<sup>15</sup>.

Los hombres y las mujeres suelen ser reacios a denunciar este tipo de crímenes ante la policía. Los hombres que han sufrido violencia de género suelen sentirse avergonzados y poco dispuestos a hablar sobre estos incidentes por temor a ser considerados débiles, castrados o gais. Las mujeres, por su parte, suelen estar renuentes a hablar con los policías, debido a los tabúes sociales y al estigma asociado al hecho de ser víctimas de la violencia de género. En los países que no cuentan con leyes adecuadas sobre la erradicación de la violencia de género existen algunos

retos adicionales. En el seno de la policía, es necesario garantizar que todos los funcionarios (hombres y mujeres) reciban una capacitación apropiada para responder a las víctimas de la violencia de género y posean las aptitudes necesarias para enjuiciar e investigar eficazmente los delitos.

### 3.2 Creación de un servicio policial representativo y más eficaz

*"Aumentar la diversidad no solo es algo adecuado o moralmente correcto; es fundamental para que hagamos bien nuestro trabajo. Un entorno de trabajo diverso nos permite disponer de una amplia variedad de aptitudes, experiencias, educación y culturas que maximiza nuestra capacidad para ofrecer diferentes tipos de soluciones locales a los problemas locales."*

Ministerio del Interior del Reino Unido, Manual sobre la diversidad en el servicio policial<sup>16</sup>

Las amenazas para la seguridad y los delitos afectan a todos los sectores de la sociedad; no obstante, las organizaciones policiales de todo el mundo siguen siendo predominantemente masculinas. Determinados grupos en particular cuentan con una representación muy baja en ellas. La labor policial está considerada tradicionalmente como un "trabajo de hombres" al estar asociada a la delincuencia, el peligro y la coacción<sup>17</sup>. Los procesos de

contratación, incluidas la verificación de antecedentes y las entrevistas personales, eliminan en ocasiones a las candidatas o a los hombres que no muestran unas actitudes masculinas "correctas", como la "dureza" de carácter considerada propia de los hombres o una heterosexualidad absoluta<sup>18</sup>. Sin embargo, una mayor representatividad de la fuerza policial –de forma que refleje la composición étnica, religiosa, geográfica, sexual, tribal y lingüística de la comunidad– mejorará la credibilidad, la confianza y, por ende, la legitimidad del servicio a ojos del público. El incremento del volumen de mujeres puede proporcionar ventajas concretas desde el punto de vista operacional.

El recuadro 3 ofrece una visión general de la excesiva representación masculina en el ámbito policial en todo el mundo.

Con el fin de mejorar la eficacia operativa de la policía y de responder de un modo más adecuado a las necesidades de las mujeres y los grupos insuficientemente representados en materia de seguridad, es preciso adoptar medidas que permitan eliminar la diferencia existente en términos de representación. Entre los beneficios que puede aportar una mayor representación femenina, citados por el Departamento de Policía del Reino Unido, figuran los siguientes<sup>33</sup>:

- Un agente de policía gai puede ser capaz de sugerir nuevas formas de transmitir mensajes de lucha contra la delincuencia a las comunidades gais así como en el seno de la policía.
- Un funcionario joven puede conocer mejor los clubs y los bares locales y poder aportar soluciones innovadoras al problema de la adicción al alcohol.
- Una funcionaria musulmana puede encontrarse en mejor situación para mujer musulmana.

Pero además, el incremento de la representación de mujeres en la plantilla policial puede ofrecer ventajas adicionales. De acuerdo con el Centro Nacional para la Mujer y la Acción Policial, diversos estudios nacionales e internacionales indican que las mujeres y los hombres poseen idénticas aptitudes para desarrollar la labor policial con eficacia. De hecho, estos estudios indican que las mujeres suelen aportar un determinado conjunto de competencias y virtudes al trabajo policial, entre las que se mencionan la capacidad para minimizar el uso (o la dependencia) de la fuerza a la hora tratar con personas agresivas<sup>34</sup>. A continuación se enumeran algunas otras formas a través de las que las mujeres pueden contribuir a mejorar la eficacia de las organizaciones policiales<sup>35</sup>:

- Las agentes pueden resolver mejor las situaciones potencialmente violentas que sus colegas masculinos.
- Las funcionarias son denunciadas por la población con menos frecuencia que sus colegas masculinos por comportarse de forma inapropiada.
- Las agentes presentan una menor inclinación a utilizar medios letales, como armas de fuego.
- Asimismo, las mujeres policías se enfrentan a una oposición o una resistencia menores por parte de los delincuentes masculinos a los que detienen o interrogan.
- Las agentes pueden ser modelos de conducta para la comunidad, pues demuestran la capacidad de las mujeres para participar en las instituciones del sector de la seguridad.
- Las agentes suelen poseer unas mejores aptitudes de comunicación que sus compañeros y tienen mayor facilidad para lograr la cooperación y la confianza necesarias para implantar un modelo de policía comunitaria<sup>36</sup>.

Además, desde el punto de vista operativo es crucial elevar la representación de mujeres si se quiere que la policía sea capaz de responder con eficacia ante la violencia de género que sufren mujeres y niñas. Las mujeres no solo tienen mayores probabilidades de denunciar este tipo de violencia ante una agente femenina, sino que además el hecho de contar con la presencia de una mujer adecuadamente instruida durante el proceso de investigación constituye una buena práctica.

### 3.3 Promoción de unas instituciones y una cultura policiales no discriminatorias y que fomenten los derechos humanos

La eliminación de la discriminación y las violaciones de los derechos humanos por parte del personal policial, incluida la violencia de género, ayudará a crear un entorno de trabajo productivo y eficaz e incrementará la seguridad del personal policial y civil. En algunos países, la policía comete abusos que incluyen el acoso sexual y las agresiones sexuales, es cómplice en delitos de trabajos sexuales forzados y trata de seres humanos e incurre en discriminación basada en el sexo y la orientación sexual. El personal policial de ambos sexos, así como el personal civil (hombres, mujeres, niños y niñas) pueden ser víctimas directas de estas violaciones. A modo de ejemplo, un informe elaborado por Amnistía Internacional en 2006 señalaba lo siguiente: "Se sabe que las violaciones de mujeres y niñas a manos de las fuerzas policiales y de seguridad, pero también en sus propias casas y comunidades, constituyen"<sup>37</sup>.

Estas formas de violaciones de derechos humanos pueden ser perpetradas por agentes individuales o por grupos de empleados, y en ocasiones se perpetúan merced a la existencia de unas culturas institucionales discriminatorias.

Las actitudes discriminatorias del personal policial también pueden suponer un obstáculo para la igualdad de acceso a los servicios policiales. De acuerdo con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, en todos los países las mujeres declaran que la policía es insensible a los delitos basados en el género y que a veces no los investiga adecuadamente. "Algunas mujeres señalaron que, cuando acudieron a la policía para denunciar una violación, los agentes se lo habían tomado a broma, llegando a preguntarles si habían disfrutado con la experiencia"<sup>38</sup>. La discriminación basada en el género puede ir unida a discriminación basada en otros factores, como la raza, la clase social, la casta, la edad o la discapacidad física. Por ejemplo, la discriminación y la violencia sistemáticas que sufren las comunidades romaníes por parte de la policía en Croacia y la República Checa hacen que las mujeres de esta etnia no intenten acudir a las autoridades en busca de ayuda<sup>39</sup>.

Sin embargo, es preciso señalar que la inclusión de las mujeres y de los grupos insuficientemente representados no se traduce automáticamente en una organización policial no discriminatoria. En ocasiones, la cultura interna de falta de respeto y acoso lleva a determinados funcionarios a asumir la cultura dominante para protegerse en su lugar de trabajo. Se sabe que algunas agentes han tratado con mayor dureza a las mujeres víctimas de delitos y emplean una fuerza mayor con los ciudadanos en un intento por ganarse la aceptación del grupo dominante<sup>40</sup>. El proceso de reforma debe abordar los desafíos asociados a la cultura de la organización y trabajar para crear un servicio policial en el que tanto el personal como la población a la que sirve gocen del máximo respeto.

Recuadro 4		Plantilla para la elaboración de un plan de acción para la reforma <sup>42</sup>	
Recomendaciones	Tareas	Responsabilidad	Cronograma
1. Promover un valor organizacional, declarando el compromiso de la organización policial con la diversidad y las cuestiones de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar una declaración de valores para la organización.</li> </ul>		
2. Crear políticas y procedimientos que permitan hacer realidad el valor organizacional. Ejemplo: no se discriminará a ningún miembro del personal por ningún motivo (raza, religión, sexo u orientación sexual).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la claridad de las disposiciones recogidas en la política. Estas serán las herramientas más poderosas para orientar la reforma policial.</li> </ul>		
3. Crear una dependencia o un órgano permanente encargado de asegurar la integración del género en todos los aspectos de las políticas y prácticas policiales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir el mandato y las atribuciones de dicha dependencia u órgano, formulando recomendaciones en cuanto a su composición.</li> </ul>		
4. Desarrollar una estrategia integral de comunicación interna y externa, que respalde el logro de los objetivos de igualdad de género en el seno de la institución policial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar una estrategia de comunicación utilizando métodos sencillos.</li> </ul>		
5. Fijar objetivos cuantificables en lo tocante a la igualdad de género y establecer mecanismos de seguimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir los sistemas de supervisión y asignar los recursos necesarios.</li> <li>Desarrollar sistemas de seguimiento y bases de datos para la recogida de información.</li> </ul>		
6. Fijar metas estratégicas en cuanto a la contratación de personal con objeto de mejorar la capacidad de la policía para prestar servicios a los diferentes grupos existentes en el seno de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Llevar a cabo un estudio demográfico para identificar las necesidades en lo tocante a la diversidad.</li> </ul>		
7. Acometer un examen minucioso de los procedimientos de contratación con el propósito de identificar y eliminar cualquier barrera que impida contratar a personas pertenecientes a grupos insuficientemente representados, y analizar los perfiles de los candidatos y candidatas que resulten rechazados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir los procesos de examen y asignar los recursos necesarios.</li> </ul>		
8. Establecer mecanismos para garantizar que todos los miembros del equipo de entrevistadores comprendan y demuestren un compromiso con la igualdad de género y la orientación al servicio de la labor policial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilizar las nuevas políticas definidas como base para la capacitación.</li> </ul>		
9. Elaborar un plan para revisar todas las políticas y procedimientos con el fin de garantizar que sean sensibles al género y a la diversidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir en el plan el cronograma y las responsabilidades del proceso de revisión.</li> </ul>		
10. Integrar las nuevas políticas y procedimientos en materia de género y diversidad en el programa de capacitación dirigido tanto al personal existente como al de nueva incorporación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impartir a todos los formadores capacitación sobre las nuevas políticas diseñadas.</li> <li>Identificar cualquier deficiencia que presente la capacitación y rediseñar los programas de formación para subsanar dichos problemas.</li> </ul>		
11. Desarrollar un programa de tutorización para el personal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar a mujeres en todos los niveles de la policía para que participen en el programa de tutorización.</li> </ul>		
12. Revisar las iniciativas favorables a la familia para que reflejen las necesidades de toda la plantilla policial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar las necesidades de hombres y mujeres y desarrollar iniciativas o políticas dirigidas a dar respuesta a esas necesidades.</li> </ul>		
13. Introducir procesos de apoyo a los supervisores con objeto de que puedan responder mejor ante cualquier conducta inapropiada de los empleados en lo que respecta al acoso y la discriminación en el lugar de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar medidas disciplinarias y capacitar a todos los supervisores sobre el proceso de adopción de medidas disciplinarias.</li> </ul>		
14. Establecer o mejorar los medios existentes para tramitar las denuncias presentadas por los ciudadanos contra la policía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar el sistema actual de examen de denuncias y garantizar su accesibilidad, sobre todo por parte de las mujeres y los grupos minoritarios.</li> </ul>		
15. Establecer mecanismos para que los miembros de la junta de examen que se ocupa de los procesos de promoción comprendan y demuestren compromiso con la igualdad de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir indicadores que permitan cuantificar el compromiso de la junta de examen con la igualdad de género.</li> </ul>		
16. Implantar mecanismos para garantizar que la asignación de instalaciones, equipo, etc. se lleve a cabo con criterios de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar las necesidades en lo que respecta a las instalaciones y el equipo.</li> </ul>		

# 4

## Cómo integrar el género en la reforma policial

Véase la Herramienta sobre el seguimiento, evaluación y valoración de género y la reforma del sector de seguridad

Cualquier proceso de reforma es delicado y requiere un estudio estratégico de los agentes que participarán en él. Reconociendo que la policía tiene la responsabilidad de servir y proteger a la comunidad, la apropiación local es importante desde el punto de vista de la eficacia y la sostenibilidad de los procesos de reforma. Una característica común a los países desarrollados y a los que atraviesan situaciones post-conflicto es que ni las organizaciones policiales ni la población a la que sirven deberían considerarse como receptores pasivos de la reforma. En consecuencia, las sugerencias y los ejemplos siguientes, relativos a la integración del género en la reforma policial, deberán adaptarse a las necesidades y capacidades específicas que existan en el ámbito local.

Asimismo, es importante tener presente que los hombres desempeñan una función clave en la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de reforma policial. Aquellos que ostentan cargos de poder pueden utilizar su influencia para apoyar y liderar las reformas. Hay personas que asumen la función de líderes, aliados y educadores en el seno de una organización, específicamente fomentando el diálogo sobre temas potencialmente sensibles en el seno de la jerarquía del sector de la seguridad<sup>41</sup>. En todos los rangos, los hombres que reconocen la oportunidad de crear un terreno de juego homogéneo para todo el personal policial pueden liderar con el ejemplo cuando se introducen nuevas políticas y procedimientos. La implicación de agentes masculinos en los debates sobre la necesidad de promover la igualdad de género ofrece una oportunidad para difundir información e identificar posibles áreas de resistencia. Sin la apropiación y el apoyo de la mayoría de una organización policial no será posible que ninguna iniciativa triunfe o consiga un cambio duradero.

### 4.1 Planes de acción en asuntos de género

Los puntos de partida que se exponen más adelante muestran algunas de las posibilidades que existen para integrar el género en la reforma policial. Dado el elevado número de esferas que es preciso abordar, el proceso de reforma puede parecer abrumador y en ocasiones quizá no resulte fácil saber por dónde empezar. Un diagnóstico inicial de género puede permitir conocer la situación existente y poner de relieve aquellos ámbitos a los que sea necesario prestar una atención inmediata o a más largo plazo. Con base en dicho análisis se podrá elaborar un plan de acción para identificar aquellas áreas en las que sea preciso llevar a cabo algún tipo de intervención y las tareas que deban llevarse a cabo.

El recuadro 4 presenta un modelo de plan de acción que puede utilizarse para guiar el proceso, si bien será necesario adaptarlo al contexto específico.

### *Prestación eficaz de servicios de seguridad a hombres, mujeres, niños y niñas*

#### 4.2 Examen de los protocolos y procedimientos operacionales

Los protocolos y procedimientos definen el marco operacional para el trabajo de las organizaciones policiales, y modela la cultura institucional. Es preciso contar con protocolos y procedimientos claros y sensibles al género para minimizar el número de casos de aplicación discriminatoria basada en el criterio de determinados funcionarios. A la hora de examinar los protocolos y procedimientos, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

##### Examen y consulta

- Revisar los procedimientos y protocolos para garantizar que no sean discriminatorios, que incluyan un lenguaje sensible al género e incorporen las diferentes necesidades de hombres, mujeres niños y niñas en materia de seguridad (en particular, deberán incluir disposiciones específicas sobre la violencia de género).
- Asegurar que los procedimientos y protocolos existentes reflejen con claridad que la policía tiene la misión de servir y proteger a la comunidad en su conjunto, incluidas las mujeres y los grupos insuficientemente representados.
- Celebrar consultas con las asociaciones policiales masculinas y femeninas para identificar los cambios necesarios.
- Debatir sobre los protocolos y procedimientos con los diferentes grupos de la comunidad, incluidas las organizaciones de mujeres, las personas supervivientes de la violencia y otros sectores como los de la salud, la educación y los sistemas judicial y penal a través de foros policiales comunitarios u otras iniciativas.
- Establecer un proceso de examen continuo con objeto de adaptar los protocolos y procedimientos a los cambios observados en los intereses y necesidades de la comunidad<sup>43</sup>.

##### Compromiso

- Garantizar que los procedimientos y protocolos revisados cuenten con el apoyo de la alta dirección y que se destinen recursos financieros para la implementación e integración de la nueva información en todas las sesiones de capacitación<sup>44</sup>.

## Recuadro 5 | Modelo de protocolo de acuerdo entre un grupo comunitario y un servicio policial

A continuación se expone un modelo de protocolo entre la policía y un grupo comunitario para la inclusión de un colectivo insuficientemente representado. El modelo de protocolo sirve para demostrar el compromiso de la policía de colaborar y dar respuesta a las necesidades de dicho colectivo. Está basado en el protocolo de acuerdo firmado entre el Centro Wabano para la Salud de los Aborígenes y el departamento de policía de Ottawa<sup>46</sup>.

### Definiciones de principios claves

#### El interés superior, la protección y el bienestar de cada persona revisten la máxima importancia

- Valorar, respetar y afirmar la importancia de las creencias culturales y tradicionales específicas.
- El respeto mutuo entre los proveedores de servicios es beneficioso para toda la comunidad.
- Respetar los derechos de las personas a participar más intensamente en la determinación de las causas y soluciones de la delincuencia, los desórdenes y los conflictos existentes en una comunidad.
- Todas las personas deben comprometerse a mejorar la calidad de vida de todos y a eliminar el racismo.

### Definición de funciones y responsabilidades

#### El papel del grupo comunitario

1. Dar a conocer la cultura y la historia del grupo a los miembros de la policía a través de diversas iniciativas, que pueden incluir capacitación, reuniones, diálogo y establecimiento de relaciones.
2. Proporcionar recursos o información sobre los organismos que prestan servicios en el seno de la comunidad.
3. Participar en los comités pertinentes para señalar diferentes temas a la atención de la policía.

#### El papel del servicio policial

1. Garantizar la seguridad de todos los miembros de la comunidad, siendo consciente de que determinados grupos suelen ser objeto de una vigilancia policial excesiva pero disfrutan de una protección insuficiente.
2. Colaborar con los diferentes grupos y organismos de la comunidad para asegurar la satisfacción de las necesidades específicas de cada uno de ellos a través de la provisión de servicios policiales.
3. Ofrecer la oportunidad a los miembros del personal de participar en sesiones intensivas de concienciación cultural y disponer un espacio para ello, transmitiendo asimismo la importancia de asistir a dichas sesiones.
4. Crear en el seno de la policía un ambiente que favorezca y aliente la interacción entre los miembros del personal y las comunidades específicas.

### Definición de la intención de las Partes

#### Las Partes tienen la intención de:

1. Elaborar e implementar un programa informativo, educativo o de capacitación con el fin de ofrecer oportunidades para el aprendizaje mutuo.
2. Celebrar reuniones periódicamente para intercambiar información sobre los programas, servicios y actos organizados, así como para examinar los progresos realizados en pos del logro de los objetivos de este protocolo.
3. Examinar formalmente este protocolo en un plazo de seis meses a contar desde su firma, y posteriormente con frecuencia anual o antes, si así lo solicita cualquiera de las partes.
4. Se introducirán ajustes cuando se considere adecuado y previo acuerdo entre ambas partes.

## Difusión

- Traducir todos los protocolos y procedimientos a las lenguas pertinentes y exponerlos en todas las comisarías de policía y en lugares destacados, acompañados de un plan de comunicación y capacitación.
- Los procedimientos que hagan referencia a los contactos con la comunidad deberían publicarse en lugares en los que exista un alto nivel de interacción entre la policía y la población, e ir acompañados de una campaña pública de información<sup>45</sup>.

## 4.3 Procedimientos e iniciativas relacionados con la violencia de género

Dado que la violencia de género es una de las amenazas más habituales para la seguridad pública (identificada en la sección 3.1), la policía tiene la responsabilidad de contar con procesos rigurosos y selectivos para responder ante ella. Estos procesos incluyen el desarrollo de una labor activa de investigación, arresto, detención y fomento del enjuiciamiento de los delitos de violencia de género, así como la provisión de apoyo adecuado y mecanismos de remisión a todas las víctimas de esta lacra.

## Entre las buenas prácticas para responder a la violencia de género cabe citar las siguientes:

Iniciativas de carácter procesal:

- Modificar los planteamientos de la labor policial en el marco de un concepto más amplio de Estado de derecho, lo que incluye reformar las leyes que dictan las respuestas que debe dar la policía en los casos de violencia de género, por ejemplo, una política de arresto de obligado cumplimiento cuando existan motivos razonables para un arresto, o un sistema obligatorio de denuncia para la violencia doméstica.
- Crear protocolos y procedimientos integrales para abordar los problemas de violencia de género, como protocolos de respuesta a llamadas relacionadas con la violencia doméstica, de recepción de víctimas masculinas y femeninas de la violencia sexual o de remisión de las víctimas de la violencia contra las personas gais, así como procedimientos de gestión de casos de trata de seres humanos.
- Colaborar con los sectores sanitario, educativo, judicial y de la sociedad civil para garantizar una mayor eficacia de las respuestas ante la violencia de género; crear planes de acción, sistemas de remisión y protocolos conjuntos.

- Recabar datos exhaustivos y uniformes sobre los delitos de violencia de género con fines de supervisión y de captación de los recursos necesarios.
- Asimismo, cabe la posibilidad de impulsar otras iniciativas estructurales y programáticas como las que se describen a continuación:
- La creación de unidades especializadas y adecuadamente instruidas en el seno de las organizaciones policiales para responder más eficazmente a la violencia de género (véase la sección 5.3).
- La impartición de cursos de capacitación intensivos a todos los funcionarios policiales con el fin de que sean capaces de responder con eficacia ante las diferentes formas de violencia de género (véase la sección 4.12).
- La creación de líneas de atención telefónica para atender las llamadas relacionadas con la violencia de género.
- Llevar a cabo campañas mediáticas para concienciar sobre el problema de la violencia de género, garantizar que las personas supervivientes conozcan sus derechos y los servicios policiales pertinentes y enviar un mensaje claro a la población sobre la intolerancia policial a la violencia de género<sup>47</sup>.
- Colaborar con la ciudadanía en campañas de divulgación sobre la lucha contra la violencia de género.

#### 4.4 Comisarías de policía o dependencias especializadas para mujeres

Las mujeres suelen ser reacias a interponer denuncias ante la policía por varios motivos: prácticas culturales que limitan los contactos entre hombres y mujeres, unas normas sociales que no permiten a las mujeres hablar de la violencia que sufren en el hogar y la incapacidad de la policía para tramitar las denuncias<sup>49</sup>. Además, a menudo sienten miedo, vergüenza, turbación o simplemente no desean tener nada que ver con los sistemas policial y judicial. Los informes de la oficina de estadística del Canadá correspondientes a 2004 indican que solo un 36% de las mujeres que son víctimas de abusos conyugales y menos del 10% de las víctimas de agresiones sexuales denuncian estos delitos a la policía<sup>50</sup>.

A raíz de esta iniciativa se han creado comisarías de policía para mujeres y dependencias especializadas en violencia doméstica en varios países, como Argentina, Brasil,

#### Box 6

#### La lucha contra la violencia de género por parte de la fuerza policial de Guyana

La fuerza policial de Guyana viene trabajando con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para establecer una red con el objetivo de reducir la violencia doméstica y de género. Entre los resultados de esta iniciativa cabe mencionar la impartición de capacitación sobre la Ley de violencia doméstica como componente obligatorio del programa de formación de la Academia de Policía de Guyana; la creación de espacios para entrevistar a las personas que presentan denuncias de violencia doméstica en las comisarías de policía; y la promesa del Comisario de Policía de establecer una unidad especializada en violencia doméstica en el seno de la fuerza policial de Guyana con el fin de mejorar la capacidad de esta institución para cumplir su misión de aplicación de la ley en esta esfera<sup>48</sup>.

Colombia, Costa Rica, Ecuador, India, Liberia, Nicaragua, Perú, Uruguay, Sierra Leona, Sudáfrica y el Reino Unido. El personal de estas comisarías es fundamentalmente femenino, con el objetivo de proporcionar un entorno en el que las mujeres puedan sentirse cómodas a la hora de presentar sus denuncias y tener la seguridad de que estas serán objeto de una adecuada tramitación. En estas comisarías suele haber agentes de policía especializadas que trabajan junto a profesionales sanitarios, trabajadores sociales y expertos jurídicos y de otros ámbitos. Estos equipos son capaces de responder eficazmente ante los casos de violencia de género, incluida la violencia doméstica y las agresiones sexuales perpetradas contra mujeres y niños. Además, se centran en incrementar la concienciación sobre los derechos de la mujer en el seno de la comunidad.

Entre los resultados observados desde la institucionalización de estas comisarías y dependencias cabe destacar los siguientes:

- En la India se crearon 188 comisarías de policía para mujeres entre 1992 y 1994. Según los informes elaborados al respecto, esto se ha traducido en un aumento del 23% del número de denuncias presentadas por delitos cometidos contra mujeres y niños, así como en una mayor proporción de sentencias condenatorias<sup>51</sup>.

#### Recuadro 7

#### Estudio de caso sobre las comisarías de policía para mujeres en países de América Latina

Un estudio realizado en 2003 sobre determinados países de América Latina (la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, el Perú y el Uruguay) descubrió que cada una de estas comisarías presenta características únicas y atiende a un segmento diferente de la población, dependiendo del país de que se trate y de su legislación penal<sup>54</sup>. A pesar de estas diferencias, los principales rasgos de las comisarías para mujeres son los siguientes<sup>55</sup>:

- La mayoría de ellas atienden casos de violencia doméstica o familiar contra mujeres, niños y niñas.
- Las comisarías para mujeres prestan sus servicios en colaboración con otros actores estatales y no estatales.
- Los servicios policiales incluyen la toma de declaraciones, la realización de investigaciones y la mediación para alcanzar acuerdos en colaboración con trabajadores sociales.
- En estas comisarías trabajan únicamente agentes femeninas.
- El acceso a los servicios multidisciplinares que prestan es gratuito para las usuarias.

Las unidades especializadas de las comisarías para mujeres tienen la finalidad de:

- Proteger a las mujeres frente a las amenazas para su seguridad.
- Proporcionar acceso a servicios jurídicos, médicos y de apoyo psicológico, a los que las usuarias (la mayoría de las cuales son pobres) no podrían acceder de otro modo.
- Contribuir a la adopción de un enfoque de género sobre la seguridad en general.
- Contribuir a la buena gobernanza a través de una colaboración constante entre los movimientos de mujeres y las ONG, las fuerzas policiales y, en algunos casos, los mecanismos estatales para la mujer en las zonas en las que se presten, coordinen y administren los servicios.
- Recabar información sobre los delitos de los que se ocupan las unidades especializadas de estas comisarías.

- El Reino Unido ha observado que, desde que se crearon las dependencias especializadas en violencia doméstica, se ha registrado un incremento significativo del número de denuncias, unas mayores tasas de arresto y enjuiciamiento y una menor incidencia de la revictimización<sup>52</sup>.
- En Sierra Leona se crearon diversas unidades de apoyo a la familia en 2001 (véase la sección 5.1). Desde entonces se ha producido un aumento del número de denuncias y arrestos<sup>53</sup>.
- Las comisarías de policía para mujeres prestan un servicio muy importante a un sector social a menudo ignorado. Con el fin de mejorar la eficacia en la prestación de servicios, es necesario tener en cuenta una serie de riesgos y desafíos. A continuación se enumeran algunos de ellos:
- Las comisarías de policía para mujeres que están separadas de la estructura policial central pueden provocar una mayor marginación de los servicios de apoyo a las víctimas y de lucha contra la violencia sexual.
- Las comisarías para mujeres que no tienen un vínculo suficientemente cercano con el poder judicial pueden tener dificultades para garantizar el enjuiciamiento de los asuntos denunciados.
- Las estadísticas se centran en el seguimiento de las denuncias interpuestas, pero no necesariamente en el resultado de estas ni en otras formas de violencia contra la mujer.
- Las comisarías para mujeres están separadas del resto de la policía y a menudo solo cuentan con unos mínimos procedimientos especializados. Esto da lugar a una elevada heterogeneidad de métodos de tramitación de denuncias o de respuesta a las diversas cuestiones que se plantean, tanto dentro de una misma comisaría como de la estructura de la policía nacional.
- En ausencia de unas políticas o procedimientos claros, el personal que trabaja en estas comisarías recibe una capacitación limitada.
- La formación que se imparte a las funcionarias que trabajan en esta comisaría parte del supuesto de que unas buenas aptitudes de escucha y la capacidad para ocuparse de los casos de violencia de género son innatas a las mujeres, lo que se traduce en una capacitación inadecuada.

Pese a que las comisarías de policía para mujeres constituyen un planteamiento que puede resultar válido en la lucha contra la violencia de género, el alto número de casos y su diversidad obligan a continuar desarrollando las capacidades de todo el personal policial para hacer frente a este tipo de violencia (véase la sección 4.12, dedicada a la capacitación de género).

### 4.5 Policía comunitaria

La policía comunitaria es una estrategia muy habitual a la hora de emprender una reforma policial, puesto que hace hincapié en una colaboración más estrecha entre la policía y la comunidad, en encontrar nuevas formas de resolver los delitos y en mantener el orden y mejorar la seguridad comunitaria<sup>56</sup>. Cuando se determina la idoneidad de este planteamiento, la policía debe entender y tener en cuenta las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad.

#### Lista de comprobación de aspectos relacionados con el género en la actuación policial comunitaria

- ✓ Garantizar la existencia de voluntad y apoyo políticos para abordar las cuestiones de género durante las iniciativas de reforma.

- ✓ Dotar recursos financieros, aunque sean limitados, para demostrar el compromiso de la organización con la introducción de reformas sensibles al género.
- ✓ Identificar a los principales actores (o "promotores") en el seno de la policía, que se encargarán de fomentar y demostrar la importancia de reconocer y abordar las necesidades de toda la comunidad, incluida la representación de la sociedad en el cuerpo policial (es decir, asegurando que este incluya agentes femeninas o pertenecientes a grupos insuficientemente representados).
- ✓ Crear unos vínculos estrechos con la comunidad, incluidas las organizaciones de mujeres y los grupos de la comunidad que trabajan en nombre de grupos insuficientemente representados, a través de iniciativas de capacitación conjunta, patrullas conjuntas y servicios de remisión.
- ✓ Mantener reuniones regulares entre la policía y la comunidad en lugares neutrales desde el punto de vista político, como en centros comunitarios en lugar de comisarías de policía, con el fin de incrementar la participación de los miembros de la comunidad que se encuentren indecisos, sobre todo las mujeres.
- ✓ Crear mecanismos en el seno de la policía para alentar a los agentes y al personal a que plantee sugerencias innovadoras para que la policía preste un servicio más eficaz a la comunidad y para garantizar la satisfacción de las necesidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. Reconocer que, para que los agentes se sientan motivados a cambiar, puede ser necesario adoptar diversas iniciativas, como campañas educativas dirigidas a determinados grupos, una supervisión diligente, la adopción de medidas disciplinarias respaldadas por procesos de examen internos o la supervisión civil.

## Creación de un servicio policial representativo y más eficaz

### 4.6 Análisis y auditorías

Los análisis y auditorías de los procesos de gobernanza y formulación de políticas pueden determinar los desafíos y los puntos de partida existentes para incrementar la contratación, retención y promoción de mujeres. Estos análisis y auditorías pueden ser llevados a cabo por la policía, por un órgano independiente (como un ombudsman), por el ministerio del que dependa la policía o por otros actores involucrados en el proceso de reforma, como las organizaciones de la sociedad civil. El primer paso consiste en recabar información concreta, es decir, obtener puntos de referencia para hacer un seguimiento de los efectos de las reformas. A continuación se ofrece un modelo para llevar a cabo un análisis del entorno de trabajo en lo que respecta a la contratación y retención de mujeres. Dicho modelo está basado en parte en un diagnóstico realizado en los Estados Unidos.

Véase la Herramienta sobre el seguimiento, evaluación y valoración de género y la reforma del sector de seguridad

## Análisis del entorno de trabajo<sup>57</sup>

Esta metodología incluye:

- La recogida de información a través de encuestas anónimas a funcionarios de ambos sexos y rangos diversos.
- Entrevistas y consultas con las principales partes interesadas internas (como el director o directora de contratación y selección) y externas (por ejemplo, los consejos policiales comunitarios y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, hombres y LGBT).
- Revisiones de las políticas y procedimientos, especialmente de los relacionados con el acoso sexual.
- Análisis de información estadística, como los datos de contratación y selección.

Debería recabarse información sobre áreas en las que las agentes femeninas se enfrentan tradicionalmente a obstáculos, como:

- la contratación y la selección;
- las instituciones de capacitación;
- el acoso sexual;
- la aceptación de sus colegas y superiores;
- el embarazo y el cuidado de los hijos;
- los uniformes y el equipo profesional;
- la retención;
- las oportunidades de promoción.

También es necesario recopilar información sobre:

- La cantidad, el tipo y la eficacia de la capacitación de género recibida, sobre todo la relacionada con el acoso sexual.

Este tipo de análisis ofrece:

- Información suficiente para elaborar un informe en el que se identifiquen los problemas y los desafíos detectados, y se sugiera un plan de acción.

## 4.7 Contratación

*"En el Afganistán, por ejemplo, la baja condición y el carácter militar de la policía constituyen factores que, probablemente, desalientan a las mujeres, que, dada la separación de sexos que existe en el país, son las únicas que están preparadas para ocuparse de los asuntos familiares y domésticos y resultan esenciales para tratar con las sospechosas, quienes, de lo contrario, estarían expuestas a un mayor riesgo de abuso. Entre las medidas adoptadas para atraer a un mayor número de mujeres figura un dormitorio para mujeres en la Academia de Policía de Kabul, así como la impartición de capacitación descentralizada para suboficiales en Baghlan. Esta formación va dirigida a mujeres que no pueden vivir lejos de sus familias durante períodos de tiempo prolongados."*

International Crisis Group<sup>58</sup>

Las políticas y prácticas de contratación deben actualizarse con objeto de lograr que atraigan a cualquier persona cualificada, incluidas las pertenecientes a grupos insuficientemente representados en la policía, como las mujeres y las minorías étnicas. La policía necesita identificar las barreras que existen para atraer a personas pertenecientes a grupos específicos, así como el modo de perfeccionar los procedimientos de contratación. Las campañas de contratación deben ser accesibles, fácilmente comprensibles, llegar a los grupos escasamente representados y dar respuesta a las preocupaciones de la población destinataria.

El proceso de contratación se guía por las descripciones de los puestos de trabajo. Por lo tanto, una de las medidas que es preciso adoptar para garantizar que estos procesos sean más abiertos es actualizar dichas descripciones para que reflejen adecuadamente las aptitudes que requiere la policía moderna. A continuación se propone una lista de verificación que puede servir para orientar este proceso.



### Lista de verificación para elaborar una descripción de puestos de trabajo<sup>59</sup>

- ✓ La descripción del puesto de trabajo refleja con precisión las tareas que se espera que realicen los agentes de policía.
- ✓ La comunidad realiza aportaciones durante la elaboración de la descripción del puesto de trabajo.
- ✓ La descripción del puesto de trabajo es revisada por un experto jurídico para asegurar que guarda relación con el trabajo al que se refiere.
- ✓ La descripción del puesto describe y hace hincapié en las actividades de la policía comunitaria, junto con las obligaciones tradicionales de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- ✓ La descripción del puesto de trabajo destaca los siguientes conocimientos, aptitudes y atributos:
  - La capacidad de comunicación con los diversos miembros de la comunidad.
  - El conocimiento del valor de la diversidad cultural.
  - La capacidad para restar tensión en situaciones violentas.
  - La capacidad para mediar en disputas.
  - La capacidad para organizar y trabajar de forma cooperativa con los diferentes grupos de la comunidad.
  - La capacidad de comunicación con las diversas agrupaciones de personas.
  - La capacidad para desarrollar y priorizar soluciones para los problemas relacionados con la delincuencia y con la vida cotidiana de la comunidad.
  - La capacidad de empatizar con personas que se rigen por valores diferentes.
  - La capacidad para colaborar con otros organismos gubernamentales y de servicios sociales.
  - La capacidad para identificar medidas proactivas para prevenir los problemas y mejorar las condiciones de vida de la comunidad.
  - La capacidad para gestionar los conflictos de prioridades.

Además, el recuadro 8 ilustra algunas de las cuestiones que deberían tenerse en cuenta durante el proceso de contratación para atraer y retener a un mayor número de mujeres y de personas pertenecientes a grupos insuficientemente representados.

## 4.8 Retención

La eficacia de las campañas de contratación selectiva es directamente proporcional a la capacidad de la policía para retener al personal de nueva incorporación. Debido al elevado costo que conllevan las campañas de contratación y la capacitación de los agentes, los directivos policiales deben tratar de mejorar los índices de retención, sobre todo los de las mujeres y los grupos insuficientemente representados.

Recuadro 8		Estrategias para la contratación y retención de mujeres
Campaña de contratación	Equipo responsable de la contratación	Academias de capacitación
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evaluación regular de las políticas de contratación y de los criterios de selección para eliminar los sesgos.</li> <li>■ Definir metas para la contratación, acompañadas de metas claras. La Plataforma de Beijing</li> <li>■ estableció el objetivo de alcanzar una representación femenina del 30%.</li> <li>■ Desarrollar materiales sensibles al género, como folletos y carteles en los que se muestre a hombres y mujeres realizando diversas tareas.</li> <li>■ Distribuir información sobre las oportunidades profesionales disponibles en lugares en los que se congreguen mujeres, como tiendas de comestibles, gimnasios, etc.</li> <li>■ Desarrollar programas de capacitación para mujeres para garantizar que cumplan los requisitos de acceso (educación física para mujeres, por ejemplo).</li> <li>■ Encuestar a los funcionarios y funcionarias policiales pertenecientes a los grupos destinatarios de la campaña para obtener información sobre cómo accedieron al cuerpo y qué es lo que más les satisface de su trabajo, y utilizar esta información en las campañas de contratación.</li> <li>■ Crear programas de incentivos para los agentes que atraigan a nuevo personal cualificado procedente de las comunidades destinatarias de las campañas.</li> <li>■ Llevar a cabo programas de contratación lateral para alentar a personas cualificadas pertenecientes a grupos insuficientemente representados a acceder a puestos de mayor rango.</li> <li>■ Impulsar campañas informativas dirigidas de manera específica a grupos insuficientemente representados, incluidas ferias profesionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Seleccionar personas que comprendan y respalden las nuevas políticas de contratación.</li> <li>■ Capacitar a los agentes en cuestiones relacionadas con el género y la diversidad.</li> <li>■ Garantizar que el equipo esté integrado por hombres y mujeres.</li> <li>■ Accesibilidad y amabilidad de los miembros del equipo.</li> <li>■ Garantizar que el equipo sea capaz de responder a las preguntas relativas a las políticas favorables a la familia.</li> <li>■ Incluir en los equipos encargados de realizar las entrevistas a miembros de la comunidad que cuenten con las aptitudes adecuadas así como a agentes femeninas.</li> <li>■ Establecer preguntas predeterminadas y un sistema de calificación para el grupo encargado de realizar las entrevistas que reflejen las nuevas descripciones de los puestos de trabajo, y vigilar a los miembros del equipo para comprobar si alguno de sus miembros otorga siempre puntuaciones bajas a los candidatos y candidatas pertenecientes a determinados grupos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Incluir formadores de ambos sexos.</li> <li>■ Capacitación conjunta para los nuevos empleados de ambos sexos.</li> <li>■ Garantizar que la capacitación es compatible con las responsabilidades familiares.</li> <li>■ Impartir capacitación exclusiva para mujeres cuando resulte apropiado desde el punto de vista cultural.</li> <li>■ Instalaciones específicas para mujeres en el lugar donde se imparta la capacitación.</li> <li>■ Pruebas físicas que reflejen las tareas policiales reales; realizar pruebas a los funcionarios en activo para determinar los niveles de desempeño de referencia.</li> <li>■ Garantizar que las mujeres no estén aisladas en las academias en régimen residencial, dado que esto puede incrementar las tasas de abandono.</li> <li>■ Centrarse en desarrollar la confianza de los nuevos empleados de ambos sexos sobre cómo abordar las confrontaciones físicas, sin limitarse a la mera aplicación de la fuerza.</li> <li>■ Mejorar la confianza en determinados contenidos de capacitación con los que algunos grupos no están familiarizados (por ejemplo, el entrenamiento de las mujeres con armas de fuego).</li> <li>■ Abandonar la cultura del "derribo y la reconstrucción",</li> <li>■ que se basa en la humillación y la exclusión, dado que puede llevar al acoso sexual y a tener miedo de denunciar este tipo de incidentes.</li> <li>■ Crear comités de capacitación que se encarguen de revisar todo el material formativo y garanticen la inclusión de la perspectiva de género en dicho material.</li> </ul>

### Medidas para incrementar las tasas de retención:

- Definir metas o cuotas para los cursos de capacitación y las categorías profesionales.
- Garantizar que el equipo y los aspectos logísticos respondan a las necesidades de todos los funcionarios, especialmente las instalaciones sanitarias, las habitaciones, los uniformes especiales y el resto del material destinado a las agentes femeninas.
- Implantar programas de tutorización, que han demostrado ser beneficiosos para todos los empleados, hombres y mujeres, y tanto agentes como personal civil<sup>60</sup>.
- Garantizar que las políticas relativas al salario, los beneficios sociales, las pensiones y demás métodos de remuneración se basen en la equidad entre los funcionarios de ambos sexos.
- Aplicar políticas y establecer iniciativas encaminadas a prevenir la discriminación, el acoso sexual y la violencia de género así como a responder a estos problemas. Dichas iniciativas deberán incluir capacitación obligatoria para concienciar sobre el acoso sexual.
- Crear asociaciones de personal, como una asociación de personal femenino, que ofrezca apoyo a las agentes pertenecientes a grupos insuficientemente representados para defender sus derechos, sugerir mejoras a los mandos policiales, impartir capacitación individual, contribuir a reducir los niveles de discriminación y disminuir la presión a la que se ven sometidas determinadas agentes en relación con algunos temas.
- Asegurar que los destinatarios de estas iniciativas no

estén excesivamente representados en los niveles o categorías inferiores o en puestos con salarios bajos.

- Implantar programas intensivos para grupos seleccionados, combinándolos con la capacitación requerida.
- Hacer un seguimiento de los índices de retención para identificar los obstáculos existentes o las áreas en las que no se estén cumpliendo las metas definidas.
- Llevar a cabo una difusión amplia de funcionarios de alto rango (tanto de la policía como de otros ámbitos) pertenecientes a un determinado grupo destinatario para que sirvan de ejemplo e ilustren las posibilidades de desarrollo profesional.

### 4.9 Recursos humanos

Las políticas y prácticas de recursos humanos en el ámbito policial suelen estar diseñadas para dar respuesta a las necesidades de los hombres. Con frecuencia, las políticas referentes a los horarios de trabajo, el tiempo de descanso y otros asuntos se centran en que los funcionarios demuestren su compromiso trabajando largas horas y por turnos. También suele darse por supuesto que los funcionarios de sexo masculino tienen esposas que cuidan del hogar y de los hijos, o bien que son solteros e independientes. A medida que las mujeres se han ido introduciendo en este sector, estas hipótesis se han visto cuestionadas y ha surgido la necesidad de introducir reformas para garantizar que las políticas de recursos humanos no sean discriminatorias. Estas revisiones no solo beneficiarán a las mujeres, sino que pueden mejorar

también la conciliación de la vida privada y laboral del personal masculino, lo que a su vez puede incrementar los índices de retención y eficiencia.

#### Medidas encaminadas a incrementar la contratación de mujeres y políticas de recursos humanos favorables a la familia:

- Flexibilidad de horarios en el caso del trabajo por turnos y posibilidades de disfrute de licencias.
- Oportunidades de trabajo a tiempo parcial y empleo compartido para hombres y mujeres.
- Políticas claras en lo referente al embarazo, que sean flexibles, equitativas y seguras (incluida la asignación de trabajos ligeros o la modificación de las tareas encomendadas).
- Unas licencias de maternidad y paternidad adecuadas.
- Servicios de cuidado diurno, tanto dentro como fuera de las instalaciones policiales.
- Guarderías.
- Capacitación sobre gestión del estrés.
- Acceso a ayuda psicológica.
- Uniformes apropiados, incluso durante el embarazo.

Si tienen en cuenta estos temas, las organizaciones policiales enviarán un mensaje claro (tanto internamente como hacia el exterior) de que la profesión policial constituye una opción viable tanto para las madres como para los padres. Además de modificar sus políticas, las organizaciones policiales deben garantizar que los funcionarios de ambos sexos que aprovechen estas opciones no sufran estigmatización ni sean tratados como profesionales menos comprometidos, dado que esto podría afectar a sus oportunidades de desarrollo y promoción profesional.

### 4.10 Promoción

Un análisis de la distribución de los grupos insuficientemente representados (especialmente las mujeres) en los diferentes rangos de la policía demuestra que los cambios introducidos han tenido un efecto limitado. Las mujeres siguen teniendo

mayor representación en puestos de rango inferior. En Honduras, aproximadamente un 6% del total del contingente policial son mujeres, mientras que en los puestos de mayor rango este porcentaje disminuye al 2%<sup>62</sup>.

#### Medidas dirigidas a incrementar la promoción de las mujeres:<sup>63</sup>

- Establecer criterios de promoción objetivos y no discriminatorios que incluyan recompensas por la resolución de problemas, por colaborar con la comunidad y por remitir a las víctimas que lo necesiten a los servicios sociales. Minimizar los criterios de evaluación que favorezcan a un grupo determinado; por ejemplo, los criterios basados en la experiencia militar o el desempeño de funciones de responsabilidad en este ámbito puede suponer una desventaja para las mujeres.
- Definir normas de evaluación del desempeño claras, transparentes y objetivas, y realizar las evaluaciones y los nombramientos con base en el desempeño, en las descripciones revisadas de los puestos de trabajo y en las aptitudes requeridas, abandonando cualquier percepción obsoleta sobre las aptitudes policiales (véase la sección 4.7 para obtener más información sobre las descripciones de los puestos de trabajo y los requisitos relativos a las aptitudes).
- Utilizar juntas de examen independientes y entrevistadores externos para minimizar los sesgos internos o la posibilidad de que las promociones se produzcan a través del amiguismo.
- Garantizar la igualdad de acceso a la capacitación profesional de cara a la promoción.
- Asegurar que las personas pertenecientes a grupos insuficientemente representados puedan acceder a puestos considerados valiosos desde el punto de vista de la promoción profesional.
- Garantizar que los tribunales encargados de los procesos de promoción no consideren los puestos típicamente desempeñados por mujeres como "menos valiosos" (violencia de género, abusos infantiles, agresiones sexuales, trabajo con jóvenes) o penalicen a los empleados que trabajen a tiempo parcial o

## Recuadro 9

### Incremento de los niveles de contratación y retención de funcionarias policiales en Nuevo México, EE. UU.<sup>61</sup>

En el Departamento de Policía de Albuquerque (Nuevo México, EE. UU.), el Departamento de Trabajo estadounidense financió una iniciativa titulada New Workplace for Women Project ("Un nuevo entorno de trabajo para las mujeres"). La dirección del proyecto corrió a cargo del Instituto para la Mujer en el Comercio, la Tecnología y los Servicios (IWITTS). En menos de dos años, el proyecto logró un éxito significativo en términos de contratación de agentes femeninas y creación de un entorno de trabajo favorable a ellas. El porcentaje de mujeres que se incorporaron a la academia aumentó del 10% al 25%, y sus índices de retención se situaron en niveles comparables a los de sus colegas masculinos. El proyecto incluyó una serie de iniciativas sobre:

- **El análisis del entorno de trabajo:** el estudio, realizado por el IWITTS, incluyó encuestas anónimas a funcionarios de ambos sexos, entrevistas con las principales partes interesadas, revisiones de las políticas y procedimientos y exámenes de información estadística.
- **Un plan de acción y un equipo encargado de su implementación:** el IWITTS elaboró un informe y un plan de acción basado en el análisis previo, y el Departamento de Policía de Albuquerque creó un equipo formado por funcionarios de ambos sexos con responsabilidades directivas al que encomendó la implementación de dicho plan.
- **La garantía de la existencia de voluntad política:** todos los responsables del departamento dieron la máxima prioridad a la contratación y retención de funcionarias.
- **La contratación activa de mujeres:** se organizó una feria profesional dedicada a las mujeres y la labor policial; se dio difusión mediática al papel de las mujeres en las fuerzas policiales; se elaboraron folletos, carteles y volantes que mostraban a agentes femeninas y a funcionarios pertenecientes a grupos minoritarios; y se elaboró una lista de contratación selectiva.
- **El proceso de selección:** se sustituyó el tribunal de entrevista por un vídeo interactivo sobre un incidente crítico, que permite valorar las reacciones de las personas candidatas y medir el grado en que han sido capaces de eliminar el sesgo de género. Las candidaturas se clasificaron con base en criterios de selección definidos por escrito, y en el proceso de selección participaron mujeres.
- **La prevención del acoso sexual:** se realizó una encuesta anónima sobre el ambiente de trabajo. El diseño de la encuesta corrió a cargo del IWITTS, mientras que el Departamento de Policía de Albuquerque se encargó de administrarla. Además, se instauró una política de tolerancia cero hacia el acoso sexual y el personal supervisor recibió 8 horas de capacitación específica sobre la prevención del acoso sexual en el ámbito policial.
- **La modificación de los procedimientos operativos estándar:** el Departamento de Policía de Albuquerque solicitó a sus proveedores que suministraran uniformes y equipos adecuados a las tallas de las mujeres; los instructores de educación física adaptaron sus programas para evitar que las mujeres recién incorporadas sufrieran lesiones desproporcionadas en sus piernas; y se puso en marcha un estudio sobre las cuestiones relacionadas con el cuidado de los hijos.

con flexibilidad de horario a la hora de examinar las candidaturas.

- Vigilar de cerca las evaluaciones de las agentes que hayan presentado en el pasado denuncias por acoso.
- Animar a las funcionarias de alto rango a explicar a las asociaciones de mujeres policías la importancia de presentarse a los procesos de promoción.
- Comparar las valoraciones que otorgan los superiores a las agentes con las que asignan a sus colegas masculinos, y poner en marcha una investigación si las mujeres obtienen siempre puntuaciones inferiores.
- Llevar a cabo una encuesta independiente a mujeres que hayan presentado sus candidaturas en el marco de los procesos de promoción, con el fin de obtener información sobre los motivos por los que las mujeres deciden presentarse (o no) a dichos procesos.

## Promoción de unas instituciones y una cultura policiales no discriminatorias y que fomenten los derechos humanos

### 4.11 Códigos de conducta y políticas referentes a la discriminación, el acoso y la violencia

*"[S]alvo que los funcionarios se respeten entre sí, no cabe esperar que respeten a la comunidad multicultural a la que sirven."*

National Center for Women and Policing<sup>64</sup>

Es preciso elaborar políticas y códigos de conducta claros a través de un proceso consultivo de carácter inclusivo, con la finalidad de prevenir y sancionar eficazmente la discriminación, el acoso, la violencia y otras violaciones de los derechos humanos cometidas en el ámbito interno. Deberían adoptarse medidas integrales que permitan evitar y sancionar todas las formas de violaciones de los derechos humanos perpetradas por personal policial contra otros funcionarios policiales y contra personal civil, incluido el desarrollo de políticas contra el acoso sexual.



#### Lista de verificación para las políticas de acoso sexual<sup>65</sup>

- ✓ Una declaración que afirme que la organización apoya el derecho de todos los trabajadores y trabajadoras a no sufrir acoso sexual en su trabajo. El acoso basado en el género, el sexo, la raza, la orientación sexual, la edad, la discapacidad u otro tipo de "diferencia" es inaceptable.
- ✓ Una declaración que manifieste que las personas que cometan ese tipo de actos serán acusados de acoso sexual y se les impondrán las correspondientes medidas disciplinarias.
- ✓ Una declaración de que los directivos y el personal con responsabilidades de supervisión debe encargarse de erradicar el acoso en el lugar de trabajo, así como de poner fin y denunciar adecuadamente cualquier caso de acoso.
- ✓ Una declaración relativa a que las represalias contra quienes denuncien casos de acoso sexual también serán consideradas actos de conducta inapropiada, investigadas y castigadas según corresponda.

- ✓ Una explicación de la ley que prohíbe el acoso sexual.
- ✓ Una definición del concepto de acoso sexual con ejemplos fácilmente comprensibles.
- ✓ Procedimientos formales para la resolución de las denuncias presentadas por acoso.
- ✓ Un proceso que fomente una intervención y resolución tempranas de las quejas relativas a la hostilidad en el lugar de trabajo, como por ejemplo la creación de un ombudsman.
- ✓ La garantía de que, en la medida de lo posible, se respetará el carácter confidencial de las denuncias interpuestas.
- ✓ Una descripción de la gravedad de las sanciones que se podrán imponer a quienes violen la política.
- ✓ El proceso que debe seguirse para la presentación de denuncias, haciendo hincapié en los diferentes lugares disponibles para ello, como:
  - ante cualquier responsable de departamento;
  - ante cualquier oficial con responsabilidades de mando;
  - ante un coordinador encargado de las cuestiones relacionadas con la diversidad;
  - ante el departamento de relaciones humanas del organismo encargado de hacer cumplir la ley;
  - ante la comisión encargada de supervisar al organismo policial;
  - ante la división de relaciones humanas de la entidad política afectada;
  - ante autoridad laboral estatal responsable de hacer cumplir las leyes de lucha contra la discriminación.
- ✓ Los plazos disponibles para investigar y resolver las denuncias de acoso sexual.
- ✓ Una declaración que afirme que se informará a las personas denunciadoras sobre sus derechos, el régimen de prescripciones para la interposición de denuncias civiles y los mecanismos de remisión a organismos administrativos.
- ✓ Los nombres y números de teléfono de las personas con las que deberán ponerse en contacto quienes deseen formular alguna consulta en relación con la política.

Una vez elaboradas las políticas o los códigos de conducta, sería necesario adoptar medidas dirigidas a garantizar que todo el personal policial y quienes tengan contacto con él conozcan la nueva política o el nuevo código:

- El jefe de la policía puede publicar una declaración referente a la adopción de una política de tolerancia cero que demuestre el compromiso con dicha política.
- Iniciar la distribución de la política o el código de conducta y poner en marcha campañas de concienciación dirigidas a la población a través de los órganos de supervisión de la sociedad civil o los grupos comunitarios.
- Establecer mecanismos de vigilancia o denuncia de las violaciones de la política (por ejemplo, líneas de atención telefónica o procesos para la presentación de denuncias anónimas).
- Distribuir y exponer la política en todas las comisarías de policía.
- Formar a los funcionarios en activo así como a personas voluntarias en el funcionamiento de la política, e incluir información referente a esta en los programas de capacitación dirigidos a los nuevos agentes.

## 4.12 Capacitación de género

Para contribuir a cambiar las prácticas policiales y la cultura institucional, es preciso impartir capacitación sobre las reformas institucionales (de las políticas y procedimientos) o desarrollar las aptitudes del personal para hacer frente a determinados delitos (violencia doméstica, violación o acoso sexual). Esta formación debe ir dirigida a todos los niveles de la policía y englobar desde cursos introductorios hasta módulos de actualización. Sería necesario transversalizar las cuestiones de género en todas las áreas pertinentes de la capacitación, y esta última debería incluir también módulos específicos que profundicen en dichas cuestiones.

Véase la Herramienta sobre formación en materias de género

### La capacitación de género puede incluir temas como los siguientes:

- Concienciación general sobre el género y la diversidad.
- Códigos de conducta institucionales y políticas sobre la discriminación y el acoso sexual.
- Respeto y promoción de los derechos humanos, incluidos los derechos de la mujer.
- Protocolos y prácticas sobre:
  - Violencia doméstica
  - Violación
  - Agresiones sexuales
  - Hostigamiento
  - Trata de seres humanos
  - Violencia contra las personas gais
  - Abuso infantil
- Técnicas para entrevistar a víctimas de la violencia de género.

Para que los participantes en este tipo de formación adquieran nuevas aptitudes sobre cómo responder ante los diversos tipos de delitos, es necesario demostrar la relación existente entre la teoría y la práctica. Los ejemplos completos facilitan la comprensión, de modo que los funcionarios entiendan cómo deben actuar y los comportamientos que se consideran aceptables en determinadas situaciones.

En Honduras, el Fondo de Población de las Naciones Unidas ha ayudado a formar a los funcionarios policiales en cuestiones de género así como en la prestación de asistencia a las víctimas de violencia doméstica. La capacitación se centra en explicar cómo procesar este tipo de casos, garantizando que los funcionarios comprendan la gravedad de este delito y que en algunos casos es necesario proporcionar protección.<sup>66</sup> Óscar Reyes, coordinador del programa de capacitación sobre violencia doméstica en Honduras, señaló: "Al principio, los jefes de las instituciones educativas de la policía ofrecieron alguna resistencia, pero logramos convencerles de que este tema es muy importante. Ahora son nuestros mejores aliados."

### Sugerencias para mejorar la eficacia de la capacitación policial

#### Capacitación para impulsar la reforma institucional:

- Iniciar todas las sesiones de formación con un discurso inaugural a cargo de un alto funcionario policial que explique la importancia de los temas tratados, demostrando el

compromiso de la organización con la reforma institucional.

- Las cuestiones relacionadas con el género y los derechos humanos deberían integrarse en todos los aspectos de la capacitación policial, y no considerarse como un tema independiente.

La respuesta ante los delitos no debe ser discriminatoria:

- Utilizar técnicas de formación participativas, incorporando el conocimiento y los prejuicios de los funcionarios policiales para mostrar situaciones reales y cómo actuar ante ellas.
- Poner ejemplos prácticos de las aptitudes y herramientas conductuales necesarias a la hora de tratar con todos los miembros de la comunidad; de ese modo, los funcionarios podrán traducir las políticas a la práctica. Invitar a los funcionarios que hayan participado en determinados tipos de investigaciones a que pongan ejemplos.
- Incluir a las organizaciones de la comunidad (incluidas las de mujeres) en las sesiones de capacitación para que ofrezcan ejemplos y expongan sus puntos de vista.
- Cerciorarse de que el equipo encargado de impartir la capacitación esté compuesto por funcionarios y funcionarias que conozcan bien las leyes nacionales e internacionales así como los nuevos procedimientos y políticas que se estén implantando.
- En colaboración con las asociaciones comunitarias pertinentes, desarrollar módulos de capacitación sobre determinados tipos de delitos.
- Incluir sesiones sobre las herramientas legales y los mandatos vigentes relativos al tratamiento de determinados crímenes, así como sobre las aptitudes prácticas necesarias para tramitar e investigar las denuncias con criterios de equidad.
- Formar a los funcionarios de ambos sexos sobre cómo actuar ante los diferentes tipos de delitos, en particular ante los relacionados con la violencia de género.

## 4.13 Supervisión civil

Existe un amplio reconocimiento en torno al hecho de que, con la colaboración y las aportaciones de la sociedad civil y las comunidades locales, el proceso de reforma puede ayudar a redefinir las relaciones tradicionales entre el ámbito policial y el civil<sup>67</sup>, unas relaciones que a menudo, y como consecuencia de determinadas prácticas, se caracterizan por la desconfianza y el temor. La creación de mecanismos de supervisión por parte de la sociedad civil puede contribuir a mejorar la confianza de la ciudadanía y posibilitar el establecimiento de mecanismos formales de recurso al servicio de las personas y las comunidades. En cualquier tipo de mecanismo que se cree es prioritario asegurar la igualdad de representación de los grupos insuficientemente representados, incluidas las mujeres.

### Las modalidades de supervisión por parte de la sociedad civil incluyen<sup>68</sup>:

- **La participación en las juntas de enlace policial a escala nacional:** estas juntas incluyen representantes de la sociedad civil (como las ONG, las organizaciones de mujeres, el ámbito académico, abogados y activistas que trabajan en el ámbito de los derechos humanos) que asesoran a la policía y le ofrecen información sobre las necesidades de la comunidad.
- **La participación en las juntas de enlace locales:** en estas juntas participan los gobiernos locales, representantes policiales y grupos de la sociedad civil. En ellas se analizan los problemas locales relacionados con la seguridad, en particular los que provocan violencia de género y discriminación, y se informa sobre las tendencias observadas a la policía con el fin de contribuir a elaborar un plan de acción para la reforma.

- **Ombudsman policial independiente:** existe la posibilidad de crear esta figura para investigar los casos graves de abuso policial, incluido la muerte de personas que se encuentran bajo custodia y el uso excesivo de la fuerza.

### Sugerencias para fortalecer la supervisión por parte de la sociedad civil:

- Organizar sesiones de capacitación conjunta entre la policía y las personas que forman parte de los mecanismos de supervisión civil, con objeto de aumentar los niveles de conocimiento y el respeto por la función que desempeña cada parte.
- Incluir métodos de supervisión, mantenimiento de registros, redacción de informes, técnicas de comunicación y aptitudes organizativas básicas en las sesiones de capacitación para garantizar una adecuada recogida de información que permita nutrir los procesos de adopción de decisiones.
- Explicar a los grupos comunitarios y a los gobiernos locales sus funciones respectivas, con el objetivo de concienciarlos y de desarrollar su capacidad para llevar a cabo correctamente su labor supervisora y para suministrar información a la policía.
- Concienciar a la comunidad sobre las cuestiones relacionadas con los derechos legales y los derechos humanos, explicando también los procedimientos que deben seguirse para presentar denuncias contra la policía.
- Garantizar la existencia de voluntad política, tanto en el seno de la comunidad como de la policía con el fin de aumentar la probabilidad de que los mecanismos de supervisión civil funcionen con eficacia. Para ello será necesario establecer vínculos sólidos y colaborar estrechamente con los líderes comunitarios, con las principales organizaciones y con los altos mandos policiales en el desarrollo o perfeccionamiento de los mecanismos de supervisión civil.
- Llevar a cabo investigaciones sobre el funcionamiento de la policía y publicar los resultados de dichos estudios.
- Dar a conocer las conclusiones de la actividad supervisora al conjunto de la comunidad; si es necesario, difundirlas a través de la radio, los cines, etc., para que la información llegue a la población analfabeta.

## 5 Integración del género en la reforma policial en contextos específicos

En esta sección se abordan los retos, las oportunidades y sugerencias para abordar la integración de género en la reforma policial en países en desarrollo, en transición, desarrollados y en situaciones post-conflicto. Reconociendo que las realizadas contextuales ofrecen dificultades importantes para su clasificación, este apartado proporciona una descripción general que deberá adaptarse a cada entorno específico.

### 5.1 Países en situaciones post-conflicto

*"Los esfuerzos dirigidos a atraer a un mayor número de mujeres a la Policía Nacional de Haití... son muy importantes, y no solo por el modo en que funcionará la policía y la visión que tendrán de ella las ciudadanas, sino también porque la feminización de la policía nacional*

*pondrá de relieve el desempeño de funciones no tradicionales por parte de las mujeres, convirtiéndolas en agentes de cambio en Haití."*

Nadine Puechguirbal, asesora superior de género de la MINUSTAH<sup>69</sup>

En los países que se encuentran en situaciones post-conflicto es frecuente que la inseguridad sea un problema generalizado y que algunas formas de violencia se agudicen, debido a que el conflicto habrá destruido buena parte de las instituciones políticas. A menudo, las fuerzas de seguridad habrán desarrollado un papel activo durante el conflicto, cometiendo violaciones de los derechos humanos contra la población, que, por tanto, albergará una gran desconfianza en ellas. Es posible que exista la tentación de seguir utilizando la policía como herramienta de represión después del conflicto, debido a la inseguridad que siente tanto el poder político como la propia policía. Muchas veces es necesario acometer una reforma integral del sistema, incluidas las leyes que regulan la actuación de las fuerzas de seguridad (cómo responder ante el crimen) y la de los ciudadanos (qué constituye un delito).

Durante el conflicto, los hombres, mujeres, niños y niñas sufren humillaciones y agresiones violentas. En las sociedades post-conflicto, la incidencia de la violencia de género, incluida la violencia doméstica, aumenta de forma considerable. En Sri Lanka se produjeron numerosos casos en los que los ex combatientes regresaban a sus hogares y abusaban de sus esposas de manera similar a la que habían sufrido las mujeres durante la guerra<sup>70</sup>. El aumento de la existencia de armas de fuego en los hogares contribuye a agravar las formas de violencia doméstica: a menudo, las mujeres consideran estas armas como una amenaza, y no como una forma de protección.

En los entornos post-conflictos surgen las oportunidades de abordar la reforma policial desde la perspectiva de género. Ante los altos índices de violencia de género y las violaciones generalizadas de los derechos humanos perpetradas contra hombres, mujeres, niños y niñas, la policía constituye una de las organizaciones más importantes que es preciso restablecer y fortalecer.

### Retos a la hora de acometer una reforma policial con perspectiva de género

- Las fuerzas policiales nacionales no son los únicos agentes que desarrollan una labor policial; en los Estados frágiles es frecuente que hayan surgido numerosos organismos de seguridad que será preciso tener en cuenta a la hora de emprender la reforma del sector de la seguridad.
- Las fuerzas de seguridad, incluida la policía, son a menudo responsables de la comisión de delitos violentos (inclusive violaciones y agresiones sexuales) contra los miembros de la comunidad.
- A menudo la policía nacional trabaja en condiciones difíciles, sin el equipo necesario y con un salario muy bajo. Pese a ello, se le pide que cumpla unas atribuciones que cambian sin cesar, lo que muchas veces provoca la proliferación de la corrupción y una renuencia a dar prioridad a los procesos de reforma o a las cuestiones de género<sup>71</sup>.
- El compromiso con la reforma policial sensible al género disminuye a medida que los índices de criminalidad aumentan y la policía vuelve a emplear medios opresivos de lucha contra la delincuencia, por lo que determinados grupos sociales quedan en desventaja<sup>72</sup>.
- Las instituciones policiales suelen desconfiar de las organizaciones de la sociedad civil y son reacias a colaborar con ellas, creando de ese modo barreras que dificultan la realización de aportaciones de las organizaciones comunitarias a los procesos de reforma<sup>73</sup>.

## Oportunidades y sugerencias para introducir la perspectiva de género en la reforma policial

A continuación se ofrece una lista no exhaustiva de oportunidades y sugerencias que se pueden aprovechar a la hora de reformar las instituciones policiales en los países que atraviesan situaciones post-conflicto:

- La atención internacional y el apoyo financiero pueden influir en el proceso de reforma y alentar a que se tengan en cuenta las necesidades de hombres y mujeres. Las fuerzas policiales civiles internacionales, por ejemplo, pueden servir de ejemplo a las fuerzas locales.
- La modificación de los roles de género y de las estructuras sociales ofrece un espacio para que un mayor número de mujeres consideren la posibilidad de incorporarse a las fuerzas policiales.
- Las nuevas organizaciones policiales pueden contratar mujeres que aporten nuevas aptitudes y una visión diferente de las cuestiones relacionadas con la paz y los conflictos. Entre esas mujeres puede haber incluso ex combatientes.
- Implementar un proceso de verificación de antecedentes para asegurar que los nuevos agentes y empleados no tengan un historial de delitos violentos o graves, sobre todo cuando se vaya a integrar a personal ex combatiente en la nueva estructura policial.
- Reconocer el nivel y la gravedad de la violencia de género como amenaza para la seguridad e introducir medidas adecuadas para combatirla, como iniciativas de capacitación para todo el personal y la creación de dependencias especializadas.
- Colaborar estrechamente con agentes nacionales e internacionales que estén familiarizados con las cuestiones de género en un contexto dado para garantizar que los procesos y programas que se ejecuten respondan a las necesidades de todos los sectores de la sociedad.

## Policías civiles en operaciones de mantenimiento de la paz

Las misiones internacionales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la Unión Africana, la OTAN, la OSCE y la Unión Europea (en las que participan contingentes de policía civil) ofrecen una oportunidad a la policía para ser modelos de comportamiento, tutores y formadores al servicio de la población local mientras cumplen con su misión policial, identificada en el mandato de sus respectivas misiones.

- En Sudáfrica, la misión de observadores de las Naciones Unidas (UNOMSA) estuvo compuesta por hombres y mujeres de diversas razas. Lideró la misión Ángela King, una mujer de raza negra. Un 46% del total de observadores eran mujeres, lo que envió un mensaje muy importante, sobre todo a las mujeres de Sudáfrica<sup>74</sup>.
- En Sierra Leona, la presencia de funcionarias policiales en la misión de las Naciones Unidas demostró que las mujeres podían ser competentes policías, que tenían un papel muy importante que desempeñar en el desarrollo de una nueva fuerza policial y que debían ser respetadas por sus colegas.
- En Liberia, la primera unidad policial desplegada desde la India e integrada exclusivamente por mujeres está centrando la atención internacional, al poner de manifiesto las diversas aptitudes y funciones que desempeñan las funcionarias en las operaciones de paz. La Policía Nacional de Liberia recibió un número de candidaturas femeninas tres veces mayor que el habitual durante el mes siguiente al despliegue de dicha unidad<sup>75</sup>.

El apoyo internacional en las operaciones de paz brinda una oportunidad única para demostrar la importancia que tiene el hecho de que la policía incluya mujeres y personas pertenecientes a grupos insuficientemente representados así como de desarrollar la capacidad del personal en cuestiones de género, sobre todo cuando los donantes destinan la ayuda financiera específicamente a la revisión de las políticas de contratación, a garantizar que los grupos destinatarios de la ayuda cumplan los requisitos de acceso y a que las unidades especializadas en violencia de género estén perfectamente equipadas para realizar su labor.

En Liberia, las Naciones Unidas y el Gobierno del país han creado el Programa de Apoyo Educativo para fomentar la contratación de agentes femeninas en la Policía Nacional de Liberia (PNL). Este programa intensivo busca elevar el nivel educativo de las mujeres interesadas hasta obtener el título de enseñanza secundaria superior, de forma que puedan optar a trabajar en la PNL. El Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Alan Doss, pronunció un discurso dirigido a las jóvenes de Liberia con ocasión de la puesta en marcha del programa, en el que manifestó que: "Esta no es solo una oportunidad para mejorar vuestro nivel educativo, sino que, si superáis el examen con éxito, podréis incorporaros a la PNL y contribuir a marcar la diferencia para vuestro país, especialmente para las mujeres de este país."<sup>76</sup>

## Verificación de antecedentes

La verificación de antecedentes es un proceso que consiste en comprobar los antecedentes de las personas interesadas en convertirse en funcionarios policiales. Dicho proceso se centra en determinar la idoneidad de una persona para desempeñar el puesto al que opta, así como en garantizar que el historial de los candidatos y candidatas no incluya delitos violentos o graves<sup>77</sup>. En las sociedades post-conflicto, la verificación de antecedentes constituye una herramienta muy importante que permite investigar a los funcionarios que se hayan visto envueltos en delitos contra la humanidad, incluida la violencia de género; también puede utilizarse cuando se esté planeando integrar a ex combatientes en la nueva estructura policial. Si bien se trata de un proceso largo y complicado, puesto que rara vez existe información o registros fiables en los que basar la investigación, la verificación de antecedentes representa un paso importante para ganarse o recuperar la confianza de la comunidad<sup>78</sup>.

## Sugerencia para los procesos de verificación de antecedentes<sup>79</sup>

Debería garantizarse la independencia de las personas que realicen la verificación de antecedentes.

- Crear una unidad eficaz y creíble que se encargue de realizar la verificación de antecedentes.
- Todos los funcionarios deberían someterse a un proceso de verificación de antecedentes.
- Establecer un proceso abierto, en el que se proporcione información a la ciudadanía y se instauren métodos que permitan participar a la población.
- Estudiar minuciosamente las normas probatorias; si el requisito relativo a la carga de la prueba es excesivo, podría ocurrir que las personas que hayan cometido violaciones de los derechos humanos ingresen en la fuerza policial.
- Investigar a aquellas personas cuyo historial incluya casos de violencia doméstica o abuso sexual, acoso sexual, conducta violenta o cualquier tipo de violencia de género<sup>80</sup>.
- Instaurar un período de prueba para los funcionarios policiales.

## Recuadro 10 Unidades de apoyo familiar en Sierra Leona

Sierra Leona sufrió un conflicto que se prolongó durante décadas, en el que se utilizó la violencia de género como método de guerra. Las mujeres y las niñas sufrieron secuestros, explotación, abusos, mutilación y tortura. Además de estos crímenes de guerra, un estudio realizado por Human Rights Watch para el período comprendido entre 1998 y 2000 señaló que el 70% de las mujeres entrevistadas declararon que habían sufrido palizas a manos de sus parejas, y un 50% manifestaron haber sido forzadas a mantener relaciones sexuales.

A medida que la cultura del secreto comenzaba a desvanecerse, surgió un reconocimiento creciente de que las supervivientes necesitaban tener acceso a la policía para denunciar los delitos cometidos, protección en refugios temporales, tratamiento médico y psicológico y asistencia jurídica<sup>85</sup>. No obstante, las actitudes de la policía con las supervivientes de la violencia sexual no eran precisamente favorables, lo que provocaba que muchas mujeres no quisieran denunciar los crímenes sufridos. En respuesta a ello, el Gobierno creó la primera Unidad de Apoyo Familiar en 2001, encargada de atender los casos de agresiones físicas, agresiones sexuales y crueldad hacia las niñas y niños<sup>86</sup>. Además, se impartió capacitación a las y los funcionarios policiales sobre cómo tratar la violencia doméstica y sexual.

### Colaboración

- Memorando de entendimiento entre las Unidades de Apoyo Familiar y el Ministerio de Bienestar Social, Género y Asuntos de la Infancia, que posibilitó la colaboración en la vigilancia y las denuncias por violencia de género y abusos infantiles<sup>87</sup>.
- Acuerdos de colaboración con organizaciones internacionales para garantizar una prestación de servicios eficaz y eficiente. El UNICEF apoyó una iniciativa de capacitación cuyo objetivo era mejorar las investigaciones de los abusos domésticos; el Comité Internacional de Rescate, Cooperazione Internazionale y GOAL trabajaron con la Unidad de Apoyo Familiar para ofrecer asesoramiento psicológico, servicios de capacitación y refugios temporales seguros<sup>88</sup>.

### Servicios que ofrecen las Unidades de Apoyo Familiar

- Capacitación para las mujeres víctimas de abusos.
- Ayudas económicas para las mujeres maltratadas sin hogar.
- Campañas de sensibilización y actividades de concienciación en todo el país para animar a las mujeres a denunciar la violencia de género.
- Una línea de atención telefónica para ayudar a las mujeres.

### Resultados

- En 2005 había 19 Unidades de Apoyo Familiar en las unidades de mando local de la policía (UMLP).
- Entre 2004 y 2005 se dictaron 21 sentencias condenatorias, que impusieron penas que oscilaban entre los 6 y los 12 meses de prisión<sup>89</sup>.
- Hasta 2005 se había formado a un total de 105 personas (agentes de policía y trabajadores sociales) en materia de concienciación, derechos humanos, aptitudes de comunicación y relaciones con los medios, mantenimiento de registros, investigación de delitos sexuales e investigación conjunta de delitos sexuales entre la policía y los trabajadores sociales<sup>90</sup>.

### Retos

- Siguen obteniéndose pruebas que apuntan a que las mujeres que se deciden a denunciar casos de violencia doméstica ante las Unidades de Apoyo Familiar se encuentran con funcionarios que son reacios a intervenir a menos que la situación se considere grave (y se entiende por tal aquella en la que se producen mutilaciones, lesiones graves o la víctima queda discapacitada)<sup>91</sup>.

- En el caso de que se descubra información creíble sobre violaciones pasadas o en curso, expulsar a los funcionarios afectados.
- Involucrar a las organizaciones comunitarias en los procesos de verificación de antecedentes, dado que pueden conocer información íntima sobre los miembros de la comunidad.

## Contratación de mujeres

La incorporación de mujeres (incluso ex combatientes) a las organizaciones policiales recién reformadas contribuye a mejorar la legitimidad y la eficacia de la policía. Por su condición de ex combatientes, es frecuente que esas mujeres hayan adquirido nuevas aptitudes y conocimientos en materia de seguridad<sup>81</sup>.

A menudo, las mujeres ex combatientes saben qué se puede hacer para atraer a las mujeres para que trabajen en la policía; esto significa que pueden prestar asistencia a la hora de definir y aplicar las estrategias de contratación.

## ? Preguntas para formular con el fin de incrementar la contratación de mujeres:<sup>82</sup>

- ¿Existe algún compromiso de las autoridades políticas o de los altos mandos policiales de garantizar la contratación y retención de mujeres?
- ¿Se está trabajando activamente para reclutar y formar a mujeres ex combatientes para que ocupen puestos en la policía?
- ¿Existen servicios psicosociales a disposición de las mujeres que se convierten en funcionarias y que pueden revivir sus traumas cuando tengan que tramitar denuncias penales?
- ¿Se han revisado los criterios básicos de selección,

como los requisitos referentes al nivel educativo, para garantizar que las mujeres no sean excluidas injustamente del proceso?

- ¿Se están ejecutando programas de transición para asegurar que las mujeres satisfagan los requisitos básicos?

## Dependencias policiales especializadas en violencia de género

*"Es improbable que una mujer cuente a un hombre que fue violada en grupo por 15 hombres. En ocasiones, las mujeres locales se sintieron más cómodas al hablar de determinadas cosas con las mujeres integrantes de la UNOMSA."*

Hannah Yilma, miembro de la misión de la UNOMSA<sup>83</sup>

Debido a los elevados niveles de violencia de género presentes en los contextos de conflicto o post-conflicto, algunos países han creado dependencias especializadas que alientan a presentar denuncias y se ocupan de todos los aspectos relacionados de la tramitación de estas. En dichas unidades trabajan a menudo agentes de policía femeninas y trabajadoras sociales con preparación específica para atender problemas familiares y relacionados con la protección infantil<sup>84</sup>. Sus íntimos conocimientos sobre estos temas ayudan a las víctimas a superar el trauma; además, les prestan asistencia para que se recuperen por completo de los delitos sufridos. En Sierra Leona se ha observado un aumento del número de casos denunciados, lo que se atribuye a la labor de estas dependencias y a un mayor conocimiento de los derechos de las mujeres y de los servicios disponibles para interponer denuncias por violencia de género (véase el recuadro 10). Aunque se observan algunos logros, siguen existiendo desafíos que requieren una atención constante (véase la sección 4.4).

## 5.2 Países en transición

Los países en transición se caracterizan por el paso de un sistema político a otro, aunque no se hayan producido en su interior episodios duraderos de violencia. En Europa Central y Oriental tuvo lugar una transición del comunismo al post-comunismo. En las economías cerradas de esos países, la policía tenía vínculos muy estrechos con los líderes políticos y las instituciones estatales. De hecho, la misión de la policía o la milicia era de naturaleza esencialmente política. Estos sistemas estaban sometidos a estrictos controles; los funcionarios policiales apenas gozaban de autonomía y eran responsables de promover los ideales de las autoridades políticas<sup>92</sup>.

### Retos a la hora de acometer una reforma policial con perspectiva de género

Ucrania obtuvo su independencia en 1991 y se embarcó en un proceso de reforma económica, social y política<sup>93</sup>. La fuerza policial fue uno de los objetivos de la reforma, que incluyó la integración de las mujeres en un intento por mejorar la mala reputación y los altos niveles de corrupción de la policía, así como la escasa confianza que existía entre esta y la comunidad. El caso de Ucrania ilustra algunos de los retos que surgen en los países en transición con respecto a la reforma policial y las cuestiones de género, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- La élite que anteriormente estaba en el gobierno continúa ostentando el poder, lo que puede generar una oposición generalizada al cambio.
- Un nepotismo desmedido en los procesos de selección, que provoca que las mujeres rara vez puedan alcanzar rangos superiores al de sargento o coronel.
- La existencia de normas no escritas que limitan la proporción de mujeres en la policía; se ha señalado que, en Ucrania, las instituciones de capacitación tenían instrucciones del Ministerio del Interior para mantener las tasas de incorporación de mujeres por debajo del 10% anual, mientras que en los puestos de alta dirección se alentaba a mantener el porcentaje en torno a un 8%.
- Las dudas de las ONG y los grupos comunitarios a la hora de reunirse con representantes de la policía y del gobierno para debatir sobre los procesos de reforma, debido a los altos niveles de desconfianza existentes<sup>94</sup>.

### Oportunidades y sugerencias para introducir la perspectiva de género en la reforma policial

- Los cambios culturales que se producen en el conjunto de la sociedad en cuanto a los roles de género. La sociedad exige cambios en los mecanismos institucionales.
- Elaborar un plan de acción secuencial centrado en la introducción de reformas a corto y largo plazo, con el fin de garantizar el logro de beneficios inmediatos al tiempo que se acomete una reforma institucional más amplia.
- Crear un órgano independiente encargado de supervisar los procesos de selección y reducir la probabilidad de que estos se rijan por favoritismos.

## 5.3 Países en desarrollo

A pesar de que en los países en desarrollo no se produce necesariamente un movimiento de un sistema político hacia otro, la policía suele tener unos vínculos más estrechos con las necesidades del Estado que con las del pueblo. Con frecuencia las reformas se centran en lograr la transición de unas instituciones policiales militarizadas

o de estilo colonial a otras más democráticas cuyo fin sea servir a la comunidad y protegerla. Además, estos países suelen presentar unos altos niveles de pobreza, escasas oportunidades económicas, una infraestructura deficiente y unas instituciones nacionales sumamente débiles. Todos estos factores afectan a las organizaciones policiales.

### Retos a la hora de acometer una reforma policial con perspectiva de género

- La oposición generalizada a abordar cuestiones relacionadas con la igualdad de género, como la igualdad de derechos o la igualdad de oportunidades de contratación.
- Pese a la existencia en estos países de leyes relativas a los derechos humanos y la igualdad, la realización de esos derechos se ve a menudo obstaculizada por leyes estatales paralelas, leyes religiosas y leyes tradicionales que limitan la aplicación de las reformas legislativas<sup>95</sup>.
- Con frecuencia los miembros de las fuerzas de seguridad toleran las agresiones basadas en el género en lugar de impedir las<sup>96</sup>.
- Las actitudes negativas en diversos rangos hacia una reforma con perspectiva de género cuando carecen de recursos básicos, como bolígrafos y papel, los que causa en los mandos la sensación de que hay necesidades más urgentes<sup>97</sup>.
- El bajo compromiso y la escasa capacidad de los altos mandos para respaldar y materializar un cambio real con respecto a la reforma con perspectiva de género.

### Oportunidades y sugerencias para introducir la perspectiva de género en la reforma policial

- Los movimientos ciudadanos, en particular los que aglutinan a mujeres y a grupos insuficientemente representados, están ganando un mayor peso en la sociedad. Cada vez son más conscientes de sus derechos humanos y promueven la introducción de cambios en las estructuras nacionales. Este tipo de organizaciones pueden impulsar y apoyar reformas con perspectiva de género.
- El mayor acceso a la educación del que disfrutaban diversos segmentos de la población, incluidas las mujeres. Este factor ha sido citado a menudo como un requisito previo para optar a un puesto en la policía.
- Garantizar que el proceso de presentación de candidaturas no conlleve un costo elevado, con objeto de aumentar las posibilidades de que las personas con recursos financieros limitados puedan presentarse.

## 5.4 Países desarrollados

En el contexto de los países desarrollados, la reforma policial se centra generalmente en optimizar la eficacia de la policía y en responder de forma eficiente a las necesidades de la comunidad. Los países desarrollados, como el Canadá, los Estados Unidos y muchos países europeos, han sufrido una pérdida de confianza tras una serie de escándalos de corrupción, uso de una fuerza excesiva, brutalidad, juicios por abusos sexuales y acoso en el seno de las organizaciones policiales<sup>98</sup>. Se han producido llamamientos para que la policía sea más representativa de la población a la que sirve y para que se concentre en una labor policial preventiva y de proximidad, que implica una mayor responsabilidad de la policía por sus actos.

### **Retos a la hora de acometer una reforma policial con perspectiva de género**

- Pese a que se llevan a cabo campañas de fomento de la diversidad, a menudo el nivel de personas pertenecientes a grupos minoritarios continúa siendo bajo y aquellas que trabajan en la policía pueden asumir la cultura dominante como mecanismo de integración. En tales circunstancias, la cultura y las relaciones con la comunidad no mejorarán.
- La incapacidad para atraer a mujeres con alta cualificación para que desarrollen su carrera profesional en las organizaciones policiales.
- Cierta resistencia a la introducción de cuotas o medidas afirmativas en determinados países en los que se considera (erróneamente) que ya se ha logrado la igualdad de género.

### **Oportunidades y sugerencias para introducir la perspectiva de género en la reforma policial**

- Los elevados costos judiciales respaldan el argumento favorable a la contratación y retención de un mayor número de mujeres. En los Estados Unidos, las indemnizaciones que dictan los tribunales en el marco de los procedimientos por uso de una fuerza excesiva en las grandes ciudades cuestan a los contribuyentes en promedio entre 2,5 y 5 veces más cuando el demandado es un agente masculino que cuando es una mujer policía<sup>99</sup>.
- La validez de las pruebas físicas, utilizadas durante largo tiempo como medio para eliminar a determinados grupos, se está viendo cuestionada por el hecho de que los miembros con más antigüedad de los cuerpos policiales son incapaces de superarlas, cuando son considerados capaces de ejercer las funciones que se espera que desempeñen<sup>100</sup>.

# 6 Principales recomendaciones

## Planificación

1. **Compromiso y apoyo de las instancias superiores:** cualquier iniciativa debe contar con el apoyo de los niveles superiores de mando. De ese modo podrá lograr cambios duraderos en la cultura de la policía, incluida la identificación de "promotores de las cuestiones de género" en las jerarquías superiores.
2. **Análisis de género:** los programas de reforma de la policía deben partir del conocimiento de los problemas relacionados con el género y la seguridad existentes sobre el terreno, incluida la capacidad de la policía y de la comunidad para aplicar los cambios.
3. **Planes de acción:** sobre la base de un diagnóstico, deberá desarrollarse y aplicarse un plan y un marco de actuación claros que garanticen la coherencia de la reforma con los objetivos institucionales y sistémicos globales.
9. **Procesos de verificación de antecedentes:** investigar a los nuevos funcionarios para detectar posibles antecedentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica.
10. **Colaboración entre múltiples sectores:** trabajar con los sectores sanitario, judicial y educativo, así como con las organizaciones de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres, los grupos de lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros, y las entidades defensoras de los derechos del niño) para garantizar que las reformas sean participativas y satisfagan las necesidades de todos los colectivos.

## Seguimiento y evaluación

## Implementación

4. **Políticas y procedimientos sensibles al género:** examinar, revisar y crear nuevas políticas y procedimientos que tengan en cuenta las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, incluidas las políticas y códigos de conducta en lo que atañe al acoso sexual.
5. **Procedimientos e iniciativas relacionados con la violencia de género:** adoptar iniciativas en los ámbitos procesal, estructural y programático, como la creación de comisarías de policía para mujeres o líneas de atención telefónica que mejoren la prevención de la violencia de género y la respuesta ante este problema.
6. **Capacitación:** llevar a cabo programas de capacitación en todos los niveles para transversalizar las cuestiones de género y proporcionar capacitación específica para mejorar las aptitudes en materia de violencia de género y crear unas organizaciones policiales no discriminatorias y respetuosas con los derechos humanos.
7. **Contratación, retención y promoción de personal femenino:** examinar la contratación, retención y promoción de mujeres y otros grupos insuficientemente representados, y poner en marcha las reformas y las nuevas iniciativas necesarias para llegar a estos colectivos.
8. **Asociaciones de mujeres policías:** apoyar a las asociaciones de colectivos minoritarios, pues ofrecen foros para la promoción, el apoyo y el intercambio de experiencias, así como para aprender cómo comportarse y actuar con arreglo a criterios de excelencia en un entorno policial.
11. **Campañas de información:** elaborar planes de comunicación interna y externa para asegurar que el personal policial y los miembros de la comunidad conozcan el proceso de reforma de la policía con perspectiva de género y sepan cómo pueden interponer denuncias contra la policía.
12. **Rendición de cuentas:** establecer mecanismos internos y externos para supervisar y exigir responsabilidades a aquellas personas y grupos cuyo comportamiento no sea acorde al dispuesto por la reforma institucional global. Debería prestarse una especial atención a la rendición de cuentas por violar los derechos humanos, incluida la violencia de género.
13. **Supervisión civil:** crear estructuras que faciliten la labor supervisora, como juntas de enlace y oficinas de ombudsman. Los grupos de la comunidad y las ONG pueden necesitar ayuda y capacitación para poder supervisar eficazmente a las organizaciones policiales.

# 7 Recursos adicionales

## Sitios web útiles

- Commonwealth Human Rights Initiative –  
<http://www.humanrightsinitiative.org>
- Red Europea de Mujeres Policías –  
<http://www.enp.nl>
- Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas – <http://www.dcaf.ch>
- Asociación Internacional de Mujeres Policías –  
<http://www.iawp.org>
- Academia Internacional de la Paz –  
<http://www.ipacademy.org>
- National Center for Women and Policing –  
<http://www.womenandpolicing.org>
- Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta –  
<http://www.justiceinitiative.org>
- Dependencia de asuntos policiales estratégicos de la OSCE –  
<http://www.osce.org/spmu/>

## Guías prácticas y manuales

- Consejo de Europa: ***The VIP Guide: Vision, Innovation and Professionalism in Policing Violence Against Women and Children***, Consejo de Europa: Estrasburgo, 2001.
- Consejo de Europa, ***Human Rights and the Police: A Workbook for Practice-Oriented Teaching***, Consejo de Europa: Estrasburgo, 1998.  
[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Police/2\\_Publications/2.1\\_Trainers'\\_Supply\\_Kit/CI\(98\)1\\_Workbook\\_for\\_practice\\_oriented\\_teaching.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2_Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI(98)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp)
- Bayley, D.H., ***Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it***, Departamento de Justicia de los Estados Unidos: Washington DC, 2001.  
[http://usmex.ucsd.edu/research/justice\\_pdfs/bailey\\_2001.pdf](http://usmex.ucsd.edu/research/justice_pdfs/bailey_2001.pdf)
- Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal, ***Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal: Compendio y manual de recursos***, 1999.  
<http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/Compendium.pdf>  
<http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/VAWMANUA.pdf>

National Centre for Women and Policing: ***Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement***, National Centre for Women and Policing: Los Angeles, 2001.  
<http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>

OSCE, ***Guidebook on Democratic Policing***, 2007.  
<http://www.osce.org/item/23086.html>

Hope, T., ***Responding to Domestic Violence: A Handbook for Police, Centre for Domestic Violence Prevention and Uganda Police Force***, 2007.  
<http://www.preventgbvafrica.org/Downloads/PoliceHandbook.CEDOVIP.pdf>

## Artículos e informes en línea

- Marks, R.T. y Denham, T., ***A Roundtable on Police and Gendarmerie Women in Peace Operations: West African Solutions to Gender Mainstreaming Challenges***, 2007.  
[http://www.peaceoperations.org/web/la/en/fi/708D779C21BD42C98A760EB295B6BD15/get\\_file.asp](http://www.peaceoperations.org/web/la/en/fi/708D779C21BD42C98A760EB295B6BD15/get_file.asp)
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), documento de información sobre política: ***Gender Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies***, 2007.  
[http://www.undp.org/cpr/documents/gender/Gender\\_Sensitive\\_Police\\_Reform\\_Policy\\_Brief\\_2007.pdf](http://www.undp.org/cpr/documents/gender/Gender_Sensitive_Police_Reform_Policy_Brief_2007.pdf)
- O'Neill, W.G., ***Police Reform and Human Rights***, Nueva York, 2004.  
[http://www.undp.org/governance/docs/HR\\_Pub\\_PoliceReform&HR.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_PoliceReform&HR.pdf)

## NOTAS FINALES

1. OCDE-DAC, Security System Reform and Governance, Serie: Directrices y Referencias del CAD (OCDE: París), 2005, pág. 20. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>
2. Oxford English Dictionary 2nd Edition, "Police" (Oxford University Press: Oxford), 2003.
3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Supporting Security and Justice, borrador (OCDE: París), 2007, pág. 163.
4. Groenewald, H. y Peake, G., Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation (Academia Internacional de la Paz: Nueva York), 2004, pág. 1.
5. Groenewald y Peake, págs. 10-17.
6. Neild, R., "Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America", Citizens Security Monitor, octubre de 2002, pág. 1.
7. Shahjahan, A.S.M., "Strengthening Police Reform", Strengthening the Criminal Justice System (Banco Asiático de Desarrollo: Bangladesh), mayo de 2006, págs. 30-31.
8. Mehta, S., "Police Reform: An exchange of experiences from South Asia – Roundtable Report", Commonwealth Human Rights Initiative, Qutab Hotel, Nueva Delhi, 23 y 24 de marzo de 2007, pág.5.
9. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, 12 de junio de 1997.
10. German Technical Corporation (GTZ), Security Sector Reform and Gender: Concept and Points of Entry for Development Cooperation (GTZ: Alemania), 2007, pág. 7.
11. Australian Bureau of Statistics, "Crime and Safety", (Australian Bureau of Statistics: Australia), 2005. [www.abs.gov.au](http://www.abs.gov.au)
12. Women's Self-defense Institute, "Statistics on Crime against Women-2005". [www.self-defense-mind-body-spirit.com/statistics/html](http://www.self-defense-mind-body-spirit.com/statistics/html)
13. Vlachova, M. y Biason, L., "Violence Against Women as a Challenge For Security Sector Governance", Challenges of Security Sector Governance, eds. Hanggi, H. y Winkler, T., (LIT Verlag: Munster), 2003, pág. 16.
14. Human Rights First, "Islamophobia 2007 Hate Crime Survey" (Human Rights First: Nueva York), 2007, pág. 16.
15. Comisión de Derechos Humanos, "Advancing equality for All", Equality Update, febrero de 2006, pág. 2.
16. Departamento de Policía del Reino Unido, "It works...The Operational Benefits of Diversity for the Police Service", 2005, pág. 4. [http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/human-resources/Operational\\_Benefits\\_Leaflet.pdf](http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/human-resources/Operational_Benefits_Leaflet.pdf)
17. Martin, S.E., y Jurik, N.C., "The Nature of Police Work and Women's Entry Into Law Enforcement", Doing Justice, Doing Gender: Women in Legal and Criminal Justice Occupations, 2ª edición (Sage Publications), 2006, pág. 61.
18. Martin y Jurik, pág. 62.
19. Osse, A., Entender la labor policial: Recursos para activistas de derechos humanos (Amnesty International Nederland: Amsterdam), 2006, pág. 90.
20. Policía de Chipre, "Annual Report 2006" (Departamento de Investigación y Desarrollo: Nicosia), enero de 2007, pág. 13.
21. Osse, pág. 90.
22. Policía de Kosovo, "Statistics" (Ministerio del Interior: Kosovo), 2006. <http://www.kosovopolice.com/english/statistiks.html>
23. Jamaica Constabulary Force, "About the JCF", Police National Computer Centre, 2001. <http://www.jamaicapolice.org.jm/index.html>
24. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa, "Meeting of the Government of the Czech Republic", referencia 2003-10246-702. <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2017/report.pdf>
25. Economic and Social Data Rankings, "Female Police Personnel", Dataranking.com, 2002. <http://www.dataranking.com/table.cgi?LG=e&TP=so07-2>
26. Policía rumana, "Summary of the Evaluation Report of the Activity of the Romanian Police 2005", 2005, pág. 11. <http://www.politiaromana.ro/Engleza/evaluation.htm>
27. Osse, pág. 90.
28. Economic and Social Data Rankings, 2002.
29. Reitano, J., "Police Resources in Canada 2006" (Ministro de Industria: Ottawa), noviembre de 2006.
30. Junta de la Policía Nacional de Suecia, "The Swedish Police Service", Estocolmo, 2001. <http://www.polisen.se/inter/nodeid=10232&pageversion=1.html>
31. Horne, P., "Policewomen: The First Century and the New Era", The Police Chief, 73.9 (2006), pág. 1.
32. Policía de Finlandia, "Personnel", 2004. <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/Pages/2C4D52E77A169459C225702E002D3365>
33. Departamento de Policía del Reino Unido, 2005.
34. National Center for Women and Policing, pág. 22.
35. Bezuidenhout, C., "Performance of Female Police Officers in a Male Dominated Environment: Replacing Myth with Reality", Institute for Human Rights & Criminal Justice Studies - Second World Conference 3-7 December 2001, Durban, Sudáfrica, pág. 7.
36. Lonsway, K. et al., Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies, National Center for Women & Policing, 2003, pág. 2.
37. Amnistía Internacional. Nigeria, Rape - the Silent Weapon, 28 de noviembre de 2006. <http://web.amnesty.org/library/index/ENGAFR440202006>
38. UNIFEM, Not a Minute More: Ending Violence Against Women, (UNIFEM: Nueva York), 2003, pág. 46.
39. UNIFEM, pág. 47.
40. Osse, pág. 91.
41. Centro de Noticias ONU, "UN-Sponsored Meeting Calls For More Male Facilitators in Gender Training", Centro de Noticias ONU, junio de 2006. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23030&cr=gen der&Cr1=training>
42. Este plan de acción está basado en las recomendaciones del proyecto Ottawa Police Outreach Recruitment. [http://careers-career.es.ottawapolice.ca/whats\\_new.cfm?article=44](http://careers-career.es.ottawapolice.ca/whats_new.cfm?article=44)
43. Ministerio de Asuntos Exteriores, Información Exterior y Comunicación, "Institutional and Organizational Change", La Haya, Países Bajos, marzo de 2002, pág. 1.
44. Clegg, I., Hunt, R. y Whetton, J., Policy Guidance on Support to Policing in Developing Countries (University of Wales Press: Swansea), 2000, pág. 29.
45. Ministerio del Interior, "Police Public Interface: Making it Happen", actas de un seminario celebrado en Mumbai, noviembre de 2004.
46. Departamento de Policía de Ottawa, "Protocol Agreement between Wabano Centre for Aboriginal Health and the Ottawa Police Service", abril de 2007.
47. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations", (Naciones Unidas: Nueva York), 2002, pág. 13.
48. Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), "Addressing Gender-based violence in Guyana", disponible en línea. <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218121448-P6L>
49. Shahjahan, A.B.M., "Strengthening Police Reform", Strengthening the Criminal Justice System (Banco Asiático de Desarrollo: Bangladesh), 30 y 31 de mayo de 2006, pág. 56.
50. Statistics Canada, "Measuring Violence Against Women: Statistical Trends 2006". <http://www.statcan.ca/english/research/85-570-XIE/2006001/summary.htm>
51. Kandaswamy, D., "Indian Policewomen Practice Policing and Polictimicking", Ms. Magazine, invierno de 2004. <http://www.msmagazine.com/spring2005/indianpolicewomen.asp>
52. Clegg, Hunt y Whetton, pág. 27.
53. Fakondo, K., Inspector General Adjunto de la Policía de Sierra Leona, entrevista personal, 2007.
54. Jubb, N. e Izumino, W.P., "Women and Policing in Latin America: revised Background Paper" (Asociación de Estudios Latinoamericanos: Texas), 27 a 29 de marzo de 2003. <http://www.nevusp.org/downloads/down085.pdf>
55. Jubb e Izumino, pág. 6.
56. Groenewald y Peak, pág. 1.

57. Adaptado de Polisar, J. y Milgram, D., "Recruiting, Integrating and Retaining Women Police Officers: Strategies that Work", *The Police Chief*, octubre de 1998. [http://www.iwitts.com/html/the\\_police\\_chief\\_magazine\\_str.html](http://www.iwitts.com/html/the_police_chief_magazine_str.html)
58. International Crisis Group, "Reforming Afghanistan's Police", *Asia Report No 138* (30 de agosto de 2007), pág. 11.
59. National Centre for Women and Policing, pág. 41.
60. National Centre for Women and Policing, pág. 94.
61. Polisar y Milgram.
62. Bihler, M., Alvarado, J. y Martines, M., eds., *Gender and Citizen Security: Regional Training Module (Complejo Gráfico TMC: Nicaragua)*, 2005, págs. 47-48.
63. National Centre for Women and Policing, págs. 125-126.
64. National Centre for Women and Policing, pág. 86.
65. National Centre for Women and Policing, págs. 135-136.
66. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), "Through the eyes of the Victim: Police Training and Domestic Violence in Honduras", octubre de 2005. <http://www.unfpa.org/news/news.cfm?ID=689>
67. Amoo, S.G., "Case Study of IDRC-Supported Research on Security Sector Reform in Kenya, South Africa, Ghana and Nigeria", (CIID: Ottawa), 13 de febrero de 2006, pág. 51.
68. International Crisis Group ii.
69. Servicios de Noticias de las Naciones Unidas, "Haiti: UN supports nationwide police effort to recruit more female officers", 9 de agosto de 2007. disponible en línea en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23470&Cr=haiti&Cr1>
70. Conaway, pág. 14.
71. Nindorera, W. y Powell, K., "Delivering on the Responsibility to Protect: Reforming the Security Sector to Protect the Most Vulnerable", (Instituto de Estudios de Seguridad: Sudáfrica), 2006, pág. 5.
72. Clegg, Hunt y Whetton, pág. 11.
73. Stone, Miller, Thornton y Trone, pág. 10.
74. Anderlini, pág. 31.
75. Declaración del Sr. Guéhenno al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, debate sobre las mujeres, la paz y la seguridad, 23 de octubre de 2007, pág. 5. S/PV.5766. ACTA PROVISIONAL ÚNICAMENTE.
76. Misión de las Naciones Unidas en Liberia, "Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police", comunicado de prensa del 22 de enero de 2007. Disponible en línea. <http://unmil.org/article.asp?id=1951>
77. Nindorera y Powell, pág. 9.
78. Caparini, M. y Marenin, O., "Reflections on Policing in Post-Communist Europe", *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*, Issue 2 (2005), pág. 9.
79. Osse, pág. 232.
80. National Centre for Women and Policing, pág. 74.
81. Anderlini y Conaway, pág. 5.
82. UNIFEM, "Gender-aware Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): A Checklist", disponible en línea: <http://www.womenwarpeace.org/issues/ddr/ddr.htm#tools>
83. Anderlini, S.N., "Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South Africa", *Women Waging Peace Police Commission: Hunt Alternatives Fund*, 2004, pág. 31.
84. Stone, Miller, Thornton y Trone, pág. 20.
85. UNFPA, pág. 1.
86. UNFPA, pág. 2.
87. UNFPA, pág. 17.
88. UNFPA, pág. 17.
89. UNFPA, pág. 18.
90. UNFPA, pág. 18.
91. UNFPA, pág. 9.
92. Caparini, pág. 9.
93. Beck, A., "Reflections on Policing in Post-Soviet Ukraine: A Case Study of Continuity", *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*, Issue 2 (2005).
94. Ministerio del Interior, pág. 5.
95. GTZ, pág. 8.
96. GTZ, pág. 9.
97. Clegg, Hunt y Whetton, pág. 12.
98. Lonsway, pág. 2.
99. Lonsway, pág. 4.
100. Lonsway, pág. 4.





# Género y reforma policial

## ÍNDICE

Importancia del género en la reforma policial

Cómo integrar el género en la reforma policial

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular para la reforma policial

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en términos de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la reforma policial, así como información práctica para hacerlo.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

## Importancia del género en la reforma policial

**La reforma policial** es la transformación de una organización policial en un servicio policial profesional y responsable, que desempeña sus funciones teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades locales<sup>1</sup>.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias *aprendidas* entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias *biológicas* que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

### Prestación eficaz de servicios de seguridad a hombres, mujeres, niños y niñas

- Dado que las fuerzas policiales son responsables del mantenimiento del orden público y de la protección de los ciudadanos, tienen la obligación de comprender y actuar para prevenir y responder a las diferentes formas de delincuencia e inseguridad a las que se enfrentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.
- La violencia de género, incluidas la violencia doméstica, la trata de personas y las agresiones sexuales, constituye una de las peores amenazas para la seguridad humana en todo el mundo. Las funcionarias y los funcionarios policiales deben recibir una capacitación adecuada para dar respuesta a las víctimas de la violencia de género y para investigar este tipo de delitos de forma eficaz y poner a sus autores a disposición de la justicia.

### Representatividad de las fuerzas policiales

- La creación de un servicio policial que sea representativo de la población a la que pretende servir —en términos de origen étnico, sexo, religión, lengua, origen tribal, etc.— incrementa la credibilidad, la confianza y la legitimidad de las fuerzas policiales a ojos de la población.
- Un servicio policial representativo mejora la eficacia operacional a través del acceso a una amplia variedad de aptitudes, experiencias, educación y cultura, maximizando de ese modo la capacidad para ofrecer soluciones locales a los problemas locales<sup>2</sup>
- Las mujeres aportan con frecuencia unas aptitudes y unas cualidades específicas al trabajo policial, como la capacidad para restar tensión en situaciones potencialmente violentas, la minimización del uso de la fuerza y unas buenas aptitudes de comunicación<sup>3</sup>. En determinados contextos, es necesario recurrir a agentes femeninas para las tareas de registro y acordonamiento de mujeres, para ampliar la red de recogida de información y para ayudar a las víctimas de la violencia de género.
- A escala mundial, la representación de hombres en los servicios policiales es muy superior a la de mujeres. En consecuencia, es necesario adoptar iniciativas específicas para incrementar la contratación, retención y promoción de personal femenino.

## Servicios policiales no discriminatorios y que promuevan los derechos humanos

- La eliminación de la discriminación y de las violaciones de los derechos humanos por parte del personal policial contra la población civil y contra sus propios colegas de trabajo, como el acoso sexual y la violación, ayudará a crear un entorno de trabajo eficaz y productivo.
- Las actitudes discriminatorias del personal policial pueden suponer un obstáculo para la igualdad de acceso a los servicios policiales. En muchos países, las mujeres denuncian que los cuerpos policiales son insensibles a los delitos de género y que no los investigan adecuadamente.<sup>4</sup> Unas políticas, protocolos e iniciativas de desarrollo de las capacidades con perspectiva de género pueden contribuir a incrementar la profesionalidad de las fuerzas policiales y el acceso a los servicios que prestan estas.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar las cuestiones de género en la reforma policial no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, 1979).
  - *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo integrar el género en la reforma policial

### Análisis

- Lleva a cabo análisis o auditorías con perspectiva de género centrados específicamente en una cuestión de género, como la contratación de mujeres, los índices de acoso sexual o las respuestas ante la violencia doméstica.

### Políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género

- Desarrolla y aplica protocolos o procedimientos específicos para investigar y enjuiciar la violencia de género y para ayudar a sus víctimas.

- Establece códigos de conducta y políticas con perspectiva de género en lo que respecta a la discriminación, el acoso sexual y la violencia perpetrada por los funcionarios policiales, así como mecanismos de denuncia internos y externos a través de los que puedan presentarse las quejas pertinentes.
- Comprueba los antecedentes del personal policial de nueva incorporación con el fin de verificar posibles antecedentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica.
- Crea estructuras de incentivos para recompensar las actuaciones policiales sensibles al género y respetuosas con los derechos humanos.
- Revisa los marcos, protocolos y procedimientos operacionales con:
  - Las asociaciones de mujeres policías existentes y otras asociaciones de personal policial, con el fin de conocer la situación actual e identificar las reformas necesarias.
  - Las juntas policiales comunitarias, las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los grupos de mujeres y de supervivientes de la violencia) para identificar las reformas necesarias y garantizar que los protocolos y procedimientos establecidos tengan en cuenta las necesidades de la comunidad.

### Comisarías de policía para mujeres/unidades especializadas en violencia doméstica

- Estudia la posibilidad de crear comisarías de policía para mujeres o unidades especializadas en violencia de género con el fin de animar a un mayor número de víctimas a presentar denuncias y mejorar la respuesta policial ante la violencia de género (véase el recuadro 1).

### Capacitación de género

- Integra las cuestiones de género en la capacitación básica impartida a todo el personal policial, incluido el personal civil.
- Proporciona una capacitación obligatoria e integral sobre perspectiva de género y acoso sexual a todo el personal policial.
- Ofrece una capacitación exhaustiva sobre temas específicos de género, como la realización de entrevistas a víctimas de la trata de personas y los protocolos de respuesta en casos de violencia doméstica, violencia contra personas por su orientación sexual, abuso infantil y agresiones sexuales.

## Recuadro 1 Comisarías de policía para mujeres en América Latina<sup>5</sup>

Un estudio llevado a cabo en 2003 sobre las comisarías de policía para mujeres de la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, el Perú y el Uruguay llegó a la conclusión de cada organización presenta características específicas y presta servicio a un sector diferente de la población según el país y la legislación penal vigente. Aunque existen diferencias, se observan las siguientes características principales:

- La mayoría de estas comisarías atienden casos de violencia doméstica o familiar contra mujeres, niños y niñas.
- Las comisarías para mujeres prestan sus servicios en colaboración con otros actores estatales y no estatales.
- Los servicios policiales incluyen la toma de declaraciones, la realización de investigaciones y la mediación para alcanzar acuerdos en colaboración con trabajadores sociales.
- En estas comisarías trabajan únicamente agentes femeninas.
- El acceso a los servicios multidisciplinarios que prestan es gratuito para las usuarias.

Las unidades especializadas de las comisarías para mujeres tienen la finalidad de:

- Proteger a las mujeres frente a las amenazas para su seguridad.
- Proporcionar acceso a servicios jurídicos, médicos y de apoyo psicológico, a los que las usuarias (la mayoría de las cuales son pobres) no podrían acceder de otro modo.
- Contribuir a la adopción de un enfoque de género sobre la seguridad en general.
- Contribuir a la buena gobernanza a través de una colaboración constante entre los movimientos de mujeres y las ONG, las fuerzas policiales y, en algunos casos, los mecanismos estatales para la mujer en las zonas en las que se presten, coordinen y administren los servicios.
- Recabar información sobre los delitos de los que se ocupan las unidades especializadas de estas comisarías.

## Contratación, retención y promoción de personal femenino

- Estudia la posibilidad de establecer metas estratégicas para la contratación y retención de mujeres.
- Actualiza las políticas y prácticas de contratación con el fin de garantizar la atracción de personas cualificadas, inclusive pertenecientes a grupos insuficientemente representados (véase el recuadro 2).
- Actualiza las descripciones de los puestos de trabajo para que reflejen adecuadamente las aptitudes que requiere la acción policial moderna.
- Revisa y adapta las políticas de recursos humanos para asegurar que sean no discriminatorias, sensibles al género y respetuosas con la familia.
- Crea asociaciones de mujeres policías y programas de tutorización.
- Revisa las normas de evaluación de puestos de trabajo y los criterios de promoción para detectar posibles elementos discriminatorios. Llevar a cabo evaluaciones del desempeño.
- Garantiza la igualdad de acceso a la capacitación profesional de cara a la promoción.

## Supervisión y colaboración de la sociedad civil

- Considera la acción policial comunitaria como una estrategia eficaz para proporcionar seguridad a la comunidad y colaborar con ella, incluso con las organizaciones de la sociedad civil, como los grupos de mujeres (por ejemplo, a través de iniciativas de capacitación conjunta y de patrullas mixtas).
- Crea sistemas de remisión para la policía con el fin de poner a las víctimas en contacto con los servicios comunitarios, incluidas las organizaciones de mujeres.
- Crea mecanismos de supervisión civil o reforzar los existentes, como las juntas policiales comunitarias, con el objetivo de aumentar la confianza de la población y de establecer canales formales de comunicación entre las fuerzas policiales y la comunidad.
- Fortalece la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para supervisar eficazmente las fuerzas policiales con el fin de detectar posibles violaciones de los derechos humanos.

### La herramienta 2 incluye también...

- Una plantilla para la elaboración de un plan de acción para la reforma de género.
- Un modelo de protocolo de acuerdo entre la policía y un grupo comunitario.
- Buenas prácticas en el tratamiento de la violencia de género.
- Una lista de comprobación de aspectos relacionados con el género en la actuación policial comunitaria.
- Sugerencias para la realización de un análisis del entorno de trabajo.
- Una lista de comprobación para elaborar una descripción de puestos de trabajo.
- Estrategias para la contratación, retención y promoción de personal femenino.
- Una lista de verificación para las políticas de acoso sexual.

## Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

En los países que se encuentran en una situación post-conflicto existe a menudo un problema generalizado de inseguridad. En esos contextos, determinadas formas de violencia se intensifican. Los servicios policiales pueden encontrarse al borde del colapso total o carecer de legitimidad debido a su participación en el conflicto. A menudo existe una necesidad urgente de acometer una reforma sistemática de la policía, incluso para evitar una incidencia elevada de la violencia de género en situaciones post-conflicto.

## Recuadro 2 Apoyo educativo para la contratación de agentes femeninas en Liberia<sup>6</sup>

En Liberia, las Naciones Unidas y el Gobierno del país han creado el Programa de Apoyo Educativo para fomentar la contratación de agentes femeninas en la Policía Nacional de Liberia (PNL). Este programa intensivo busca elevar el nivel educativo de las mujeres interesadas hasta obtener el título de enseñanza secundaria superior, de forma que puedan optar a trabajar en la PNL. Como señaló Alan Doss, jefe de la misión de las Naciones Unidas en Liberia, con motivo de la puesta en marcha del programa ante un grupo de jóvenes liberianas: "Esta no es solo una oportunidad para mejorar su nivel educativo, sino que, si superáis el examen con éxito, podréis incorporaros a la PNL y contribuir a marcar la diferencia para vuestro país, especialmente para las mujeres de este país".

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- La policía ha perpetrado a menudo crímenes violentos contra miembros de la comunidad, inclusive violaciones y agresiones sexuales, lo que genera altos índices de desconfianza. En tales casos puede ser muy difícil reclutar mujeres y el número de denuncias de violencia de género suele ser reducido.
- Las instituciones policiales suelen sospechar de las organizaciones de la sociedad civil y son reacias a colaborar con ellas.
- A menudo la policía nacional trabaja en condiciones difíciles, sin el equipo necesario y con un salario muy bajo. Pese a ello, se le pide que cumpla unas atribuciones que cambian sin cesar, lo que muchas veces provoca una renuencia a dar prioridad a los procesos de reforma, inclusive las de género.
- El compromiso con la reforma policial sensible al género disminuye a medida que los índices de criminalidad aumentan y la policía vuelve a emplear medios opresivos de lucha contra la delincuencia, por lo que determinados grupos sociales quedan en desventaja.
- La policía nacional no es el único cuerpo involucrado en la acción policial; también hay empresas de seguridad, milicias y actores armados no estatales. Es preciso incluir a todos ellos en las iniciativas de reforma del sector de la seguridad sensibles al género.

### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- La atención internacional y el apoyo financiero pueden influir en el proceso de reforma y hacer que sea sensible a las necesidades de los hombres y las mujeres; en particular, las fuerzas policiales civiles internacionales pueden actuar como modelos de comportamiento.
- La modificación de los roles de género y de las estructuras sociales ofrece un espacio para que un mayor número de mujeres consideren la posibilidad de incorporarse a las fuerzas policiales.
- La reforma integral de los servicios policiales brinda la oportunidad de definir metas para la contratación de mujeres, comprobar los antecedentes de violencia de género de los agentes de nueva incorporación e integrar las cuestiones de género en las nuevas políticas y protocolos así como en los programas operativos y de capacitación.
- Es posible que exista un mayor número de mujeres disponibles para trabajar en las fuerzas policiales (inclusive mujeres que encabezan hogares o sean el sostén económico de estos y mujeres ex combatientes).
- Debido a los altos niveles de violencia de género en los entornos de conflicto y post-conflicto, puede existir un caldo de cultivo importante para la creación de unidades especializadas en la lucha contra la violencia infantil y de género, como en el Afganistán, Liberia y Sierra Leona (véase el recuadro 3).

## Recuadro 3 Unidades de apoyo familiar en Sierra Leona

Sierra Leona sufrió un conflicto que se prolongó durante décadas, en el que se utilizó la violencia de género como método de guerra. Las mujeres y las niñas sufrieron secuestros, explotación, abusos, mutilación y tortura. Además de los crímenes de guerra, un estudio realizado por Human Rights Watch (HRW) para el periodo 1998-2000 indicó que el 70% de las mujeres entrevistadas denunciaron haber sido golpeadas por sus parejas masculinas, y la mitad de las entrevistadas dijeron haberse visto obligadas a mantener relaciones sexuales. No solo es que se produjeran abusos, sino que existía una cultura de silencio en torno a la violencia de género. La investigación de HRW puso de relieve que el 60% de las mujeres entrevistadas creía que las mujeres merecen ser golpeadas por sus esposos, una percepción que era necesario cambiar.

Dado que empezaba a desvanecerse la cultura del secreto, existía un reconocimiento creciente de que las supervivientes necesitaban tener acceso a la policía para denunciar los delitos cometidos, protección en refugios temporales, tratamiento médico y psicológico y asistencia jurídica. No obstante, las actitudes de la policía con las supervivientes de la violencia sexual no eran precisamente favorables, lo que provocaba que muchas mujeres no quisieran denunciar los crímenes sufridos. En respuesta a ello, el Gobierno creó la primera Unidad de Apoyo Familiar en 2001, encargada de atender los casos de agresiones físicas, agresiones sexuales y crueldad hacia las niñas y niños. Además, se impartió capacitación a las y los funcionarios policiales sobre cómo tratar la violencia doméstica y sexual.

## ? Preguntas para la reforma policial

Un análisis previo representa una de las mejores vías para identificar los puntos de partida, las fortalezas y debilidades de cara a la incorporación de la perspectiva de género en la reforma policial. A continuación figuran varios ejemplos de preguntas sobre el género que es importante incluir en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la reforma policial.

- ¿Existen marcos, políticas o procedimientos operacionales u otros mecanismos que orienten las respuestas policiales ante la violencia de género?
- ¿Existen códigos de conducta con perspectiva de género y políticas integrales sobre el acoso sexual? ¿Se aplican? ¿Se supervisa su cumplimiento?
- ¿Recibe el personal policial una capacitación adecuada en cuestiones de género?
- ¿Existen mecanismos internos y externos para la presentación de denuncias? En caso afirmativo, ¿son accesibles? ¿Existe

un ombudsman encargado de recibir las quejas de acoso, discriminación o violencia sexual?

- ¿Existe algún órgano de supervisión civil, como juntas policiales comunitarias? ¿Llevan a cabo estos órganos labores de vigilancia en relación con la violencia de género y la discriminación?
- ¿Cuál es el número de personal policial masculino y femenino y qué rangos desempeñan?
- ¿Se han adoptado medidas dirigidas a incrementar la contratación, retención y promoción de personal policial femenino y perteneciente a otros grupos insuficientemente representados? ¿Son discriminatorios los procesos de contratación? ¿Reciben las funcionarias policiales una paga y unos beneficios iguales a los de sus colegas masculinos?
- ¿Tienen acceso a los servicios policiales las mujeres y los hombres que viven tanto en entornos urbanos como rurales?
- ¿Existen programas o iniciativas policiales comunitarios?

## Más información

### Recursos

Centre for Children and Families in the Justice System – *Handbook for Police Responding to Domestic Violence: Promoting Safer Communities by Integrating Research and Practice*, 2004.

Consejo de Europa: *The VIP Guide: Vision, Innovation and Professionalism in Policing Violence Against Women and Children*, 2001.

Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal: *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal: Manual de recursos*, 1999.

National Centre for Women and Policing – *Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement*, 2001.

OECD-DAC – *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, 2007.

UNIFEM/UNDP – *Gender Sensitive Police Reform in Post-Conflict Situations – a policy briefing paper*, 2007.

### Organizaciones

Commonwealth Human Rights Initiative - [www.humanrightsinitiative.org](http://www.humanrightsinitiative.org)

Red Europea de Mujeres Policías - [www.enp.nl](http://www.enp.nl)

Asociación Internacional de Mujeres Policías - [www.iawp.org](http://www.iawp.org)

National Center for Women and Policing - [www.womenandpolicing.org](http://www.womenandpolicing.org)

Open Society Justice Initiative - [www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

Dependencia de asuntos policiales estratégicos de la OSCE - [www.osce.org/spmu/](http://www.osce.org/spmu/)

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.UNWomen.org](http://www.UNWomen.org) y [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

**La autora de esta Nota Práctica fue Anna Korneeva, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 2, cuya elaboración corrió a cargo de Tara Denham.**

<sup>1</sup> Groenewald, H. y Peake, G., *Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation* (Academia Internacional de la Paz: Nueva York), 2004, pág. 1.

<sup>2</sup> Departamento de Policía del Reino Unido, "It works...The Operational Benefits of Diversity for the Police Service", 2005, pág. 4. [http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/human-resources/Operational\\_Benefits\\_Leaflet.pdf](http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/human-resources/Operational_Benefits_Leaflet.pdf)

<sup>3</sup> Lonsway, K. et al., *Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies*, National Center for Women & Policing, 2003.

<sup>4</sup> UNIFEM (ahora ONU Mujeres), *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*, (UNIFEM: Nueva York), 2003, pág. 46.

<sup>5</sup> Jubb, N. e Izumino, W.P., "Women and Policing in Latin America: A revised Background Paper" (Asociación de Estudios Latinoamericanos: Texas), 27 a 29 de marzo de 2003. <http://www.nevusp.org/downloads/down085.pdf>

<sup>6</sup> Misión de las Naciones Unidas en Liberia, "Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police", comunicado de prensa del 22 de enero de 2007. <http://unmil.org/article.asp?id=1951>

# Género y reforma del sector de la defensa

Cheryl Hendricks y Lauren Hutton





# Género y reforma del sector de la defensa

Cheryl Hendricks y Lauren Hutton

### Acerca de las autoras

Cheryl Hendricks y Lauren Hutton son miembros del Instituto de Estudios de Seguridad.

El Instituto de Estudios de Seguridad es uno de los principales centros de investigación sobre seguridad humana de África. Su enfoque en lo tocante a la seguridad es amplio, con el fin de reflejar la naturaleza y el origen cambiantes de las amenazas a las que se enfrenta el desarrollo humano. A lo largo de los últimos años, el Instituto de Estudios de Seguridad ha desarrollado una labor considerable con las organizaciones subregionales y a través de estas. El Instituto continúa intensificando su colaboración con otros grupos y redes de la sociedad civil (principalmente ONG), sobre todo en el marco de su trabajo en las esferas de la gestión de las armas, la participación en el sector de la defensa, las iniciativas de lucha contra la corrupción y la ejecución de proyectos regionales. En general, las actividades del centro se han ido orientando hacia el desarrollo de capacidades en los niveles superiores de responsabilidad. El Instituto también colabora con instituciones estatales a nivel nacional regional y continental en África.

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas y entidades siguientes por las valiosas contribuciones que realizaron durante la elaboración de esta herramienta: Alyson Bailes, Helena Carreiras, Gwinyayi Dzinesa, Paul Higate, Darko Stancic, UN-NSTRAW ahora ONU Mujeres, Johanna Valenius, Hugo de Vries, Mark White y Donna Winslow. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugihō Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta Herramienta sobre género y reforma del sector de la defensa forma parte de una Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. La Caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres), DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la Caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la Caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Logan Abassi, 2012).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Cheryl Hendricks y Lauren Hutton. "Género y reforma del sector de la defensa." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e UN-INSTRAW ahora ONU Mujeres, 2008.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿Qué es la reforma del sector de la defensa?</b>	<b>1</b>
<b>3. Importancia del género en la reforma del sector de la defensa</b>	<b>3</b>
3.1 Responder a las diferentes necesidades que existen en el seno de la sociedad en materia de seguridad .....	3
3.2 Responder a las necesidades cambiantes del sector de la defensa.....	3
3.3 Mejorar la eficacia operacional.....	4
3.4 Crear unas fuerzas de defensa y unas organizaciones de seguridad representativas .....	5
3.5 Fortalecer la supervisión democrática y civil de las fuerzas armadas.....	5
<b>4. Cómo integrar el género en la reforma del sector de la defensa</b>	<b>7</b>
4.1 Integración del género en el nivel político de la reforma del sector de la defensa.....	7
<i>Examen del sector de la defensa</i> .....	7
<i>Procesos de democratización del sector de la defensa</i> .....	9
<i>Supervisión del sector de la defensa por parte de la sociedad civil</i> .....	9
<i>Supervisión parlamentaria del sector de la defensa</i> .....	10
4.2 Integración del género en el nivel económico de la reforma del sector de la defensa.....	11
<i>Elaboración de presupuestos con perspectiva de género</i> .....	11
4.3 Integración del género en el nivel institucional.....	12
<i>Contratación, retención y promoción de personal femenino</i> .....	13
<i>Políticas y mecanismos para la reforma institucional</i> .....	14
<i>Códigos de conducta</i> .....	15
<i>Capacitación</i> .....	17
4.4 Integración del género en el nivel social de la reforma del sector de la defensa.....	17
<b>5. Integración del género en la reforma del sector de la defensa en contextos específicos</b>	<b>17</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto .....	17
5.2 Países en transición .....	18
5.3 Países desarrollados .....	19
<b>6. Principales recomendaciones</b>	<b>21</b>
<b>7. Recursos adicionales</b>	<b>22</b>

## ACRÓNIMOS

<b>DDR</b>	Desarme, desmovilización y reintegración
<b>DD</b>	Departamento de Defensa
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>MONUC</b>	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>OCDE-DAC</b>	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>SADC</b>	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
<b>SANDF</b>	Fuerza Nacional de Defensa de Sudáfrica
<b>RSS</b>	Reforma del Sector de la Seguridad
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer , ahora ONU Mujeres
<b>FPNUL</b>	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
<b>UNMIL</b>	Misión de las Naciones Unidas en Liberia
<b>UNMIS</b>	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán
<b>ONUCI</b>	Operación de las Naciones Unidas en la Costa de Marfil

# Género y la reforma del sector de la defensa

## 1 Introducción

La reforma del sector de la seguridad (RSS) es un componente muy importante del establecimiento de la paz, la democratización y el desarrollo. El sector de la defensa es uno de los principales pilares de la seguridad estatal, por lo que constituye un área de interés clave de la RSS. La igualdad de género y la diversidad en el sector de la defensa crean unas fuerzas defensivas más representativas y no discriminatorias, e incrementa la eficiencia operacional del sector de la seguridad en su conjunto.

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

El objetivo de esta herramienta es contribuir a ilustrar la relación existente entre el género y las estructuras de defensa, haciendo hincapié en algunas medidas de carácter práctico que se pueden adoptar para transformar el sector de la defensa en un proveedor de servicios de seguridad democrático y representativo. La herramienta debe utilizarse teniendo presentes dos aspectos: en primer lugar, que no existe un único "proceso de reforma del sector de la defensa", puesto que la naturaleza de tal reforma en cada Estado estará influida por los factores determinantes del cambio a escala nacional, el entorno político interno y externo y los objetivos estratégicos que persiga el Estado. Y, en segundo lugar, que la configuración de la reforma del sector de la defensa, en cualquier contexto, viene determinada por las relaciones entre las fuerzas armadas, la sociedad y el Estado.

La herramienta va dirigida a los profesionales y los responsables de la formulación de políticas que trabajen en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad. Dado que la reforma del sector de la defensa requiere un liderazgo político, uno de sus objetivos es concienciar a los agentes políticos y a los responsables de la ejecución de la reforma sobre la necesidad de introducir la perspectiva de género en las actividades que se lleven a cabo en el marco de la reforma. En consecuencia, aborda tanto los aspectos técnicos de la reforma del sector de la defensa (por ejemplo, el examen de este sector y las políticas de contratación aplicadas) como otras actividades de carácter más político (la supervisión del sector de la defensa por parte de la sociedad civil, entre otras). Existe un amplio consenso internacional en torno a la necesidad de promover y lograr la apropiación local de los procesos de RSS. Los destinatarios de esta herramienta, por tanto, son los actores nacionales, entendiendo por tales los ministerios del Gobierno, los servicios de defensa, los centros de investigación y la sociedad civil. La herramienta ofrece información detallada sobre los procesos de reforma del sector de la defensa y las vías de las que disponen las mujeres para integrarse en las fuerzas armadas y

las estructuras de este sector. También hace hincapié en una serie de áreas susceptibles de llevar a cabo una labor de promoción y movilización de la sociedad civil con el objetivo de conseguir que las fuerzas armadas estén sometidas al control democrático.

La herramienta incluye:

- Una introducción a la reforma del sector de la defensa.
- Una exposición de los motivos por los que la integración del género fortalece los procesos de reforma del sector de la defensa.
- Medidas prácticas para integrar el género en las iniciativas de reforma de este sector.
- Una descripción general de cuestiones específicas relacionadas con el género y la reforma del sector de la defensa en contextos post-conflicto, países en transición, países en desarrollo y países desarrollados.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

## 2 ¿Qué es la reforma del sector de la defensa?

Existe un creciente consenso internacional en torno a una definición más amplia del concepto de seguridad nacional y a la promoción de un nuevo paradigma de seguridad. En ese sentido, el sector de la defensa se considera parte de una familia más extensa, el sector de la seguridad<sup>1</sup>. No obstante, a efectos del debate sobre la reforma del sector de la defensa, este último está integrado por las fuerzas armadas (el ejército de tierra, la marina y las fuerzas aéreas, así como las unidades paramilitares y la reserva); los servicios de inteligencia de la defensa; el ministerio responsable de la defensa y los órganos del poder ejecutivo encargados de la gestión y la supervisión de las fuerzas de seguridad (como los consejos de seguridad nacional o el auditor general); el poder legislativo; los mecanismos de justicia militar y los mecanismos de control civil, como los ombudsmen militares y los inspectores generales; así como la sociedad civil. Las fuerzas extraoficiales también desempeñan un papel muy importante en entornos post-conflicto, en los que puede ser necesario desmovilizar o integrar a grupos armados paraestatales.

La reforma del sector de la defensa entraña la transformación de este sector en un Estado determinado de forma que las instituciones se sometan al control civil; acaten los principios de rendición de cuentas y buena gobernanza; mantengan una fuerza adecuada en términos cuantitativos; presenten una composición representativa en términos de género, origen étnico y otros factores; estén apropiadamente capacitadas y equipadas teniendo en cuenta su entorno estratégico (que puede incluir funciones de apoyo al establecimiento de la paz y a las organizaciones de seguridad regionales); y respeten el

derecho internacional, contribuyendo de ese modo al logro de los objetivos internacionales de paz y seguridad. La reforma del sector de la defensa, por tanto, requiere un enfoque multifacético, cuyo objetivo es definir el diseño óptimo para las fuerzas de defensa, mejorar la eficiencia y, al mismo tiempo, desarrollar y mantener unas fuerzas de defensa nacional profesionales, equilibradas y modernas, que sean representativas de la sociedad del país. Además, la reforma del sector de la defensa debe dar efecto a las políticas de defensa nacional y a los principios de las relaciones entre la esfera civil y la militar. De ese modo, las fuerzas armadas se ganarán el respeto nacional e internacional como instituciones profesionales y fiables<sup>2</sup>.

De acuerdo con el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE-DAC), los principales aspectos de la reforma del sector de la defensa son<sup>3</sup>:

- *El desarrollo del control democrático de la política de defensa y las fuerzas armadas, incluido un marco constitucional y jurídico, además de la supervisión y gestión de la sociedad civil.*
- *El fortalecimiento del proceso de análisis de las amenazas para la seguridad y el desarrollo de las capacidades necesarias para hacer frente a dichas amenazas.*
- *La definición de funciones y responsabilidades claras con la policía en el ámbito de la seguridad interior.*
- *La introducción de enfoques integrados en cuanto al diseño de políticas, el gasto militar, la planificación de recursos humanos y la gestión de los activos militares.*
- *El fomento del debate de la sociedad civil y del conocimiento de los ciudadanos sobre las cuestiones de la reforma del sector de la seguridad y cómo participar en ella.*
- *La promoción de la reforma de la capacitación y el desarrollo profesional del personal militar, así como la elaboración de planes de transición y reinserción para las personas que abandonen las fuerzas armadas.*
- *El fomento del equilibrio étnico y social y la promoción de políticas de igualdad de oportunidades en el sector de la defensa.*
- *La consolidación de los mecanismos regionales de cooperación militar, fomento de la confianza, control de armas y desarme.*

La reforma del sector de la defensa en Estados estables que vivan una situación de paz suele ser un proceso periódico consistente en examinar y reestructurar las fuerzas armadas en respuesta a un cambio en los riesgos y amenazas a los que se enfrenta el país, o bien debido a una voluntad política de cambio. La profundidad de la reforma viene determinada en gran medida por el nivel del cambio necesario para mejorar la idoneidad, la rendición de cuentas, el costo y la adecuación de las fuerzas al entorno estratégico. En algunos Estados, la reforma puede llevarse a cabo a través de medidas puntuales, como la introducción de cambios en el diseño y la posición de las fuerzas armadas.

Sin embargo, en muchos Estados que viven situaciones post-conflicto, la reforma del sector de la defensa implica redefinir el sistema de seguridad en su totalidad, crear mecanismos de control civil y establecer unas instituciones estatales legítimas así como las estructuras básicas de las fuerzas armadas. En esos países, es frecuente que las fuerzas de defensa estuvieran anteriormente dominadas por un grupo étnico específico o alineado con un

determinado partido político. Las guerras civiles también tienden ser propicias a la aparición de otras facciones armadas y de fuerzas armadas extraoficiales. Por consiguiente, en las situaciones post-conflicto es habitual que la reforma del sector de la defensa esté impulsada por la necesidad de desarrollar una fuerza integrada, representativa y políticamente independiente en el marco de los esfuerzos generales de construcción nacional y establecimiento de la paz. Los retos que plantea una reforma tan amplia giran fundamentalmente en torno a cuestiones relacionadas con la capacidad, las limitaciones de recursos humanos y económicos y la búsqueda de un equilibrio entre el poder puramente militar y el control civil en un entorno de debilidad y, a menudo, falta de legitimidad de las instituciones públicas.

La reforma del sector de la defensa no se limita a la introducción de cambios en la estructura organizativa o de gestión: uno de sus principales objetivos es la modificación de las relaciones de poder, y este tipo de reformas suelen tener lugar en un entorno altamente politizado y con fuertes tensiones. Muchas veces implica una restricción del poder del personal del sector de la seguridad y un equilibrio entre el poder y la eficiencia del ejército y las exigencias democráticas de control y supervisión civil. Para garantizar la institucionalización de las reformas democráticas del sector de la defensa, la sostenibilidad de la reforma se sustenta en un cambio de percepciones, mentalidades y actos de los actores de este sector, por ejemplo a través de programas de educación cívica, iniciativas de sensibilización y desarrollo de capacidades en materia de género y la creación de mecanismos de supervisión eficaces. El mayor desafío para el éxito de la reforma del sector de la defensa no reside en conseguir una dimensión y una posición adecuadas para las fuerzas armadas, sino en lograr un consenso a escala nacional sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad y en cambiar la conducta de los miembros de las fuerzas armadas hacia el entorno de seguridad en el que se desenvuelven el Estado y sus ciudadanos.

La reforma del sector de la defensa conduce a una mejora de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas armadas. Las fuerzas y estructuras defensivas se someten a una reestructuración con el fin de adecuarlas a las necesidades del entorno geopolítico y estratégico en el que opera el Estado. En consecuencia, se suprime todo gasto innecesario en defensa. La principal preocupación, no obstante, es crear una fuerza defensiva profesional que actúe dentro del marco legal y rinda cuentas de sus actuaciones a través de las estructuras democráticas. El beneficio más importante que aporta la reforma del sector de la defensa es la prestación de servicios de seguridad por parte de las estructuras de defensa nacionales, que se rigen por las mismas normas y principios que el resto de los servicios públicos democráticos y lo hacen de un modo asequible y adecuado a las necesidades del Estado y sus ciudadanos en materia de seguridad.

Dado que la reforma del sector de la defensa suele implicar cambios en la cultura, la política, la estructura, el comportamiento, la gestión, las autoridades y los controles organizacionales, requiere un liderazgo expreso y un compromiso, una voluntad política, una comunicación y consultas específicas. En consecuencia, los procesos de reforma representan una oportunidad para la transformación democrática de las fuerzas de defensa, el aumento de su representatividad y la mejora de su adecuación a la cultura nacional y al carácter de la sociedad.

# 3 Importancia del género en la reforma del sector de la defensa

*"¿Por qué razones debe integrarse el género en el marco de seguridad? En primer lugar, porque la transversalización y la igualdad de género constituyen una exigencia mundial... En segundo lugar, porque es importante aprovechar lo que ofrece toda la humanidad, no solo la mitad de ella: cuando participan hombres y mujeres en la adopción de decisiones, se logran mejores resultados. Por último, desde un punto de vista práctico, la incorporación de la perspectiva de género y su transversalización revisten una importancia estratégica para la eficiencia y la eficacia."*

Giji Gya, *The importance of gender in ESDP*<sup>4</sup>

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

La **transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>5</sup>.

Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

Como se ha indicado anteriormente, los procesos de reforma del sector de la defensa conllevan una redefinición del concepto de seguridad y un rediseño de las fuerzas y estructuras del sector defensivo, con el fin de adecuarlas a las necesidades del Estado y sus ciudadanos en materia de seguridad. Esta reforma debería llevarse a cabo con arreglo a los requisitos democráticos de representación, rendición de cuentas y transparencia. En un sistema político democrático, las fuerzas defensivas deberían reflejar la sociedad a la que deben proteger, lo que incluye la defensa de sus valores fundamentales, como la ciudadanía y la igualdad. A su vez, una composición más equilibrada desde el punto de vista del género favorece la cohesión y la eficacia en las operaciones de paz, que cada vez adquieren un carácter multidimensional más acusado.

Es importante señalar, no obstante, que a pesar de que la presencia de mujeres es fundamental para lograr el equilibrio de género, esto no garantiza por sí solo que la reforma del sector de la defensa vaya a incorporar la perspectiva de género. Una reforma del sector de la defensa sensible al género no puede limitarse a las cifras. Es fundamental que plantee las preguntas siguientes: seguridad, ¿para quién, y de qué manera? En el manual titulado *Gender Mainstreaming in Practice: A Handbook*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afirma. Esto ha traído consigo cambios en el propósito, instituciones militares y de defensa deberían ser:

- La eliminación de discriminación a base de género dentro de instituciones del sector de la defensa.
- La integración de la perspectiva de género en las investigaciones, políticas y prácticas de las instituciones militares y de defensa<sup>6</sup>.

La transversalización de género en el sector de la defensa implica tener en cuenta la experiencia, los conocimientos y los intereses de las mujeres y los hombres en las operaciones y constituye un medio para redefinir el proceso de formulación de políticas, ejecución y evaluación<sup>7</sup>.

A continuación se describen diversas razones que demuestran que la perspectiva de género apoya los objetivos y prioridades de la reforma del sector de la defensa, en particular para:

- responder a las diferentes necesidades que existen en el seno de la sociedad en materia de seguridad;
- responder a las necesidades cambiantes del sector de la defensa;
- mejorar la eficacia operacional;
- crear unas fuerzas de defensa representativas;
- fortalecer la supervisión democrática y civil de las fuerzas armadas.

## 3.1 Responder a las diferentes necesidades que existen en el seno de la sociedad en materia de seguridad

La reforma del sector de la defensa debe responder eficazmente a las necesidades de todos los grupos sociales. Las necesidades de una persona en lo que respecta a la seguridad varían según una serie de factores como el sexo, la edad, las capacidades físicas, la orientación sexual, la situación económica, la ciudadanía, el origen étnico y la religión. La violencia de género continúa representando una amenaza considerable para la seguridad humana en todo el mundo. Meintjes, Pillay y Turshen afirman que la violencia contra las mujeres no cesa tras el fin de un conflicto, dado que la violencia de género suele persistir e incluso agravarse una vez que los combates han finalizado<sup>8</sup>. En consecuencia, cualquier programa de reforma de la defensa con perspectiva de género debería dar prioridad a la protección de las mujeres, tanto en épocas de conflicto como en las situaciones post-conflicto. Los hombres también son víctimas de la violencia de género; en su caso, esta puede adoptar formas como masacres selectivas en función del sexo, reclutamiento forzado en las fuerzas armadas, violaciones y violencia relacionada con las bandas. Es preciso que las fuerzas defensivas tengan en cuenta y aborden todos estos factores en las zonas de conflicto y en todos los aspectos de sus operaciones.

## 3.2 Responder a las necesidades cambiantes del sector de la defensa

La naturaleza de la guerra ha cambiado mucho desde la segunda guerra mundial: ya no depende tanto de la fuerza bruta de los hombres en el campo de batalla como de la tecnología y los conocimientos especializados que pueden aportar las personas de ambos sexos. Además, el 95% de los conflictos que estallan actualmente en el mundo son de naturaleza interestatal o que los objetivos de la transversalización de género en términos de guerras civiles.

De hecho, esta última función ha adquirido una complejidad mucho mayor; en la actualidad es frecuente que las misiones se prolonguen más que antaño y que el personal de mantenimiento de la paz desarrolle tareas mucho más variadas, que van más allá de la tradicional prestación de servicios de seguridad y establecimiento de la paz. Por ejemplo, se suele requerir a este personal que preste servicios a las comunidades locales, que reconstruya las instituciones y que garantice la celebración de elecciones libres. La diversidad de la composición de las fuerzas militares y la transversalización de género en las operaciones permite al sector de la defensa realizar mejor estas nuevas tareas.

El brigadier Karl Engelbrekton, Comandante de la Fuerza del Grupo de Combate Nórdico, describe la participación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz como "una de las claves del éxito" a la hora de superar determinadas limitaciones operacionales de las fuerzas homogéneas en tareas como registros corporales e interrogatorios a mujeres<sup>10</sup>. Diversos estudios han puesto de manifiesto que el personal femenino de mantenimiento de la paz puede incrementar la eficacia de estas misiones debido a que:

- La población local de ambos sexos tiende a considerar al personal femenino responsable del mantenimiento de la paz como más accesible y menos amenazador que sus homólogos masculinos.
- Se necesita personal militar femenino para realizar registros físicos de mujeres en los controles de carreteras, aeropuertos, etc.
- La capacidad de trabajar con organizaciones locales de mujeres y recabar información de las mujeres locales permite proporcionar datos más detallados y precisos (y, por lo tanto, más útiles) a los responsables de la adopción de decisiones<sup>11</sup>.
- El personal femenino de mantenimiento de la paz puede entrar en contacto con los hombres locales cuando está fuera de servicio y hablar con ellos sobre "la vida real". Esta es otra de las vías a través de las que puede obtenerse información valiosa en el marco de una misión sobre lo que ocurre en el país en que se desarrolla esta.
- El personal militar femenino permite detectar las conductas excesivas por parte de los soldados masculinos<sup>12</sup>.
- El personal femenino de mantenimiento de la paz proporciona modelos de conducta positivos para las mujeres locales, incentivándolas a incorporarse a las fuerzas armadas y de seguridad.
- Tanto los hombres como las mujeres que han sido víctimas de abusos sexuales tienen mayores probabilidades de revelar este hecho al personal femenino responsable del mantenimiento de la paz.

En un estudio comparativo sobre las misiones de mantenimiento de la paz, Anu Pillay describió las ventajas específicas que aporta la presencia de mujeres en este tipo de operaciones. Analizando la Misión de las Naciones Unidas en Sudáfrica, la autora del estudio citaba a las mujeres que formaban parte de dicha misión, que señalaban que "la misión se reforzó gracias a lo que denominaban 'rasgos femeninos', por ejemplo la preocupación por las necesidades globales de la comunidad, la desaparición de los símbolos representativos de la condición social y la autoridad, la colaboración, el intercambio de información, la adopción de decisiones intuitivas y la utilización de enfoques pragmáticos". La autora argumenta asimismo que "[n]o se denunció ningún caso de abuso contra mujeres locales, ni de comportamientos inadecuados como los que han empañado las operaciones de mantenimiento

de la paz en otros lugares"<sup>13</sup>. La presencia de mujeres no puede garantizar la ausencia de abusos sexuales, pero parece que una presencia significativa de mujeres reduce el número de este tipo de incidentes. Por ejemplo, los funcionarios de las Naciones Unidas y de Liberia esperan que la unidad de mantenimiento de la paz de la India que actualmente desarrolla labores policiales en Monrovia, y que está integrada exclusivamente por mujeres (en concreto, 103), ayudará a animar a las mujeres liberianas a incorporarse a la fuerza policial y a limitar la explotación y los abusos sexuales cometidos por el personal de mantenimiento de la paz. La Policía Nacional de Liberia recibió un número de candidaturas femeninas tres veces mayor que el habitual durante el mes siguiente al despliegue de dicha unidad<sup>14</sup>, cuyas funciones incluyen la protección del Ministerio de Asuntos Exteriores, la vigilancia callejera, el control de las muchedumbres y la respuesta a las peticiones de refuerzos armados que se reciben de la Policía Nacional<sup>15</sup>.

Sin embargo, las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en el componente militar de las misiones de mantenimiento de la paz (véase el gráfico 1). Esto se debe en gran medida a su escasa representación en los ejércitos nacionales que aportan tropas y observadores militares a las operaciones de paz de las Naciones Unidas y regionales. En consecuencia, es imperativo que las fuerzas de defensa nacional recluten un mayor número de mujeres (véase la sección 4).

Gráfico 1		Porcentaje de mujeres en el componente militar de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, abril de 2007 <sup>16</sup>		
Misión	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje de mujeres
MONUC	17.017	301	17.318	1,73
UNMIL	13.766	294	14.060	2,09
FPNUL	12.854	397	13.251	3
UNMIS	9.276	122	9.398	1,3
ONUCI	7.980	74	8.054	0,92

### 3.3 Mejorar la eficacia operacional

Las reformas del sector de la defensa están íntimamente conectadas con la mejora de la profesionalidad, las aptitudes y la idoneidad de este sector. Además de facilitar una mejora de las capacidades de mantenimiento de la paz, desde el punto de vista operacional una mayor representación de mujeres tiene el potencial de incrementar la eficiencia de las fuerzas armadas debido a que:

- Aumenta la disponibilidad de recursos humanos entre los que seleccionar soldados. De ese modo las fuerzas militares pueden ser más prudentes a la hora de reclutar personal, lo que, a su vez, mejora su capacidad.
- Maximiza la disponibilidad potencial de aptitudes, al aprovechar las competencias intelectuales, técnico-prácticas y sociales que las mujeres tienen mayores probabilidades de poseer.

La inclusión de mujeres y otros grupos sociales marginados permite a las fuerzas defensivas gestionar mejor las complejidades de los conflictos actuales, sobre todo en los casos en que la violencia de género se utiliza como arma de guerra y en que las violaciones de los derechos humanos y las crisis humanitarias se han convertido en uno de los pilares del conflicto que se pretende resolver. La incorporación de valores y prácticas democráticos en las fuerzas de defensa mejora de un modo esencial la disposición y la eficacia del ejército. El VIH/SIDA, un desafío fundamental para las fuerzas militares en muchos países, requiere también respuestas con perspectiva de género capaces de hacer frente a la conducta sexual de hombres y mujeres y de modificarla.

Además, el propio personal del sector de la defensa es a menudo declarado culpable de acoso sexual y violencia de género, delitos que este personal comete tanto contra sus colegas como contra civiles. Por ejemplo:

- En 2006, un estudio independiente encargado por el Ministerio de Defensa del Reino Unido reveló que más de dos terceras partes del personal femenino de las fuerzas armadas había tenido alguna experiencia directa de acoso sexual<sup>17</sup>.
- En la encuesta a estudiantes realizada en 2006 por la academia militar de los Estados Unidos (The Citadel), un 20% de las cadetes señalaron que habían sufrido agresiones sexuales<sup>18</sup>.
- Una encuesta realizada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos a partir de 2000 descubrió que un 80% de los encuestados en servicio activo habían escuchado discursos ofensivos, nombres despectivos o bromas acerca de los gays y lesbianas, y que un 37% había sufrido o sido testigo de acoso a las personas gays<sup>19</sup>.

En tiempos de paz, las leyes de derechos humanos crean para los Estados obligaciones relativas a la eliminación de las violaciones de estos derechos, utilizando para ello las fuerzas de defensa. Durante un conflicto armado, el derecho internacional humanitario puede crear muchas de esas obligaciones. Incluso si no se tienen estas en cuenta, resulta evidente que la eliminación de las violaciones de los derechos humanos da lugar a unas fuerzas defensivas más eficaces y dignas de confianza. El acoso sexual, por ejemplo, socava una institución a través de la pérdida de productividad y moral, las ausencias laborales y una mayor rotación del personal, además de dificultar la integración de las mujeres. Un estudio del ejército de los Estados Unidos mostró la existencia de una estrecha correlación entre la elevada incidencia del acoso sexual, una menor disposición al combate y un liderazgo deficiente<sup>20</sup>.

*"Yo no soy una víctima de acoso sexual. Cuando se produce un caso de acoso sexual en las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos, las víctimas son las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos y los ciudadanos a los que servimos. Porque el acoso sexual interfiere en nuestra misión militar. Interfiere en el trabajo para el que se nos ha preparado a mí misma y a otros profesionales como yo. Por eso hay que acabar con él."*

Sargento Zenaida Martínez<sup>21</sup>

### 3.4 Crear unas fuerzas de defensa y unas organizaciones de seguridad representativas

Las fuerzas defensivas de un país deberían ser un reflejo de las identidades presentes en su sociedad. Esto favorece la representatividad, la apropiación nacional y, por consiguiente, aumenta la legitimidad de dichas fuerzas. A su vez, la legitimidad mejora la eficacia de las fuerzas de defensa. Además, el ejército, los poderes responsables

de la gestión de la defensa y otros organismos de seguridad constituyen entornos de trabajo que ofrecen oportunidades para que los ciudadanos adquieran educación y experiencia internacional. Cuando se excluye de esas instituciones a determinados sectores sociales, se les niega el acceso al trabajo y a estas oportunidades de mejora educativa y promoción profesional.

El sector de la defensa, a escala internacional y, en gran medida, debido a su articulación histórica, no ha conocido los mismos niveles de igualdad de género que, por ejemplo, el sector político o el del desarrollo. Como ilustra el gráfico 2, las mujeres están insuficientemente representadas en el ámbito militar. En muchos países las leyes que regulan esta esfera discriminan explícitamente a las mujeres, por ejemplo excluyéndolas de los puestos de combate. Las mujeres también tienden a estar insuficientemente representadas en los ministerios de defensa y en los órganos de supervisión. Incluso en ausencia de barreras formales, en la práctica se enfrentan a menudo a límites para su promoción profesional, a un acoso sexual generalizado y a otras formas de discriminación.

### 3.5 Fortalecer la supervisión democrática y civil de las fuerzas armadas

*"Cuando los intereses y las voces de más de la mitad de la población no se reflejan en las decisiones adoptadas, la legitimidad de las estructuras y de los procesos de gobernanza existentes debe cuestionarse. Esta crisis de legitimidad se hace patente en el sesgo de género del conflicto; las mujeres raras veces tienen capacidad de decisión en las guerras o se implican en ellas, pero siempre sufren sus consecuencias."*

Georgina Ashworth, *Gendered Governance: An Agenda for Change*<sup>23</sup>

Un aspecto fundamental de la reforma del sector de la defensa es la intensificación de la supervisión civil. Es preciso incluir mujeres y hombres sensibles al género en los comités permanentes de defensa de los parlamentos y en las instituciones de la sociedad civil, de modo que puedan garantizar que las políticas y programas que adopte el sector de la defensa den respuesta a las diferentes necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas. Las organizaciones de la sociedad civil de mujeres y los centros de investigación que centran su labor en las dimensiones de género de la seguridad deben participar en los procesos de supervisión por parte de la sociedad civil, con objeto de asegurar una comprensión integral del concepto de seguridad.

La integración del género en los procesos de reforma del sector de la defensa ofrece a un conjunto mucho más amplio de la sociedad la posibilidad de participar activamente en la prestación de servicios de seguridad y en las estructuras de adopción de decisiones de este sector. Esto reviste una importancia especial a la hora de analizar la apropiación nacional de las instituciones de seguridad, dado que las mujeres representan la mitad de una sociedad.

A su vez, esto puede traer consigo cambios en la articulación de la seguridad y una profundización del cambio fundamental que supone el paso de un enfoque centrado en la seguridad del Estado a otro orientado a la seguridad humana. Esta última hace referencia a la seguridad de las personas y comunidades, y amplía tanto la naturaleza de las amenazas para la seguridad (incluyendo la seguridad alimentaria, la seguridad ambiental, la violencia de género, etc.) como el conjunto de actores involucrados en la seguridad (al incluir a las organizaciones de la sociedad civil). Las entidades que

Gráfico 2	Porcentaje de mujeres soldado en las fuerzas armadas de los países miembros de la OTAN <sup>16</sup>					
	País	2001	2002	2003	2004	2005
Bélgica	7,6	7,9	8,2	8,26	8,3	8,3
Bulgaria	-	-	-	4,2	6	6
Canadá	11,4	11,8	12,4	12,3	12,6	12,8
República Checa	3,7	10	10	12,3	12,2	12,2
Dinamarca	5,0	-	5	5	5	5,3
Francia	8,5	10,8	11,2	12,8	12,8	13,3
Alemania	2,8	3,7	4,4	5,2	6	6
Grecia	3,8	3,8	3,8	4,2	4,3	5,4
Hungría	9,6	16	16	10	16	17,6
Italia	0,1	0,1	0,1	0,5	1	1,6
Letonia	-	-	-	13,5	20	-
	-	-	-	6	9	12,5
Luxemburgo	-	-	-	-	-	5,7
Países Bajos	8	8,4	8,5	8,6	9	9
Noruega	3,2	3,3	5,7	6,3	6,3	7
Polonia	0,1	0,3	0,3	0,47	0,47	0,52
Portugal	6,6	6,6	8,4	8,4	8,4	12
Rumanía	-	-	-	3,9	5	5
Eslovaquia	-	-	-	6,1	7	7,7
Eslovenia	-	-	-	19,2	15,38	-
España	5,8	9	10	10,5	10,7	13,5
Turquía	0,1	0,1	0,1	3,9	3,9	3,1
Reino Unido	8,1	8,3	8,6	8,8	9	9,1
Estados Unidos	14	14	15	15	15,5	10,5

representan a las mujeres (incluidos los grupos de defensa de los derechos humanos integrados por mujeres, así como las organizaciones de base comunitaria) aportan nuevas perspectivas que es preciso tener en cuenta a la hora de analizar las amenazas para la seguridad y de promover iniciativas de desarrollo de capacidades para hacer frente a dichas amenazas.

A su vez, una mayor diversidad de las fuerzas de defensa y una participación más intensa en la supervisión provocan un cambio en la percepción social referente a quiénes son los "protectores" y quiénes los "protegidos", convirtiendo de ese modo la seguridad en una preocupación común a toda la sociedad. De manera similar, la transversalización de género puede alterar la imagen del ejército como institución dedicada fundamentalmente a la guerra y a actividades violentas, para pasar a ser visto como una fuerza más implicada en la consolidación de la paz y la democratización.

En el marco de un modelo adaptado al entorno local es fundamental que la reforma del sector de la defensa aborde las cuestiones de género. En lo que respecta a la integración del género en la reforma del sector de la defensa no puede existir un planteamiento único. En cualquier sociedad, el enfoque adoptado dependerá en gran medida de las funciones que deseen asumir las mujeres y los hombres en la articulación de la seguridad y la defensa. La incorporación del género en la reforma del sector de la defensa, como se ha señalado anteriormente,

trasciende la mera presencia de mujeres en las fuerzas defensivas. Las mujeres pueden realizar una contribución muy importante de diversas formas y en distintos foros.

#### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar las cuestiones de género en la reforma policial no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).*
- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).*
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).*

Para obtener más información, véase el anexo de la Caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

# 4

## Cómo integrar el género en la reforma del sector de la defensa

Esta sección presenta una serie de medidas prácticas para integrar con éxito el género en la reforma del sector de la defensa. Existen cuatro niveles esenciales para esta reforma: el político, el institucional, el económico y el social. El gráfico 3 describe cómo deberían integrarse las cuestiones de género en cada uno de estos niveles.

### 4.1 Integración del género en el nivel político de la reforma del sector de la defensa

La reforma del sector de la defensa y, como consecuencia de esta, la transversalización de género, deben constituir un "mandato claro y directo, emanado del más alto nivel del poder político, y que ha de quedar reflejado en la visión y las políticas que adopten los dirigentes de un país"<sup>24</sup>. Para que dicha reforma se lleve a cabo con éxito, exige la aprobación de los altos funcionarios que suelen liderar el proceso y del personal, que necesita contar con directrices y estrategias claras sobre su implementación. Además, también es necesario fortalecer la supervisión democrática y civil. Los procesos que conducen a estos resultados –exámenes del sector de la defensa, procesos de democratización y supervisión por parte de la sociedad civil y de las instituciones parlamentarias– constituyen puntos de partida cruciales para abordar las cuestiones de género.

### Examen del sector de la defensa

*"Los gobiernos no tienen el monopolio de la sabiduría; a menudo resulta útil consultar a expertos externos. La experiencia de debatir y defender propuestas con otras personas es muy fructífera y suele permitir obtener un mejor resultado. Por lo general, los grupos de presión política, y los grupos que afirman representar, por ejemplo, intereses de género o étnicos, desearán manifestar sus puntos de vista, y es recomendable escucharles. Si el examen resulta controvertido, como puede suceder cuando se ha producido un cambio de régimen, la celebración de consultas amplias puede ser muy importante para que culmine con éxito."*

Global Facilitation Network on Security Sector Reform, *Compendium of Good Practices on Security Sector Reform*, 2005.

Parte de la actividad ordinaria de un ministerio de defensa consiste en adaptar permanentemente las prioridades, políticas y programas de defensa a los cambios que experimentan las realidades estratégicas mundiales. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Pentágono lleva a cabo exámenes cuatrienales del sector de la defensa. En ellos, los altos mandos del Departamento de Defensa "determina el punto en el que se encuentra el departamento y la dirección que se considera necesario seguir con el fin de cumplir con sus responsabilidades para con el pueblo estadounidense"<sup>25</sup>. En ocasiones, sin embargo, puede ser necesario proceder a una revisión más rigurosa e integral.

Existen, en esencia, tres circunstancias en las que sería adecuado acometer un examen de este sector:

- Cuando se haya producido un cambio fundamental en la situación estratégica, que requiera una respuesta sustancial (por ejemplo, el fin de la guerra fría).

**Gráfico 3 Integración del género en los cuatro niveles de la reforma del sector de la defensa**



- Cuando la situación no haya experimentado un cambio sustancial pero el Gobierno crea que es necesario adoptar un enfoque notablemente diferente (por ejemplo, las reformas del sector de la defensa que se acometieron en los Estados Unidos inmediatamente después del mandato del presidente Clinton, que se centraron sobre todo en la revitalización de las fuerzas tras los recortes presupuestarios producidos durante la década de 1990).
- Cuando se hayan producido cambios políticos fundamentales a escala nacional que afecten a las fuerzas armadas, tales como un cambio de régimen o la resolución de un conflicto (por ejemplo, las reformas emprendidas en Uganda bajo el mandato de Museveni).

La principal prioridad de un proceso de examen del sector de la defensa es llevar a cabo un análisis claro y preciso de la situación estratégica interna del país y externa a este; dicho análisis deberá servir de base para adecuar los medios militares a los fines geopolíticos. Un examen del sector de la defensa promueve una visión democrática del concepto de seguridad, que refleja las necesidades del Estado y sus ciudadanos en materia de seguridad y toda dirección y objetivos estratégicos a la reforma de dicho sector<sup>26</sup>.

Son muchos los países en desarrollo y en transición que no han acometido procesos participativos de examen del sector de la defensa. Esto puede significar que en esos países la política y la planificación de la defensa no estén basados en una evaluación realista del entorno estratégico, y que no se hayan llevado a cabo análisis en profundidad de las funciones de los diferentes mecanismos de seguridad. Esto tiene importantes consecuencias para el proceso presupuestario y la asignación de recursos en entornos sujetos a fuertes restricciones. Un punto de partida muy relevante para los grupos de presión y de promoción sería instar a las fuerzas armadas a que lleven a cabo exámenes del sector de la defensa que sirvan como base para un análisis riguroso de los riesgos y una asignación adecuada de los recursos. En los Estados que se encuentran en situaciones post-conflicto, la definición de las prioridades nacionales en lo tocante a la seguridad es muy importante para transformar el rol bélico de las fuerzas armadas y renovar las instituciones de defensa,

adecuándolas al entorno estratégico y político posterior al conflicto.

Desde la óptica de la seguridad humana, si se opta por un modelo democrático integral y participativo es necesario integrar la perspectiva de género en el proceso de examen del sector de la defensa y articulación de la visión nacional en lo que respecta a la seguridad. Es preciso que participen en esta reforma hombres y mujeres de todos los sectores sociales. De ese modo quedará garantizado que la finalidad y la estructura de las prioridades, políticas y programas del sector de la defensa reflejen de verdad las necesidades de todos los ciudadanos en materia de seguridad. Además, la celebración de consultas amplias durante el diseño de la política de defensa genera un sentimiento de apropiación nacional de los medios defensivos y contribuye a la unidad y la cohesión nacionales, al contribuir a la creación de consenso nacional sobre el propósito, la estructura y el funcionamiento del aparato de seguridad estatal.

### Cómo integrar el género en el proceso de examen del sector de la defensa:

- Garantizar que los órganos de examen del sector de la defensa incluyan hombres y mujeres especializados en asuntos de género y representantes de los ministerios gubernamentales responsables de los temas relacionados con los derechos de la mujer, el género y los jóvenes.
- Desarrollar la capacidad de los órganos de examen oficiales del sector de la defensa en materia de género a través de formación, reuniones informativas sobre género y cuestiones de seguridad, programas de tutorización y otras iniciativas.
- Celebrar consultas con mujeres y otros grupos insuficientemente representados en las fuerzas de seguridad para tratar sobre las barreras que existen para su plena integración y su promoción en condiciones de igualdad.
- Celebrar consultas con representantes parlamentarios, incluida cualquier coalición o grupo parlamentario dedicado a los asuntos de la mujer.

## Recuadro 1

### Participación de las organizaciones de la sociedad civil de mujeres en la reforma del sector de la defensa en Fiji<sup>27</sup>

En la región del Pacífico, las mujeres han estado totalmente al margen de las estructuras formales de adopción de decisiones como consecuencia de un modelo de gobernanza predominantemente patriarcal. Sin embargo, a pesar de este obstáculo, han desempeñado un papel crucial de intermediación para el establecimiento de la paz en los momentos críticos de las crisis de Bougainville, las Islas Salomón y Fiji. Hoy en día continúan ejerciendo una función vital en el establecimiento y la consolidación de la paz en sus comunidades.

Dado el papel recurrente del ejército a la hora de hacer frente a la inestabilidad en Fiji, las mujeres aprendieron a negociar y a comunicarse con las fuerzas de seguridad. Tras los debates celebrados durante una vigilia de paz dirigida por mujeres durante la crisis de los rehenes de mayo de 2000, el Consejo Nacional de la Mujer de Fiji entabló contacto con el ejército. Como resultado de ello, el Comandante de las Fuerzas Militares de la República de Fiji reunió a los miembros del Consejo Militar y a otros altos mandos con el fin de mantener un encuentro con las representantes de la vigilia de paz. La delegación de la vigilia de paz presentó un documento que a partir de entonces se conoce con el nombre de "la carta de las mujeres". En él se manifestaba la necesidad de que Fiji volviera al sistema de democracia parlamentaria y de que el ejército se sometiera a la Constitución de 1997 como Carta Magna del país. Además, se instaba a las fuerzas armadas a respetar los derechos humanos. Si bien la carta fue recibida con respeto y con una disposición favorable, las mujeres aprendieron una lección fundamental: en futuras iniciativas de diálogo y paz deberían utilizar el lenguaje del ejército y del sector de la seguridad.

En 2003, el Consejo Nacional de la Mujer y el Consejo Militar celebraron un diálogo nacional que culminó con la presentación de comunicaciones por parte del Comité de Coordinación de las Mujeres, la Paz y la Seguridad de Fiji y del Consejo Nacional de la Mujer al examen nacional del sector de la seguridad y la defensa. Esta iniciativa confirmaba la valiosa contribución que pueden realizar las redes de mujeres (desde las aldeas hasta los niveles comunitario y nacional) a las intervenciones de alerta temprana, identificando al mismo tiempo una serie de vías de acceso para las mujeres a los niveles local y nacional de adopción de decisiones. Las comunicaciones presentadas incluían las recomendaciones siguientes:

- La Ministra de la Mujer debería formar parte del Consejo de Seguridad Nacional.
- La Secretaria Permanente del Ministerio de la Mujer debería ser designada como miembro permanente del Comité Asesor de Seguridad Nacional.
- Las mujeres deberían tener una representación eficaz y equitativa en los comités de seguridad provinciales y de distrito.
- Entre los miembros de la Dependencia Nacional de Evaluación de la Seguridad debería haber mujeres.
- Sería necesario garantizar el equilibrio de género en los niveles de adopción de decisiones de las fuerzas de seguridad, y trabajar para incorporar mujeres a las Fuerzas Militares de la República de Fiji.

- Estimular el debate sobre la visión nacional del sector de la seguridad a través de:
  - Consultas con un sector representativo de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres urbanas y rurales.
  - Reuniones municipales con interacción directa entre los ciudadanos y los responsables del examen del sector de la defensa.
  - Audiencias parlamentarias y debates abiertos.
  - Invitaciones dirigidas a la sociedad civil para presentar comunicaciones a la comisión de examen.
  - Utilización de los medios de comunicación para movilizar el debate público sobre cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa a través de artículos de periódico y programas de radio.
- Abordar explícitamente las cuestiones de género en el examen y utilizar un lenguaje sensible al género.

Véase la Herramienta sobre género y elaboración de políticas de seguridad nacional

Los agentes del sector de la defensa pueden oponerse a la celebración de consultas debido a la percepción de falta de capacidad de los representantes parlamentarios y la sociedad civil para involucrarse en los asuntos relacionados con la seguridad. Los grupos de la sociedad civil y los representantes parlamentarios pueden utilizar redes como la Global Facilitation Network on SSR (Red Mundial para la Facilitación de la Reforma del Sector de la Seguridad) y la Red Africana de Reforma del Sector de la Seguridad para profundizar en sus conocimientos y compartir experiencias con otros actores que hayan acometido procesos de examen del sector de la defensa. Esto les permite desarrollar sus capacidades para tratar las cuestiones relacionadas con la defensa de manera más eficaz.

### Procesos de democratización del sector de la defensa

Las experiencias de reforma del sector de la defensa en los Estados post-comunistas de Europa Oriental mostraron que la democratización y el control democrático de las fuerzas armadas traían consigo un mayor margen para la integración del género. En el paradigma realista tradicional de seguridad de la guerra fría, las fuerzas armadas representaban una cultura fuertemente militarizada. La población civil (y por supuesto las mujeres) no podían participar de ningún modo en las esferas de la defensa y la seguridad. En el período posterior a la guerra fría, las fuerzas armadas se convirtieron en unos sistemas de seguridad más representativos de la sociedad a la que servían, incluso en lo referente a sus prácticas de gestión de recursos humanos. La creciente proporción de mujeres en las fuerzas de la OTAN que muestra el gráfico 2 ilustra esta transición. La mejora de las relaciones entre la sociedad civil y las fuerzas armadas y el mayor control democrático de estas últimas también ha dado lugar, en algunos países, a un mayor espacio para la participación de las mujeres en la gestión y la gobernanza del sector de la defensa (véanse los recuadros 2 y 3).

Si bien el aumento del control democrático del ejército puede facilitar la integración de las mujeres, sobre todo en puestos civiles, suele ser complicado reestructurar la distribución de poderes entre las autoridades civiles y militares en Estados que salen de un sistema militar o autocrático.

### Cómo integrar el género en la gobernanza democrática del sector de la defensa

- Llevar a cabo auditorías de personal para determinar

## Recuadro 2

### La "transformación civil" del sector de la defensa en Estonia

Tras recuperar la independencia del país en 1991, las autoridades políticas de Estonia decidieron establecer una serie de principios "civiles" para su Ministerio de Defensa, en el marco de una campaña general de eliminación del legado soviético de las estructuras estatales. Todos los ministerios contrataron personal nuevo para liberarse de la red de relaciones y la inercia del régimen soviético.

Esta reestructuración del personal se tradujo en un mayor peso del componente civil en el Ministerio de Defensa. El planteamiento de planificación de la defensa propio de la era soviética fue sustituido por una nueva visión en la que la defensa era responsabilidad del gobierno elegido democráticamente, para lo que contaba con el apoyo de los hombres y mujeres que trabajaban en el Ministerio de Defensa. En la actualidad, un 52% de la plantilla total de este Ministerio está integrada por mujeres. De ellas, un 60% tienen entre 21 y 30 años; un 25% tienen entre 31 y 40 años; y solo 3 mujeres de un total de 122 son mayores de 61 años.

*Merle Maigre, NATO Oficial de Enlace de la OTAN en Ucrania.*

qué puestos no necesitan ser objeto de nombramientos militares (después de todo, el personal civil conlleva un costo menor que el militar).

- Utilizar la discriminación positiva en los nombramientos que se realicen en las estructuras civiles del sector de la defensa y fomentar la contratación de mujeres en la secretaría de defensa.

### Supervisión del sector de la defensa por parte de la sociedad civil

Una gobernanza genuinamente democrática de las fuerzas armadas depende de que la sociedad civil pueda participar en los procesos de formulación de políticas y de supervisión de las fuerzas de defensa. Para que la sociedad civil pueda desempeñar ambas funciones en la gobernanza del sector de la seguridad es preciso que se den las condiciones siguientes: en primer lugar, es necesario que la sociedad civil cuente con la capacidad necesaria para supervisar al sector de la seguridad y realizar aportaciones constructivas al debate político sobre las prioridades en materia de seguridad; y, en segundo lugar, el entorno político debe propiciar que la sociedad civil pueda ejercer este papel activo.

Las organizaciones de mujeres y otras organizaciones que trabajan en cuestiones relacionadas con el género poseen conocimientos especializados específicos y cuentan con acceso a información, lo que las convierte en socios muy valiosos en la supervisión del sector de la defensa. Estas organizaciones pueden servir de enlace entre las realidades que viven los hombres y mujeres en el ámbito comunitario (y las inseguridades que sufren) y los responsables del sector de la defensa a escala nacional. La información que pueden proporcionar sobre la seguridad en sus comunidades puede ser de vital importancia, tanto para la identificación de amenazas para la seguridad como para la supervisión del desempeño de los miembros de las fuerzas armadas.

La participación de las mujeres en los procesos políticos nacionales puede enfrentarse a obstáculos muy importantes. Por ejemplo, en marzo de 2003, el Ministerio de Asuntos de la Mujer del Afganistán y el UNIFEM, ahora ONU Mujeres organizaron un programa de concienciación sobre la Constitución cuyo objetivo era garantizar que se tuvieran en cuenta las necesidades de las mujeres en la elaboración de la nueva Constitución afgana. A pesar de que se invitó a mujeres residentes en las diferentes provincias del país, la mayoría de ellas no acudieron por motivos como los siguientes:

- La falta de seguridad y el control de los mandos armados locales en las provincias.
- La falta de conocimiento: las mujeres no sabían expresarse o no se atrevían a hablar sobre sus necesidades.

## Recuadro 3

Las ministras de asuntos de la mujer logran romper la imagen machista de América Latina<sup>28</sup>

En el pasado, los golpes militares y las dictaduras criminales eran una seña de identidad en América Latina. La región se ha caracterizado tradicionalmente por sus hombres poderosos, carismáticos y machistas. Sin embargo, las mujeres están ganando cada vez más terreno en asuntos de defensa.

En los últimos cinco años, cinco países sudamericanos han nombrado mujeres por primera vez para dirigir sus ministerios de defensa: Chile, Colombia, el Uruguay, la Argentina y el Ecuador.

Estos nombramientos subrayan el avance de las mujeres en la región en la época reciente y, al mismo tiempo, refleja un mayor control político sobre las fuerzas armadas y un cambio en la función del ejército.

"Este hecho es indicativo de un cambio de visión en las fuerzas armadas (...), que va acompañado de una mejora en las relaciones entre el ámbito civil y el militar y de un control civil mucho mayor", señalaba Peter DeShazo, director de programas para las Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, una institución con sede en Washington. "La designación de ministras es un hito simbólico en este proceso", manifestó.

En 2002, Chile se convirtió en el primer país latinoamericano en nombrar una ministra de defensa. Se trataba de Michelle Bachelet, la actual presidenta de la nación.

En la Argentina y el Uruguay, donde los militares en el gobierno asesinaron a los disidentes de izquierdas en las décadas de 1970 y 1980, los ministerios de Defensa están bajo el mando de mujeres que en aquella época ejercían como abogadas defensoras de los derechos humanos.

En estos tres países, al igual que en muchas otras partes de América del Sur, hay gobiernos de tendencia izquierdista que defienden los derechos humanos y una mayor igualdad de género. El presidente del Ecuador, Rafael Correa (también de izquierda), nombró a la ex docente Guadalupe Larriva como primera Ministra de la Mujer del país andino. Falleció en un accidente de helicóptero la semana pasada, tan solo nueve días después de tomar posesión de su cargo.

"Para el Ministerio es importante estar a las órdenes de una mujer. El corazón maternal de Guadalupe fue capaz de lograr más resultados que la mano dura de los generales", declaró Correa el pasado martes antes de nombrar a otra mujer, la profesora universitaria Lorena Escudero, para desempeñar el mismo cargo.

Reuters, 31 de enero de 2007

- La desigualdad: las mujeres no tenían permiso de sus esposos o familias para participar en las consultas.
- La pobreza.
- La falta de medios de transporte<sup>29</sup>.

Esto subraya la importancia de entender y adaptar los procesos de supervisión de la defensa a las condiciones y necesidades de las comunidades a las que se solicitan aportaciones. Existe la posibilidad de movilizar a los donantes y a la sociedad civil para superar muchos de estos obstáculos, pero se requiere una visión coordinada.

El mayor obstáculo para la integración del género en la política de defensa y en los procesos de supervisión puede ser la falta de capacidad de la sociedad civil –en términos de recursos humanos, de disponibilidad de tiempo y de limitaciones financieras– para presionar en favor de la adopción de políticas y prácticas sensibles al género. Las ONG y los grupos de la sociedad civil pueden necesitar el apoyo de expertas y expertos en asuntos de defensa para poder realizar una contribución útil a los debates relacionados con estos temas.

### Cómo integrar el género en la supervisión del sector de la defensa por parte de la sociedad civil

- Facilitar la interacción entre los grupos de mujeres y los proveedores locales de servicios de seguridad, por ejemplo a través de la inclusión de mujeres en los comités de seguridad locales.
- Desarrollar la capacidad de las organizaciones de mujeres para abordar las cuestiones relacionadas con la política de seguridad, incluidas la promoción y la supervisión.
- Las organizaciones de la sociedad civil también pueden desarrollar una labor importante de sensibilización con los representantes parlamentarios y otras personas involucradas en la supervisión del sector de la seguridad, en aras de mejorar su capacidad para integrar la perspectiva de género en las actividades de supervisión.

Véase la Herramienta sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

### Supervisión parlamentaria del sector de la defensa

A pesar de que buena parte de la labor de supervisión parlamentaria es un examen a posteriori de las actividades del sector de la defensa, las comisiones parlamentarias pueden convertirse en órganos claves para el cambio y pueden utilizar su función de supervisión y vigilancia para señalar las cuestiones de género a la atención del poder ejecutivo. Estas comisiones también pueden convertirse en útiles herramientas para impulsar reformas con perspectiva de género en las fuerzas armadas, y gozan de una posición privilegiada para exigir responsabilidades al ejército, por ejemplo con respecto a los casos de discriminación y violencia de género.

Véase la Herramienta sobre género y supervisión parlamentaria del sector de seguridad

El problema, por supuesto, es que esto presupone la existencia de unas relaciones relativamente fluidas entre el ámbito civil y el militar, algo que solamente ocurre en las democracias consolidadas. En los países en desarrollo, en transición y en situaciones post-conflicto, debería hacerse hincapié en el desarrollo de las capacidades de los representantes parlamentarios para supervisar al sector de la seguridad.

Con independencia del contexto específico, el parlamento debería efectuar un seguimiento de las cuestiones siguientes e indicar las vías a través de las cuales el propio poder legislativo puede impulsar una mayor integración del género en el sector de la defensa:

- **Análisis de los informes anuales:** examen de las cifras referentes al personal, tomando nota de si los datos están desagregados o no por sexo y por rango. Estos datos también se pueden utilizar para exigir mejoras en las prácticas de contratación, retención y promoción con el fin de favorecer la inclusión de mujeres y de otros grupos insuficientemente representados. Asimismo, deberá tomarse nota de cualquier incremento o disminución en los porcentajes de personal masculino y femenino y preguntar por los motivos que justifican dichas variaciones.

- Utilizar las **visitas a instalaciones y bases militares** para examinar sus condiciones físicas y su infraestructura y si, por ejemplo, se ha previsto adoptar alguna medida para construir barracones e instalaciones sanitarias separados para hombres y mujeres. También sería necesario determinar si las instalaciones y la infraestructura ofrecen algún obstáculo para la plena participación de las mujeres en pie de igualdad, como la ubicación de los dormitorios de las mujeres a una distancia innecesaria del lugar en el que se impartan los cursos de capacitación.
- Las comisiones parlamentarias pueden estudiar la **provisión de servicios de atención de la salud a las mujeres y otras prestaciones conexas, como la licencia de maternidad**, en el marco de una revisión más amplia de las condiciones de trabajo y de la distribución de las prestaciones laborales.
- Al autorizar **despliegues**, el parlamento puede pedir a los responsables del sector de la defensa que expliquen cómo se han tenido en consideración los aspectos de género en la planificación de la operación, por ejemplo en la organización de la logística y el abastecimiento, la utilización de asesores y asesoras de género y (sobre todo en las operaciones de apoyo a la paz) la planificación de la interacción entre las fuerzas armadas y la población anfitriona.
- A través del presupuesto y el informe anual, los representantes parlamentarios también pueden supervisar la ejecución de la **capacitación en materia de derechos humanos e igualdad de género**.
- Un **grupo o coalición parlamentario dedicado a los asuntos de la mujer**, o un grupo de trabajo dedicado a las cuestiones relacionadas con la mujer, la paz y la seguridad (resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), puede impulsar la inclusión de las cuestiones de género en la supervisión del sector de la defensa.

## 4.2 Integración del género en el nivel económico de la reforma del sector de la defensa

Una de las preocupaciones fundamentales en el marco de los procesos de reforma del sector de la defensa es la mejora de la eficiencia de las fuerzas armadas y la garantía de un marco de gobernanza transparente y responsable en lo que respecta a la gestión del gasto público destinado a la defensa. En muchos casos, sobre todo en los

Estados que se encuentran en situaciones post-conflicto o en países que salen de regímenes no democráticos, los sistemas y controles financieros se ejercen, como mucho, en el nivel ejecutivo. Por lo general, la dimensión económica de la reforma del sector de la defensa guarda relación con asuntos como la creación de un sistema de nóminas, la mejora de los procesos de contratación y la adopción de "buenas prácticas" en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas.

Unas prácticas presupuestarias adecuadas en el sector de la defensa mejoran su rendición de cuentas y garantizan que el presupuesto dé respuesta a las prioridades de las fuerzas armadas, unas prioridades que se determinarán a través del examen de este sector o la formulación de políticas de defensa. A pesar de que los beneficios de este tipo de gestión son evidentes, muchos ejércitos carecen de mecanismos de control financiero suficientes, y a menudo los (escasos) recursos se destinan a la adquisición de medios cuya aportación a la seguridad es dudosa. El desafío, por tanto, es establecer un sistema de gestión de las finanzas públicas para las fuerzas armadas que esté en consonancia con las estructuras, los sistemas y los procedimientos de gestión financiera del Estado.

### Elaboración de presupuestos con perspectiva de género

Las fuerzas armadas suelen recibir una parte muy importante del presupuesto nacional. En Sudáfrica, por ejemplo, el Departamento de Defensa recibe la tercera asignación presupuestaria más elevada (23.800 millones de rand), una cantidad superior al doble de la que se destina a la sanidad, algo menos del doble del presupuesto destinado a educación y casi cuatro veces mayor que la partida de vivienda<sup>30</sup>. El presupuesto representa la mayor declaración política que puede realizar un gobierno. El avance en pos del objetivo de la seguridad humana en general, y de la igualdad de género en particular, debe estar sustentado por una dotación presupuestaria que permita cumplir los compromisos normativos.

El análisis de los presupuestos públicos desde la perspectiva de género conlleva el examen de los recursos, las actividades, los productos y los efectos de las intervenciones gubernamentales, y ofrece amplia información sobre la eficacia y la eficiencia del gasto público<sup>31</sup>. Un análisis del presupuesto destinado al capítulo de defensa desde la perspectiva de género tendría la finalidad de determinar si los hombres y las mujeres se están beneficiando por igual del gasto destinado a las actividades de defensa.

#### Recuadro 4

#### De la elaboración de presupuestos con perspectiva de género al gasto militar: ¿una misión imposible?

En 1996, durante la Conferencia de Compromisos del Gobierno Nacional, el Gobierno sudafricano se comprometió a reducir el gasto militar y a reasignar parte de los recursos para destinarlos a actividades de empoderamiento de la mujer, reconociendo el hecho de que las mujeres representan la mayor parte de la población pobre. Durante dicha conferencia, su presidenta formuló la petición siguiente: "Debemos pedir a los departamentos que asignen sus fondos allí donde realmente se necesitan; es preciso reducir el gasto en defensa, donde se están adquiriendo corbetas que cuestan 434 millones de rand cada una, submarinos que cuestan 1.100 millones de rand cada uno y generales que cuestan 464.638 rand al año cada uno".

En el debate presupuestario sobre defensa e inteligencia celebrado en 1995, se publicó la siguiente cita de Joe Nhlanhla, Ministro de Inteligencia: "Las mayores amenazas a las que se enfrenta el pueblo sudafricano en el futuro son la pobreza, el desempleo, la falta de vivienda y unos servicios de salud inadecuados. No prevemos amenazas militares externas para nuestro país. En consecuencia, un análisis realista de las amenazas debería permitir a un Estado democrático reasignar sus recursos de las partidas relacionadas con la seguridad al desarrollo socioeconómico". La política del Consejo Nacional Africano, según quedó reflejada en el Libro Blanco sobre la defensa y el examen del sector de la defensa, reiteró esta visión.

El informe conjunto del Comité Permanente sobre la Mejora de la Calidad de Vida y la Condición Jurídica de la Mujer de la CEDAW de 1998 señala lo siguiente: "En lo tocante al presupuesto, uno de los principales compromisos contraídos por el Gobierno en el marco de la Plataforma de Acción de Beijing fue la reducción del gasto militar y su reasignación a actividades relacionadas con el progreso económico de las mujeres. En la actualidad, Sudáfrica está a punto de alcanzar un acuerdo sobre el presupuesto de Defensa por un importe de 30 millones de rand. El propio Libro Blanco sobre la defensa indica que las principales amenazas a las que se enfrenta nuestra joven democracia son la pobreza y la delincuencia, y que no existen amenazas externas que pongan en peligro nuestra República. Esto no es sino un claro ejemplo de las nuevas prioridades que es preciso definir en los diversos departamentos y en todo el gobierno". Si este compromiso se hubiera llevado a efecto, los recursos destinados a luchar contra la pobreza, el VIH/SIDA y la violencia habrían logrado un efecto fundamental y se habrían salvado muchas vidas.

*Versión editada de la presentación realizada por la honorable Pregs Govender, miembro del Consejo Nacional Africano, a la Cumbre del CGE, el 6 de agosto de 2001<sup>33</sup>.*

<b>Gráfico 4 Características físicas exigidas por las fuerzas armadas de los Estados Unidos<sup>38</sup></b>		
Servicio	Requisitos para obtener una puntuación máxima de 300 puntos, por sexo y tipo de prueba	
	Hombres	Mujeres
Marines	20 flexiones 100 sentadillas Correr 3 millas (4,83 km) en 18 minutos	Permanecer colgada de una barra con los brazos flexionados durante 70 segundos 100 sentadillas Correr 3 millas (4,83 km) en 21 minutos
Ejército de tierra	75 flexiones 80 sentadillas Correr 2 millas (3,22 km) en 13 minutos	46 flexiones 80 sentadillas Correr 2 millas (3,22 km) en 15 minutos y 35 segundos
Armada	67 flexiones 100 abdominales Correr 1,5 millas (2,41 km) en 8 minutos y 10 segundos	67 flexiones 100 abdominales Correr 1,5 millas (2,41 km) en 8 minutos y 10 segundos

### **? Preguntas para formular en el marco de un análisis de los presupuestos de defensa desde el punto de vista del género:**

- ¿Preveían los presupuestos generales dotaciones igualitarias para la seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas?
- ¿Incluía el presupuesto fondos específicos para las mujeres, los hombres, las niñas o los niños (por ejemplo, fondos destinados a incrementar la contratación de mujeres, a la concesión de licencias de maternidad y paternidad y a prestar servicios de salud a hombres y mujeres)? ¿Resultó adecuada la asignación de recursos para una implementación eficaz?
- ¿En qué medida especificaba el presupuesto actividades, recursos y costos relacionados con el género (por ejemplo, en lo referente a la capacitación de género)? ¿Resultó adecuada la asignación de recursos para una implementación eficaz?
- ¿En qué medida participaron especialistas/asesores y asesoras de género en el ciclo presupuestario?<sup>32</sup>

Resulta especialmente importante analizar la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en términos de los resultados de género logrados mediante la reforma del sector de la defensa. Por ejemplo, si esta reforma se traduce en una desmovilización o reducción de personal, es necesario estudiar las diferentes consecuencias que ello puede tener para los hombres y las mujeres, así como los paquetes de indemnizaciones que puede ser preciso dotar para compensar cualquier disparidad.

Un reto para la integración del género en los presupuestos de defensa es el desarrollo de estructuras democráticas de gobernanza y el fomento de la capacidad del poder legislativo para no limitarse a dar el visto bueno al gasto en defensa.

### **Sugerencias prácticas para integrar con éxito el género en la elaboración de presupuestos de defensa:**

- Situar el debate sobre la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en el marco general de conversaciones sobre las relaciones entre el ámbito civil y el militar, haciendo hincapié en la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la gestión de las finanzas públicas del sector de la defensa. Esto incluye la necesidad de capacitar a los representantes parlamentarios sobre el papel y la labor de supervisión que ha de desempeñar el

Parlamento en lo que respecta al gasto en defensa, así como de empoderar a dichos representantes para que sean capaces de integrar las consideraciones de género en los debates presupuestarios.

- Garantizar que la elaboración de presupuestos con perspectiva de género esté respaldada por datos procedentes de investigaciones sólidas y fiables.
- Empoderar a la sociedad civil a fin de capacitarla para analizar los presupuestos de defensa y para promover campañas de promoción y de presión con base en las conclusiones de dicho análisis.

### **4.3 Integración del género en el nivel institucional**

La dimensión institucional de la reforma del sector de la defensa está relacionada con la transformación estructural y técnica de las fuerzas defensivas para adecuarlas a las normas nacionales e internacionales. Anderlini y Conaway destacan las siguientes fases en la transformación de las instituciones de seguridad<sup>34</sup>:

- Transformación de la estructura del ejército (por ejemplo, reducción de su tamaño o integración).
- Establecimiento de nuevas políticas de reclutamiento y capacitación dirigidas a "profesionalizar" y "modernizar" las fuerzas armadas.
- Impulso de un cambio cultural, de manera que determinados sectores sociales que anteriormente estuvieran excluidos de las fuerzas de seguridad (por ejemplo, grupos étnicos o religiosos, mujeres, etc.) puedan incorporarse a ellas, y que las instituciones tengan en cuenta las necesidades de dichos colectivos.

Buena parte de esta labor debe llevarse a cabo en el nivel normativo, a fin de garantizar que las mujeres puedan participar en las fuerzas de defensa en igualdad de condiciones. Sin embargo, la inclusión de las mujeres y de otros grupos excluidos en las fuerzas armadas y en otras instituciones del sector de la defensa debe ir acompañada de una transformación del propio sector. La transversalización de género no puede ser un mero ejercicio matemático que consista simplemente en incorporar a personas pertenecientes a diferentes grupos en las estructuras existentes sin modificar de un modo sustancial la situación existente. Aunque la participación de las mujeres va en aumento, es preciso acometer una reforma institucional para asegurar la incorporación de la perspectiva de género en dicha esfera.

## Contratación, retención y promoción de personal femenino

En un estudio realizado en 2000 y referido a la OTAN, Helena Carreiras observó que un 70% de las mujeres se concentraban en los servicios de apoyo. Tan solo un 7% ocupaba posiciones en áreas más operativas. La participación de las mujeres en los rangos operativos se vio afectada de un modo especial por las características organizacionales del ejército, sobre todo por la proporción de reclutas. El estudio puso de manifiesto que cuanto más depende una fuerza del personal voluntario, mayor es el porcentaje de mujeres<sup>35</sup>.

Las fuerzas defensivas deben mejorar su capacidad para reclutar y retener a mujeres, a personas de diferentes etnias y de todas las orientaciones sexuales. Esto debería facilitar la identificación de algunas de las barreras que existen para el reclutamiento y la retención de personas pertenecientes a grupos insuficientemente representados, así como a la formulación de políticas y procedimientos que permitan abordar este problema.

### Definición de metas

Las políticas de recursos humanos de las fuerzas encargadas de la defensa nacional deberían definir metas y cronogramas específicos que puedan ser objeto de supervisión para crear unas fuerzas defensivas más diversas. Estas metas deberían estar en consonancia con los objetivos de representación de género fijados a escala internacional, regional y nacional. Por ejemplo, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) estableció una meta del 30% en lo que respecta a la representación de mujeres. Los procesos de planificación estratégica de los departamentos de defensa deben definir el modo en que se lograrán esas metas y los mecanismos establecidos para ello. Dichos planes deben ser revisados constantemente por el propio departamento, por las comisiones de género y por las comisiones parlamentarias de supervisión, con el fin de detectar a tiempo cualquier limitación o cambio que sea necesario introducir para cumplir los objetivos.

La meta del 30% no se ha alcanzado por el momento en los países de África meridional, lo que indica que es necesario intensificar la labor de supervisión. El Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN publica regularmente estadísticas comparativas sobre la participación de las mujeres en las fuerzas armadas, así como datos referentes a los criterios de acceso a las academias militares, disposiciones relativas a las licencias de maternidad y paternidad, el acceso de las mujeres al rango de general y las cifras de mujeres que ostentan este cargo, el acceso de las mujeres a puestos de combate y en submarinos, y el porcentaje de mujeres desplegadas en el marco de sus misiones<sup>36</sup>. Otras regiones deberían seguir el mismo camino en la recogida y difusión de este tipo de datos,

dado que esta labor puede servir en sí misma para presionar a los países para coordinar mejor sus esfuerzos de cara a lograr una representación equilibrada de hombres y mujeres.

### Reclutamiento

Para cumplir las metas referidas al reclutamiento de mujeres es necesario adoptar medidas específicas que fomenten la contratación de mujeres. Estas campañas, que pueden llevarse a cabo, por ejemplo, en las escuelas y a través de los medios de comunicación, deben ilustrar los motivos por los que es necesario contar con mujeres en los servicios de defensa así como las oportunidades a las que podrán acceder las candidatas. Las campañas de reclutamiento que se llevaron a cabo en el Reino Unido en la década de 1990 incluían a una mujer soldado que acudía en ayuda de una mujer que había sido violada en un escenario de guerra. Según Brown, "en la época posterior a la guerra fría, las mujeres militares desempeñan funciones nuevas y especiales, específicas a su condición de mujeres, de cuidadoras y de protectoras de otras mujeres"<sup>37</sup>. Pese a estar diseñadas para atraer a las mujeres, las iniciativas de fomento del reclutamiento deben mostrar a mujeres desempeñando funciones muy diversas –como pilotos, comandantes de navío, oficiales– para transmitir el mensaje de que las mujeres no tienen por qué desempeñar únicamente servicios tradicionales de apoyo.

### Selección

Es preciso evaluar los criterios de selección para garantizar que no sean discriminatorios. Por lo general, la selección se lleva a cabo con base en la cualificación educativa, la experiencia y las pruebas físicas. El hecho de cerciorarse de que los criterios de selección satisfagan las necesidades operativas del puesto y de que se apliquen normas diferentes (y realistas) para las pruebas físicas a las que deberán someterse los hombres y las mujeres constituye un factor clave para impulsar el reclutamiento de mujeres. Cada división de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, por ejemplo, aplica unos requisitos ligeramente diferentes para los hombres y las mujeres en sus pruebas físicas (véase el gráfico 4).

No obstante, las mejores prácticas en el ámbito de la selección deberían centrarse en los resultados posteriores a la capacitación, no en los requisitos iniciales. De ese modo las reglas de juego serían más equitativas.

### Promoción

Muchos ejércitos continúan imponiendo restricciones a las funciones que pueden desempeñar las mujeres y a las oportunidades de promoción de estas, impidiendo que accedan a los niveles de adopción de decisiones. Deberían revisarse y modificarse las políticas que limitan el acceso de las mujeres a los puestos de combate o que las impiden alcanzar los rangos de mayor responsabilidad.

## Recuadro 5 Incremento de las cifras de reclutamiento y retención de mujeres en las fuerzas armadas de Hungría<sup>39</sup>

Hungría consiguió elevar la proporción de mujeres en sus fuerzas armadas del 4,3% en 2005 al 17,56% en 2006. Dado que en 1996 se abrió la posibilidad de que las mujeres ocuparan puestos de combate, pueden ocupar cualquier puesto en el seno de las fuerzas armadas húngaras.

Entre las estrategias de Hungría para incrementar el reclutamiento, la retención y el despliegue de mujeres figuran:

- La Ley sobre el servicio militar, que establece la igualdad de derechos de hombres y mujeres y garantiza una promoción no discriminatoria basada en la aptitud profesional, la experiencia, el desempeño y la antigüedad en el servicio.
- Un Equipo de Igualdad de Oportunidades y un Plan de Igualdad de Oportunidades dentro del área de recursos humanos.
- Un Comité de Mujeres de las Fuerzas de Defensa de Hungría, creado en 2003 con el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Este órgano lleva a cabo investigaciones y celebra reuniones con personal militar femenino para conocer sus experiencias. A partir de la información obtenida, elabora análisis de la situación en materia de igualdad de género, incluidos los problemas existentes y la formulación de recomendaciones sobre aspectos que deberían cambiar.
- Una red de puntos focales de mujeres, creados en el seno de diferentes unidades.
- Diversas medidas dirigidas a mejorar las condiciones de higiene y descanso en las unidades.

## Recuadro 6

La Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido y el acoso sexual en las fuerzas armadas<sup>40</sup>

La Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido (que en la actualidad está integrada en la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos) era el órgano público independiente encargado de trabajar en pos de la eliminación de la discriminación y promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En 2004, tras varios casos graves de acoso sexual y un elevado número de denuncias, la Comisión se embarcó en una investigación formal de los casos de acoso sexual sufridos por mujeres que servían en las fuerzas armadas. La investigación se suspendió con la condición de que las fuerzas armadas firmaran un acuerdo por el que se comprometieran a elaborar un plan de acción dirigido a prevenir y responder eficazmente al acoso sexual en su seno. El plan de acción consta de tres fases, que se desarrollan a lo largo de tres años:

- Diagnóstico y recopilación de datos.
- Revisión de la información recogida por parte del Ministerio de Defensa y elaboración por parte de dicho Ministerio de una propuesta de programa de trabajo, con inclusión de las metas y resultados previstos, para su aprobación por la Comisión.
- Fase de ejecución y seguimiento.

El plan de acción incluye específicamente la realización de una encuesta sobre acoso sexual, la organización de grupos focales, la definición de una norma para la presentación de denuncias por acoso sexual, la designación de un revisor o revisora externo que se encargue de evaluar la tramitación de las denuncias y el incremento del número de formadoras. En junio de

2008, la Comisión llevará a cabo un examen final del desempeño del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas con el fin de determinar si han culminado con éxito la reforma prevista en el citado acuerdo, incluido el logro de los resultados convenidos.

Las mujeres deben recibir las oportunidades educativas y formativas necesarias para adquirir las competencias que les permitan progresar. También deben poder recurrir a mecanismos de apoyo institucional que faciliten su promoción. Y, lo que es más importante: las mujeres que posean las cualificaciones y la experiencia necesarias deben disponer de oportunidades para ponerlas en práctica. En ese sentido, sería necesario adoptar medidas afirmativas que favorezcan la promoción de las mujeres y su acceso a las estructuras de toma de decisiones. Además, debe existir información clara, transparente y ampliamente disponible sobre las evaluaciones de desempeño y los criterios de promoción. Estos últimos también deberían tener en cuenta las aptitudes particulares que aportan las mujeres a las fuerzas defensivas.

### Creación de un entorno propicio

Es preciso diseñar estrategias específicas en materia de reclutamiento, pero también para mejorar los índices de retención de mujeres en las fuerzas de defensa. La norma debe ser la aplicación del principio de igual salario por el desempeño del mismo trabajo así como el acceso a los mismos incentivos (pensiones, subsidios, etc.). Es necesario garantizar la disponibilidad de instalaciones apropiadas para las mujeres en los barracones así como de uniformes y equipos aptos para sus características físicas.

Las mujeres continúan asumiendo en gran medida la mayor parte de las responsabilidades familiares. Unas políticas favorables a la familia y a la mujer pueden ser esenciales para atraer mujeres y retenerlas, por ejemplo: la prestación de servicios de guardería y cuidados diurnos; la flexibilidad de horarios para quienes tengan hijos, y la disponibilidad de licencias de maternidad y paternidad. Las obligaciones familiares también pueden dificultar el acceso de las mujeres a puestos situados fuera de sus localidades de residencia, y mucho más a destinos ubicados en el extranjero. Esto afecta a sus posibilidades de promoción y a menudo es un factor que contribuye a que abandonen las fuerzas armadas. Es necesario introducir medidas más creativas para mitigar este problema, por ejemplo, garantizar a las familias una atención adecuada en ausencia de estas mujeres o la posibilidad de que las personas desplegadas que tengan hijos puedan pasar las vacaciones con sus familias.

Para retener a las mujeres, las fuerzas de defensa deben ofrecer un entorno de trabajo positivo. Como mínimo, han de garantizar que:

- El ambiente de trabajo desaliente el acoso sexual y los estereotipos de las mujeres.
- Se anime a las mujeres a asumir funciones de liderazgo y a desempeñar una amplia variedad de tareas, incluso de carácter operativo.
- Exista un foro en el que el personal femenino pueda exponer cualquier queja personal o relacionada con su trabajo.

### Políticas y mecanismos para la reforma institucional

Es preciso examinar todas las políticas de las fuerzas de defensa para asegurar que incluyan la perspectiva de género. Las auditorías de género pueden ser de gran utilidad para aportar información durante dicho examen.

Véase la Herramienta sobre el análisis, seguimiento y la evaluación de género y la reforma del sector de seguridad

También deberían adoptarse políticas específicas sobre asuntos como la explotación y el abuso sexuales, el acoso sexual y la igualdad de oportunidades. Estas políticas deben darse a conocer con objeto de que los trabajadores y trabajadoras conozcan sus derechos y sus obligaciones. Las fuerzas de defensa deberían adoptar un planteamiento de "tolerancia cero" en lo que respecta al acoso sexual y a la explotación y el abuso sexuales, y garantizar la imposición de sanciones disciplinarias a los autores de dichos delitos. Tales políticas deberían disponer la protección de las y los denunciantes e incluir procedimientos claros de independientes para la formulación de denuncias, la investigación y la imposición de sanciones disciplinarias. Se recomienda crear una línea de atención telefónica para denunciar casos de acoso y abuso sexuales (véase el recuadro 6).

Con el fin de transversalizar el género en la institución, es necesario crear puntos focales de género y direcciones de igualdad de oportunidades con mandatos claros. Estos departamentos deben poseer autoridad, recursos económicos y capacidad suficientes para cumplir con sus cometidos. Las fuerzas defensivas también pueden estudiar la posibilidad de celebrar mesas anuales de paz para mujeres, como se acordó en Sudáfrica, donde las mujeres de las fuerzas armadas y de la sociedad civil se reúnen para debatir y elaborar programas de paz comunes.

## Códigos de conducta

*"Trataré a todas las personas de forma justa y respetaré en todo momento sus derechos humanos y su dignidad independientemente de su raza, origen étnico, género, cultura, lengua u orientación sexual."*

Código de conducta del personal uniformado de las fuerzas armadas sudafricanas<sup>41</sup>

La elaboración y difusión de un código de conducta puede ser un medio muy importante para inculcar una cultura nueva en las fuerzas armadas y para revitalizar y renovar el compromiso de estas fuerzas con los principios consagrados en la política y las leyes de defensa. Los códigos de conducta de las fuerzas defensivas ofrecen una oportunidad para:

- Definir las reglas y normas de conducta en lo que respecta a la discriminación sexual, el acoso sexual y el abuso y la explotación sexuales.
- Reforzar la gravedad de este tipo de actos, contribuyendo de ese modo a cambiar las actitudes del personal de las fuerzas armadas.
- Hacer hincapié tanto en la responsabilidad individual como penal que emana de dichos actos y en la responsabilidad de los mandos, y enviar un mensaje claro de que no habrá impunidad.
- Demostrar a la ciudadanía el compromiso de las fuerzas defensivas con la protección de las mujeres y los niños, así como con el fomento de la participación de la mujer, con el fin de ganarse la confianza de la población.

Cuando un código de conducta incluya estos aspectos, los reglamentos de las fuerzas de defensa deberán detallar las sanciones previstas para cada tipo de infracción.

A pesar de que el Código de Conducta de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre los aspectos político-militares de la seguridad no aborda directamente la violencia de género ni la discriminación basada en el género, compromete a sus Estados miembros a implementar unas prácticas de reclutamiento congruentes con las obligaciones y compromisos contraídos en lo que respecta a la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>42</sup>. Al poner en relación todo ello con las normas internacionales, el código de conducta obliga a los Estados miembros de la OSCE a eliminar cualquier obstáculo a la promoción y la participación de las mujeres en el sector de la defensa. El artículo 30 del citado código impone a los Estados de la OSCE el compromiso de instruir al personal de sus fuerzas armadas en el derecho, las normas, las convenciones y los compromisos internacionales, asegurándose de que sean conscientes de que sus actos conllevan una responsabilidad individual.

### Recuadro 7

### Código de conducta para las fuerzas armadas y de seguridad de Ghana<sup>45</sup>

Ghana aporta regularmente tropas a las misiones de las Naciones Unidas y ha priorizado en su código de conducta nacional la integración de las normas y reglamentos de las Naciones Unidas que rigen la conducta de las fuerzas armadas en las operaciones de apoyo a la paz. Los siguientes extractos están tomados del Código de Conducta de las fuerzas armadas y de seguridad de Ghana.

#### **Explotación y abuso sexuales**

Debe evitarse lo siguiente:

*Cualquier intercambio de dinero, trabajo, bienes o servicios por sexo.*

*Cualquier tipo de actividad sexual con niños (personas menores de 18 años). Cualquier otro comportamiento humillante, degradante o que suponga explotación.*

*Cualquier favor sexual a cambio de ayuda.*

*Cualquier tipo de conducta sexual inapropiada que dañe la imagen, la credibilidad, la imparcialidad o la integridad de las fuerzas de las que depende el personal desplegado.*

#### **Disciplina**

*Comportarse de acuerdo con las normas de disciplina más exigentes. Todo acto indisciplinado se considerará una afrenta a la cohesión de la fuerza y sus autores serán severamente castigados.*

#### **Relaciones entre el personal masculino y femenino**

*Debe fomentarse una interacción sana y profesional entre el personal masculino y femenino. No deben promoverse relaciones inmorales en el seno de las tropas.*

#### **Reglas de conducta**

*Abstenerse de participar en actos inmorales que supongan abuso o explotación sexual, física o psicológica. Respetar y observar los derechos humanos de todas las personas.*

## Recuadro 8 Capacitación sobre salud sexual y reproductiva para el personal de las fuerzas armadas<sup>48</sup>

Durante más de una década, el Fondo de Población de las Naciones Unidas ha apoyado la ejecución de proyectos dirigidos a promover la salud sexual y reproductiva entre el personal de las fuerzas armadas. La ejecución de dichos proyectos ha corrido a cargo de las fuerzas armadas de diversos países, como Benin, el Ecuador, Madagascar, Mongolia, el Paraguay o Ucrania. Los proyectos incluyen un componente muy importante de capacitación y concienciación sobre diversos temas, como la prevención del VIH/SIDA, la salud materna y la violencia de género.

**Ecuador:** Salud sexual y reproductiva para las fuerzas armadas y la Policía Nacional (1999-2001)

Esta iniciativa constituyó la segunda fase de un proyecto que inicialmente se centró en el fortalecimiento de la salud materna. Iba dirigido a jóvenes alumnos de las academias militares, reclutas y oficiales, y constaba de medidas como las siguientes:

- La inclusión de las cuestiones relacionadas con la igualdad de género en el programa de estudios de las academias militares.
- La formación de los instructores para enseñarles a explicar estos temas, incluyendo métodos didácticos participativos.
- Un programa de educación para padres que incluía debates sobre la autoestima, la resolución de conflictos y los cambios psicológicos y biológicos que se producen durante la adolescencia.
- La integración de temas como la salud reproductiva, la igualdad de género, la sexualidad y el amor en el programa de capacitación militar dirigido a los reclutas y oficiales, además de introducir técnicas de enseñanza participativas.
- La prestación de una completa gama de servicios de salud reproductiva, incluida la vasectomía.

Entre los resultados que se obtuvieron cabe destacar un considerable aumento de la demanda de vasectomías, algo extraordinario en un país en el que hasta el hecho de hablar del tema suele considerarse tabú. También se informó de una reducción de la tasa de fecundidad de las beneficiarias.

Entre las lecciones aprendidas cabe citar las siguientes:

- Un mayor apoyo y una labor de promoción más intensa entre los militares de mayor rango y los mandos de las bases militares contribuyen a fortalecer este tipo de proyectos.
- En los contextos militares, que suelen caracterizarse por una elevada rotación, deben ofrecerse oportunidades de capacitación permanentes para que esta sea eficaz.
- Debería institucionalizarse la capacidad para impartir formación internamente, con el fin de evitar depender de consultores externos.
- Los métodos de enseñanza participativos, como las dramatizaciones, los juegos, los ejercicios escritos y la utilización de material audiovisual estimulan la asistencia y los debates en el aula.
- La utilización de los materiales educativos existentes y el intercambio de conocimientos adquiridos con otros proyectos de educación sexual – como los promovidos por el Ministerio de Educación – contribuye a reducir los costos y la redundancia.
- La ampliación de la gama de servicios de salud reproductiva, más allá de la planificación familiar, puede aumentar la base de clientes y ayudar a promover la búsqueda de este tipo de servicios de salud entre la población masculina.
- Estudiar las necesidades específicas de la región (en este caso, la existencia de una demanda no cubierta de anticonceptivos y unas altas tasas de cáncer entre las mujeres) como forma de hallar puntos de partida válidos para las intervenciones en el ámbito de la salud sexual y reproductiva.
- El hecho de garantizar un suministro sostenido de productos básicos de salud reproductiva (incluidos preservativos) es un aspecto crucial de estos proyectos. El envío de jóvenes reclutas y oficiales a adquirir preservativos a las farmacias comerciales no es una estrategia viable.
- El concepto de igualdad de género se puede aprender, incluso en una institución tradicionalmente dominada por hombres como las fuerzas armadas. Sin embargo, si no va unida a las cuestiones relacionadas con la salud y los derechos sexuales y reproductivos, la igualdad de género seguirá siendo un concepto abstracto.
- Una estrategia viable para institucionalizar este tipo de proyectos consiste en integrar la educación en salud reproductiva en las academias de instrucción que forman a los oficiales, los oficiales sin rango y los reclutas, en lugar de limitarla a los alumnos de las academias militares.
- El seguimiento y la evaluación revisten una importancia fundamental para el diseño del proyecto, y requieren que el presupuesto prevea recursos humanos y económicos, responsabilidades de supervisión e indicadores de evaluación.

El código de conducta podría utilizarse como herramienta para promover la capacitación del personal militar sobre la violencia de género así como para aplicar la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Diversas entidades de las Naciones Unidas y fuerzas armadas nacionales han adaptado sus códigos de conducta para incorporar los principios específicos recogidos en el boletín del Secretario General de las Naciones Unidas sobre medidas especiales de protección frente a la explotación y el abuso sexuales (véase el recuadro 7).

*"Al promulgar el boletín sobre la protección contra la explotación y el abuso sexuales, el Secretario General quiso asegurarse de que el personal de todas las categorías que presta servicios bajo el pabellón de las Naciones Unidas conozca debidamente las normas de conducta exigidas en lo que respecta a la prevención de la explotación y el abuso sexuales, y que las acate. Además, el Secretario General pide a los Estados Miembros que incorporen los principios básicos*

*consagrados en el boletín en las normas y códigos de conducta de sus fuerzas armadas y fuerzas de policía nacionales*<sup>43</sup>.

En noviembre de 2005, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas creó una serie de dependencias encargadas de las cuestiones relacionadas con la conducta y la disciplina, con el objetivo de reforzar la rendición de cuentas y de respaldar las normas de conducta en las misiones de la Organización. Estas dependencias actúan a modo de mecanismo adicional de supervisión del personal de las Naciones Unidas, fuera de las estructuras de los Estados que aportan tropas. A través de dichas dependencias, la capacitación genérica sobre la prevención de la explotación y el abuso sexuales ha adquirido carácter obligatorio para todo el personal de mantenimiento de la paz; se están armonizando los procedimientos de investigación de las conductas inadecuadas; y se está elaborando una base de datos mundial sobre denuncias y casos de conducta inadecuada que estará operativa a finales de 2007<sup>44</sup>.

## Capacitación

Los cursos de capacitación que se impartan en el sector de la defensa deben incorporar también módulos de formación sobre perspectiva de género, resultados de los conflictos desde el punto de vista del género y transversalización del género para todo el personal de todos los niveles. Es necesario que todo el personal se familiarice con el concepto de género y su importancia, así como con las razones por las que la igualdad de género mejora el desempeño de las fuerzas de defensa.

*Véase la Herramienta sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil*

De acuerdo con las conclusiones de una reunión de oficiales pertenecientes a 22 Estados que aportan contingentes militares y policiales, un plan de capacitación previo al despliegue de personal con fines de mantenimiento de la paz debería:

- Incluir capacitación que permita abordar las barreras lingüísticas, la sensibilidad cultural, la responsabilidad cívica, los derechos humanos y la perspectiva de género.
- Pedir a expertas y expertos de género nacionales que trabajen en los ministerios de la mujer o de asuntos de género o en ONG de mujeres que participen en la capacitación previa al despliegue.
- Integrar la perspectiva de género en los planes de capacitación a largo plazo del personal militar, con objeto de garantizar una repercusión duradera.
- Dotar de aptitudes básicas a las funcionarias militares para mejorar sus posibilidades de ser seleccionadas para la realización de operaciones de mantenimiento de la paz.
- Incluir un examen regular de los resultados de la capacitación de género que permita identificar y subsanar cualquier deficiencia y de la formación así como otras necesidades de apoyo<sup>46</sup>.

El personal que trabaja en los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), en particular, necesita recibir capacitación de género con objeto de poder reconocer y satisfacer las necesidades de las ex combatientes y de las mujeres vinculadas a grupos armados, así como de los niños soldados de ambos sexos. También hay que tener en cuenta las masculinidades para asegurar que los hombres reciban apoyo para pasar de puestos de combate a otros más apropiados, así como para involucrar a los hombres en la prevención de la violencia de género (véase el recuadro 8)<sup>47</sup>.

### 4.4 Integración del género en el nivel social de la reforma del sector de la defensa

Los cambios introducidos en el nivel social de la reforma del sector de la defensa deben abarcar cambios en la visión que tiene la sociedad sobre las fuerzas de defensa y un aumento de la colaboración entre estas y la sociedad civil.

La participación de las mujeres en las fuerzas defensivas se ha visto condicionada la opinión que la sociedad como conjunto tiene sobre el sector de la defensa: un sector para la construcción de la masculinidad, inapropiado para las mujeres. En consecuencia, el éxito de las estrategias de reclutamiento y retención de mujeres en las fuerzas armadas pasa por el cambio social. El proceso, sin embargo, no es secuencial; no es necesario que se produzca primero un cambio en la sociedad y después

en el ámbito militar. Los cambios en la cultura militar y la mayor participación de la mujer también producen un cambio en la visión social de las fuerzas armadas.

La Fuerza de Defensa Sudafricana elabora una revista llamada Soldier ("Soldado"), que muestra regularmente las funciones que desempeñan las mujeres en el ejército. De ese modo, la revista contribuye de un modo muy significativo a cuestionar los estereotipos que existen sobre las mujeres en las fuerzas armadas. La visibilidad de las mujeres en el ámbito militar debe reforzarse de cuando en cuando a través de los medios de comunicación con el fin de modificar las percepciones sociales. El hecho de ver el valor añadido que las mujeres aportan a la reforma del sector de la defensa debe convertirse en algo habitual.

La fuerza defensiva necesita entrar en contacto con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en las tareas de paz y seguridad con el propósito de analizar cómo se puede fortalecer la capacidad para hacer frente a las amenazas para la seguridad, aprovechando la participación de la comunidad. Las fuerzas de seguridad de nueva creación en países que se encuentran en situaciones post-conflicto deberían recurrir a la experiencia de los grupos de mujeres que, a menudo, trabajaron durante el conflicto para proporcionar seguridad a mujeres y niños y para establecer la paz. Estos grupos pueden ofrecer información sobre la difícil situación de las comunidades, sobre todo las mujeres y los niños. Además, pueden actuar a modo de mecanismo de vigilancia para garantizar la aplicación de las estrategias acordadas. Este tipo de colaboración confiere legitimidad a las fuerzas defensivas y fomenta la adopción de prácticas democráticas en este sector.

*Véase la Herramienta sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil*

## 5 Integración del género en la reforma del sector de la defensa en contextos específicos

### 5.1 Países en situaciones post-conflicto

La reforma del sector de la defensa es un aspecto muy importante de la estabilización después de un conflicto. El desarme, la desmovilización y la reintegración del personal ex combatiente constituye, en muchos casos, una prioridad urgente. En el caso de los países que se encuentran en una situación post-conflicto, la reforma del sector de la defensa debe abordar cuatro elementos cruciales: la idoneidad, la rendición de cuentas, la economía y la adecuación. Esto implica reformas significativas en las esferas política, económica, institucional y social. Dado que las mujeres son tanto participantes como víctimas en cualquier conflicto, es importante que se aborden sus necesidades y funciones particulares, además de garantizar su plena participación desde el inicio del proceso de paz y a lo largo de los procesos de DDR y RSS.

## Inclusión de las mujeres en el proceso de DDR en la República Democrática del Congo

La República Democrática del Congo (RDC) continúa inmersa en el proceso de DDR y en el desarrollo de un marco de política para las nuevas instituciones de defensa.

La RDC ha estado sumida en el conflicto desde que obtuvo la independencia, en 1960. Las fuerzas defensivas del régimen de Mobutu Sese Seko eran fieles a su líder, partidistas, irresponsables y participaron en numerosos abusos de los derechos humanos. Se cree que más de 3,8 millones de personas murieron durante el conflicto que se desató tras el derrocamiento de Mobutu<sup>49</sup>, y la violencia continúa aún asolando el país.

### ¿Donde estaban las mujeres?

Durante el conflicto de la RDC, múltiples mujeres fueron agredidas y violadas. Se estima que más de 40.000 mujeres y niñas fueron violadas por soldados (entre los que había incluso personal de mantenimiento de la paz) y que se secuestraba a mujeres y niñas para servir como esclavas sexuales, porteadoras, cocineras y limpiadoras<sup>50</sup>. También hubo mujeres y niños combatientes en las diversas facciones armadas, tanto forzados como voluntarios. Además, las mujeres constituyeron una serie de grupos con el fin de presionar para poner fin al conflicto.

Sin embargo, cuando dio comienzo el proceso de paz, las mujeres volvieron a quedar excluidas de él. Habían reclamado que se les incluyera en el Diálogo Intercongoleso, pero, una vez más, las mujeres solo representaron el 10% de los delegados. Esta exclusión vino seguida de un bajo nivel de representación de mujeres en las estructuras de adopción de decisiones durante la transición y tras las elecciones de 2006.

### Las mujeres y el proceso de DDR

En la RDC, los miles de mujeres y niñas que habían acompañado a los combatientes quedaron marginadas del proceso de DDR, por lo que sus necesidades fueron ignoradas. Schroeder señaló en 2005 que las personas que habían sido designadas como "grupos destinatarios" de los beneficios del proceso de DDR eran mayoritariamente hombres armados; la atención prestada al conjunto de actores, mucho más amplio, que no comparte las mismas características, necesidades y vulnerabilidades que estos había sido muy escasa<sup>51</sup>. El requisito de portar un arma de fuego para poder acogerse al proceso de desarme dejó fuera las funciones no armadas que habían desempeñado las mujeres durante el conflicto. Los estereotipos referentes a las funciones de las mujeres en el conflicto armado persisten y disuaden a las mujeres de presentarse para acogerse a los procesos de desarme, pero también desalientan a las personas implicadas en estos procesos a reconocer a las mujeres y las niñas como grupos que sería necesario incluir en ellos.

A su vez, la exclusión de las mujeres del proceso de DDR limitaba sus oportunidades de pasar de las facciones armadas al ejército nacional. Hasta la fecha solo se han integrado 1.271 mujeres en el ejército nacional congoleño, y solamente 2.584 han sido desmovilizadas y se han reintegrado en sus comunidades.

Un período de reconstrucción post-conflicto brinda una oportunidad única para modificar los roles de género tradicionales y para transversalizar las cuestiones de género. En el proceso de DDR de la República Democrática del Congo, esta fue en esencia una oportunidad perdida.

## Sugerencias y experiencia adquirida

- Es importante que las mujeres tengan representación en los foros de toma de decisiones desde el inicio del proceso de paz, de manera que se conozcan sus necesidades y sean tenidas en cuenta.
- En los procesos de planificación, diseño, ejecución y evaluación del DDR debería contarse con el apoyo de expertas y expertos en materia de género. Es preciso recabar datos desagregados por sexo y utilizarlos para obtener una visión clara de todas las personas ex combatientes, dependientes y otras personas relacionadas con grupos armados. El proceso de DDR debe tener en cuenta las necesidades específicas de cada uno de esos grupos. Las Normas Integradas de Desmovilización y Reintegración del Centro de Recursos de las Naciones Unidas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración y la Lista de Verificación del UNIFEM sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración con Perspectiva de Género constituyen herramientas de referencia muy importantes para la planificación de programas de DDR utilizando dicha perspectiva.
- Todo el personal que se someta al proceso de DDR debería recibir capacitación sobre cuestiones de género para aprender a planificar, ejecutar y evaluar los programas de un modo sensible al género.
- Las campañas públicas de información y las iniciativas de capacitación y concienciación sobre los aspectos técnicos y procesales del DDR deberían hacerse extensivas a las mujeres con responsabilidades de liderazgo, a las organizaciones de mujeres y a las y los promotores de género, con el fin de garantizar que las mujeres participen en la adopción de decisiones al respecto y comprendan sus derechos<sup>52</sup>.
- Deberían introducirse procesos que permitan a los grupos de mujeres y a las mujeres ex combatientes proporcionar información sobre las personas que cometen violencia de género. Esta información debería utilizarse para vetar el acceso al ejército nacional a los candidatos que presenten este tipo de antecedentes, así como para procesarlos judicialmente.
- Al término de un conflicto es urgente dotar mecanismos que permitan a las personas supervivientes de la violencia sexual obtener justicia, lo que incluye el enjuiciamiento de los agresores y de sus responsables superiores, la asistencia a la víctima y el pago de indemnizaciones.

## 5.2 Países en transición

Los países en transición son aquellos que han salido recientemente de regímenes represivos, así como aquellos en los que las instituciones democráticas continúan siendo frágiles. Puede ser necesario acometer una reforma del sector de la seguridad para contribuir a consolidar la democracia y crear una cultura basada en derechos. En este contexto, la reforma del sector de la defensa también está relacionada con una mayor representación y con el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión.

### La reforma del sector de la defensa en Sudáfrica tras la caída del apartheid

En 1994, Sudáfrica experimentó una transición que le llevó a abandonar el régimen del apartheid para instaurar un gobierno democrático. Las mujeres desempeñaron un papel crucial durante la toma de decisiones de cara a la elaboración de la nueva Constitución, que se basó en los principios de la no discriminación, la igualdad entre los sexos, los derechos humanos y la rendición de cuentas

democrática. Para respaldar estos principios, Sudáfrica puso en marcha una serie de procesos de reestructuración normativa e institucional, que incluyeron medidas afirmativas así como la transversalización de género. La reforma de la Fuerza de Defensa Nacional Sudafricana (SANDF) estaba diseñada para establecer el control civil de las fuerzas armadas; realinear los objetivos de las fuerzas defensivas con los del nuevo gobierno; crear una fuerza no partidista, no sexista e integrada; y racionalizar las fuerzas armadas sin menoscabar la capacidad defensiva.

La política de defensa adoptada en 1996:

- Partía de la premisa de que el concepto de seguridad nacional debía "ampliarse para incorporar los asuntos políticos, económicos, sociales y ambientales"<sup>53</sup>. Al adoptar un enfoque centrado en la seguridad humana, la política definió las principales amenazas para el país, que emanaban de la pobreza, la falta de desarrollo y los elevados niveles de delincuencia.
- Sentó las bases fundamentales para el control democrático de las fuerzas armadas: el Ministerio de Defensa debería rendir cuentas al Parlamento; este último aprobaría el presupuesto anual destinado a la defensa y crearía un Comité Permanente Conjunto de Defensa con responsabilidades de supervisión.
- Señaló que la SANDF debe ser representativa de la población Sudafricana en la medida de lo posible y reconoció "el derecho de las mujeres a ocupar cualquier rango o posición, incluidos los de combate"<sup>54</sup>. Para lograr este nivel de representación, se encomendó al Ministro que llevara a cabo un programa de medidas afirmativas e igualdad de oportunidades así como la creación de una Subdirección de Género en el seno del Departamento de Defensa.

### Oportunidades y retos

La transición de Sudáfrica ofreció una oportunidad para introducir la igualdad de género como meta fundamental para el conjunto del país, y para las nuevas fuerzas defensivas en particular. A pesar de que la SANDF ha avanzado mucho en su proceso de transformación, incluso en lo referente a la incorporación de mujeres en sus mandos, sigue por debajo del 30% de representación de mujeres (el objetivo fijado en la Declaración sobre Género y Desarrollo de la SANDF) y estas continúan enfrentándose a numerosos obstáculos en la búsqueda de la equidad.

En 2006 se realizó una auditoría sobre la transversalización de género en la SANDF. El cuadro siguiente ilustra con claridad la falta de mujeres en las estructuras superiores de dirección de las fuerzas armadas. No hay mujeres que desempeñen el cargo de teniente general y tan solo una general (que también es la Directora de los Servicios de Transformación de la SANDF). En junio de 2007 se nombraron ocho nuevas generales de brigada, lo que elevó a 25 el número de mujeres que ejercían dicho cargo<sup>55</sup>. Las mujeres han ido accediendo a puestos técnicos y

Nivel	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje de mujeres
Mandos superiores	15	2	17	11,6
Altos mandos	269	31	300	10,3
Mandos intermedios	6.595	1.729	8.324	20,8
Profesionales y técnicos	17.484	7.270	24.654	29,5
Total	59.668	17.301	76.969	22,5

cualificados, pero el ritmo de transformación es lento, tanto en términos cuantitativos como de cambio cultural.

Pese a que el Departamento de Defensa cuenta con un marco de política para la transversalización de género y con un punto focal de género, un foro de género, un consejo asesor para la transversalización de género y el Consejo de Igualdad de Oportunidades y Medidas Afirmativas, sigue teniendo problemas para aplicar la política y presentando carencias en términos de capacidad. A modo de ejemplo, el informe de la auditoría realizada señala lo siguiente:

*"se observa, en general, una falta de capacidad del Departamento de Defensa para respaldar eficazmente la transversalización de género. Esta carencia está relacionada con la falta de aptitudes y conocimiento (de los marcos teóricos y los requisitos de cumplimiento legal/normativo) y con el volumen de recursos humanos, financieros y logísticos dedicados por el Departamento a la coordinación de los programas de género y a la supervisión del cumplimiento"*<sup>56</sup>.

Aunque las mujeres participan en las misiones de mantenimiento de la paz, su representación como agregadas militares ha sido prácticamente nula. Esto resulta sorprendente, sobre todo si se tiene en cuenta que esta función fue precisamente una de las áreas que se destacaron como propicias para que las mujeres pudieran realizar una contribución valiosa en las labores de mantenimiento de la paz.

Un factor esencial para lograr la igualdad de género es la transformación de la cultura organizacional. Sin embargo, las mujeres de la SANDF siguen observando la persistencia del sexismo y el acoso sexual, la falta de igualdad de oportunidades de promoción y la prevalencia de la cultura machista. La incorporación de las mujeres no provoca la desaparición automática de estas expresiones del modelo patriarcal, y la SANDF tendrá que prestar una mayor atención a estos aspectos de la transversalización de género.

### Sugerencias y experiencia adquirida

- La representación de las mujeres en las negociaciones de paz es un elemento crucial para determinar el papel que desempeñarán en la nueva sociedad que se construya.
- El diseño de políticas y el establecimiento de mecanismos institucionales para la transversalización de las cuestiones de género son condiciones necesarias pero no suficientes para hacer realidad la igualdad de género en las fuerzas defensivas. Estas políticas deben darse a conocer y ser objeto de seguimiento. Las instituciones que se creen con el fin de lograr la igualdad deben contar con recursos humanos y económicos adecuados.
- El factor más importante a la hora de transversalizar la perspectiva de género en los países en transición es el cambio de la cultura institucional. Sin embargo, esta transformación exige tiempo y recursos destinados a tal fin.

### 5.3 Países desarrollados

En los países desarrollados, la reforma del sector de la defensa entraña fundamentalmente la creación de unas fuerzas armadas adecuadas para hacer frente a los nuevos desafíos internacionales, como el establecimiento y la consolidación de la paz.

#### La reforma del sector de la defensa en Suecia

La reforma actual del sector de la defensa sueco comenzó en 1999, cuando se modificó de un modo fundamental

la posición de fuerza de un Estado que hasta entonces venía siendo neutral. Los suecos querían pasar "de una fuerza de defensa contra la invasión a un ejército móvil, flexible y operativo, capaz tanto de defender a Suecia como de participar en operaciones internacionales". Esta ampliación de funciones de las fuerzas armadas suecas se produjo en un período caracterizado por las limitaciones presupuestarias, que condujeron a una reducción progresiva del gasto militar de Suecia desde el 2% del PIB en 1999 hasta el 1,4% del PIB en 2006<sup>57</sup>.

#### Personnel

Aunque en Suecia el reclutamiento obligatorio estaba limitado a los hombres, las mujeres podían incorporarse al servicio militar (incluida la capacitación para oficiales) desde 1980. Esto refleja el entorno estratégico cambiante en el que se encontró Suecia: no solo habían cambiado las amenazas para la seguridad, sino también la tecnología y las aptitudes necesarias para hacer frente a dichas amenazas.

Buena parte de los esfuerzos de reforma del sector de la defensa en Suecia se centraron en mejorar la eficiencia de la gestión de recursos humanos, al tiempo que se reducía el volumen de personal. Se calculó que Suecia necesitaba disminuir la plantilla de sus fuerzas de defensa en un 25%, lo que equivalía a unos 5.000 empleados a tiempo completo, la mitad de los cuales deberían ser funcionarios profesionales<sup>58</sup>. Los motivos que llevaron a semejante reestructuración incluían la necesidad de poder reclutar y capacitar a funcionarios para el nuevo sistema de defensa orientado a la intervención. Esto exigía contar con funcionarios dispuestos a servir en el extranjero, algo que resulta más fácil con personal joven<sup>59</sup>.

Esta reestructuración ofrece una oportunidad para la incorporación de un mayor número de mujeres. En diciembre de 2006, un 19% de los empleados de las fuerzas armadas suecas eran mujeres, frente a un 81% de hombres<sup>60</sup>. Sin embargo, solo un 4,5% del total de funcionarios profesionales son mujeres<sup>61</sup>. Aunque esto demuestra que todavía hay un largo camino por recorrer, al comienzo del proceso de reforma, en 1999, las mujeres solo representaban un 2,5% de las fuerzas armadas. En la actualidad se habla de un plan para reclutar un mayor número de mujeres cuando vuelva a abrirse un proceso de selección<sup>62</sup>.

#### Igualdad de oportunidades y transversalización de género

En 2006, seis altos mandos fueron seleccionados para participar en un programa de tutorización de género

sobre igualdad de oportunidades<sup>63</sup>. La finalidad de dicho programa era concienciar a los oficiales de modo que estos, a su vez, pudieran transmitir sus conocimientos a sus departamentos y se tuvieran en cuenta los aspectos relacionados con la igualdad de género en todo tipo de decisiones, asignaciones de recursos y operaciones<sup>64</sup>. Además, se impartió capacitación a 240 asesores sobre acoso sexual, y todos los nuevos reclutas reciben formación en el marco del programa de tolerancia cero de las fuerzas armadas suecas hacia el acoso sexual<sup>65</sup>. El número de casos de acoso sexual denunciados se redujo de 16 en 2005 a 10 en 2006<sup>66</sup>.

Las fuerzas armadas de Suecia también han decidido transversalizar la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en todas sus actividades. Todo soldado que participe en una operación o en una misión recibe al menos tres horas de capacitación sobre la resolución 1325 y las cuestiones de género. Además, a partir de 2005 se ha incluido la capacitación de género en todos los niveles educativos de las academias militares<sup>67</sup>.

#### Acceso a los niveles de adopción de decisiones

En Suecia, las mujeres han logrado avances considerables mediante la utilización del espacio que ofrecen los debates sobre cuestiones relacionadas con la defensa y la seguridad para ampliar su papel de toma de decisiones en el ámbito de la seguridad. En 2003, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Autoridad de Gestión de Crisis estaban encabezados por mujeres.



#### Sugerencias y experiencia adquirida

- La integración del género en las fuerzas armadas no puede limitarse a una simple autorización para que las mujeres puedan incorporarse a ellas. Es necesario llevar a cabo iniciativas de capacitación de género y acometer otros cambios institucionales para respaldar cualquier esfuerzo en esta dirección.
- La igualdad de género debe integrarse en todos los aspectos de la capacitación y de las operaciones.
- El acceso de las mujeres al nivel ejecutivo de adopción de decisiones es importante y puede generar la voluntad política necesaria para impulsar la integración de las cuestiones de género.

## Recuadro 9 Casos de éxito en operaciones del ejército sueco

### EUFOR RD CONGO

En 2006, el ejército sueco participó en la operación militar de la Unión Europea en la RDC (EUFOR RD Congo), un despliegue que incluyó un asesor sobre cuestiones de género para apoyar al comandante de la operación. El objetivo fundamental de esta medida era poner en práctica la resolución 1325. Inicialmente, la labor del asesor en cuestiones de género se centró en la capacitación de las fuerzas para integrar la perspectiva de género en sus actividades cotidianas, pero posteriormente se dedicó a trabajar con las organizaciones no gubernamentales y los grupos de mujeres para informarles sobre los objetivos y las actividades de EUFOR. A través de la integración del género, la EUFOR descubrió que el hecho de trabajar con las organizaciones locales de mujeres ofrecía una fuente de información inesperadamente valiosa. La UE concluyó que el trabajo del asesor en cuestiones de género había producido una mejora de la eficiencia operativa y decidió incluir este método de trabajo en sus próximas misiones de mantenimiento de la paz<sup>68</sup>.

### Afganistán<sup>69</sup>

El 24 de abril de 2006, casi 50 mujeres afganas se reunieron en torno a una mesa. Eran docentes y estudiantes de la Universidad Balkh en Mazar-i-Sharif que habían acudido para celebrar un encuentro con el grupo de cooperación del ejército sueco denominado Equipo de Observación Militar. Este grupo de cooperación presentaba dos rasgos únicos. En primer lugar, estaba integrado exclusivamente por mujeres; y, en segundo lugar, carecía de responsabilidad geográfica, a diferencia de otros equipos de observación militar. En lugar de ello, su esfera de responsabilidad eran las cuestiones relacionadas con las mujeres.

En el Afganistán, cuando se encuentran en público, las mujeres suelen permanecer separadas de los hombres. Para una unidad militar compuesta solo de hombres habría resultado prácticamente imposible hablar con una mujer. Aunque a las mujeres extranjeras les resulta más fácil conseguirlo, también encuentran dificultades. La función del Equipo de Observación Militar consistía en transmitir la información que obtenían de las mujeres afganas, de modo que las instituciones políticas del país y las organizaciones internacionales de asistencia pudieran valerse de ella.

# 6 Principales recomendaciones

1. **Garantizar que la reforma del sector de la defensa fomente la igualdad de género:** asegurar que dicha reforma refleje el carácter democrático de la sociedad e incluya medidas dirigidas a promover unas relaciones de igualdad entre los géneros, a través, por ejemplo, del reclutamiento de un mayor número de mujeres y la maximización tanto de su potencial como de su contribución a las fuerzas armadas.
2. **Llevar a cabo un examen inclusivo del sector de la defensa:** utilizar este proceso de examen para formular una visión democrática para las fuerzas de seguridad. Incluir a una amplia variedad de partes interesadas, como grupos de mujeres y otros colectivos que trabajen en cuestiones de género.
3. **Integrar a las mujeres en las fuerzas de defensa y en las instituciones de seguridad:** reclutar activamente mujeres en las estructuras del sector de la defensa y garantizar que estén representadas en los órganos de adopción de decisiones de este sector. Definir metas, hacer un seguimiento de la integración de las mujeres y abordar las dificultades que encuentren para continuar en el sector y promocionar en él.
4. **Transversalizar el género en las fuerzas de defensa:** incluir la capacitación de género en todos los niveles y para todo el personal de las fuerzas de defensa. Reconocer la igualdad de derechos y las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los gais y las lesbianas, tanto en el seno de las fuerzas de defensa como en las comunidades a las que sirven estas.
5. **Prevenir y sancionar la violencia de género cometida por personal de las fuerzas de defensa:** elaborar un código de conducta que prohíba la discriminación sexual, el acoso sexual y la explotación y el abuso sexuales. Cerciorarse de que no exista impunidad para ese tipo de conductas.
6. **Fortalecer la supervisión parlamentaria de las cuestiones de género en la reforma del sector de la seguridad:** los parlamentos deberían supervisar los informes anuales de los departamentos de defensa y los despliegues efectuados en el marco de misiones de mantenimiento de la paz, así como asegurarse de adoptar políticas y mecanismos para lograr el objetivo de la igualdad de género. Incluir hombres y mujeres sensibles al género en las comisiones parlamentarias permanentes de defensa.
7. **Fortalecer la supervisión de las cuestiones de género por parte de la sociedad civil en la reforma del sector de la seguridad:** desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres y otras entidades que trabajen en cuestiones de género, para participar eficazmente en los debates sobre el sector de la defensa. Garantizar la inclusión de dichas organizaciones en los procesos de reforma del sector de la defensa.
8. **Analizar los presupuestos de defensa desde la perspectiva de género:** mejorar la capacidad de los representantes parlamentarios y de la sociedad civil para analizar los presupuestos de defensa y para evaluar si incluyen una perspectiva de género adecuada.

# 7 Recursos adicionales

## Sitios web útiles

Centre for Democracy and Development –  
<http://www.cddwestafrica.org>

DCAF – <http://www.dcaf.ch>

Centro Internacional de Bonn para la Conversión –  
<http://www.bicc.de>

Instituto de Estudios de Seguridad –  
[www.issafrica.org](http://www.issafrica.org)

Siyanda – Mainstreaming Gender Equality –  
<http://www.siyanda.org/about.htm>

## Artículos e informes en línea

Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women* (Women Waging Peace: Washington DC), 2004.  
[http://www.huntalternatives.org/download/9\\_negotiating\\_the\\_transition\\_to\\_democracy\\_and\\_reforming\\_the\\_security\\_sector\\_the\\_vital\\_contributions\\_of\\_south\\_african\\_women.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/9_negotiating_the_transition_to_democracy_and_reforming_the_security_sector_the_vital_contributions_of_south_african_women.pdf)

Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN, *CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming*, 2007.  
[http://www.nato.int/issues/women\\_nato/cwinf\\_guidance.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf)

UNIFEM: *Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration*, 2004.  
<http://www.womenwarpeace.org/issues/ddr/gettingitright.pdf>

INSTRAW: *Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325)*, 2006.  
<http://www.un-instraw.org/en/index.php?option=content&task=view&id=1050>

Dependencia de Mejores Prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations*, julio de 2004.  
[http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/librariy.aspx?ot=2&cat=22&menukey=\\_7\\_7](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/librariy.aspx?ot=2&cat=22&menukey=_7_7)

## NOTAS FINALES

1. Ball, N., "Transforming Security Sectors: The World Bank and IMF Approaches", *Journal of Conflict, Security and Development*, Volume 1, Issue 1, págs. 45-66.
2. de Vries, R., "Defence Transformation in South Africa: Sharing the Experience with the Forces Armées de la République Démocratique du Congo", *African Security Review*, Volume 15, Number 4, págs. 79-97.
3. OCDE-DAC: Handbook on Security Sector Reform: Supporting Security and Justice, 2007, pág. 124.
4. *European Security Review*, no. 34 (julio de 2007).
5. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas. 12 de junio de 1997.
6. PNUD, 2005, pág. 170. : [http://www.undp.org/women/docs/RBEC\\_GM\\_manual.pdf](http://www.undp.org/women/docs/RBEC_GM_manual.pdf)
7. Gya, G., The importance of gender in ESDP, *European Security Review*, Number 34 (julio de 2007), págs. 1-8.
8. Meintjies, S., Pillay, A. y Turshen, M. (eds), *The Aftermath: Women in Post-Conflict Transformation* (Zed: Londres), 2001.
9. Liu Institute, *Human Security Report*, 2005, pág. 23; <http://www.humansecurityreport.info/content/view/28/63/>
10. Engelbrektson, K. (Brig.), Comandante de la Fuerza del Grupo de Combate Nórdico, citado en *From Words to Actions*, Genderforce Sweden. <http://www.genderforce.se>
11. Gender Force Sweden, *From Words into Action*. <http://www.genderforce.se>
12. Valenius, J., "Gender Mainstreaming in ESDP Missions", Chaillot Paper no. 101 (mayo de 2007), pág. 28.
13. Pillay, A., "Gender, Peace and Peace-keeping: lessons from Southern Africa", *ISS Occasional Paper 128* (octubre de 2006).
14. Declaración del Sr. Guéhenno al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, debate sobre las mujeres, la paz y la seguridad. 23 de octubre de 2007, pág. 5: S/PV.5766. **ACTA PROVISIONAL ÚNICAMENTE.**
15. McConnell, T., "All-Female Unit Keeps Peace in Liberia", *The Christian Science Monitor*, 21 de marzo de 2007.
16. Estadísticas de género del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/gend.html> (consultadas el 30 de julio de 2007).
17. Maley, J., "Sexual Harassment Rife in Armed Forces", *The Guardian*, 26 de mayo de 2006.
18. Organización Nacional de Mujeres. *From The Citadel to Military Recruiting – Sexual Harassment in Military More Pervasive Than Ever*, 1 de septiembre de 2006.
19. Human Rights Watch, *Uniform Discrimination: The 'Don't Ask, Don't Tell' Policy of the U.S. Military*, HRW, enero de 2003.
20. Zeigler, S.L. y Gunderson, G.G., *Moving Beyond G.I. Jane: Women and the U.S. Military*, (University Press of America: EE. UU.), 2005, pág.125.
21. Zeigler, S.L. y Gunderson, G.G., *Moving Beyond G.I. Jane: Women and the U.S. Military*, (University Press of America: EE. UU.), 2005, pág.125.
22. Oficina de la Mujer de las Fuerzas de la OTAN. <http://nato.int/issues/womennto/perc/femsoldiers.jpg>
23. Citado en PNUD 2005, pág.170. : [http://www.undp.org/women/docs/RBEC\\_GM\\_manual.pdf](http://www.undp.org/women/docs/RBEC_GM_manual.pdf)
24. Juma, M., "The Role of the Human Resources Department in promoting Gender Equity in the SANDF", discurso ante los funcionarios de recursos humanos de la Fuerza de Defensa Nacional Sudafricana, Pretoria, 30 de noviembre de 2006.
25. Hill, J., "US Quadrennial Defense Review sparks anger in China", *Jane's Defence News*, 7 de marzo de 2006. [http://www.janes.com/defence/news/jir/jir060307\\_2\\_n.shtml](http://www.janes.com/defence/news/jir/jir060307_2_n.shtml)
26. Nathan, L., *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*, Universidad de Birmingham, 2007, pág. 16; Fitz-Gerald, A.M., "Security Sector Reform in Sierra Leone", *Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR: Shrivvenham)*, 2004.
27. Rolls, S.B. 23 de octubre de 2006, [www.womenpeacesecurity.org/media/doc-waysforward.doc](http://www.womenpeacesecurity.org/media/doc-waysforward.doc)
28. Burke, H., *Women Defence Ministers Chip at Latin America's Macho Image*, Reuters, 31 de enero de 2007, disponible en: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N31389288.htm>
29. Basiri, S., *Gender and Security Issues: Women in Afghanistan*, documento de debate presentado en la Conferencia Electrónica del BICC titulada "Afghanistan: Assessing the Progress of Security Sector Reform one year after the Geneva Conference", del 4 al 11 de junio de 2003.
30. Estimaciones de gasto nacional correspondientes al año 2007. [www.treasury.gov.za](http://www.treasury.gov.za)
31. Budlender, D. et al., *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*, Departamento de Asuntos de Género de la Secretaría de la Commonwealth, enero de 2002, pág. 55.
32. Adaptado de Gender, Women and DDR: Gender-responsive Monitoring and Evaluation Indicators [http://www.unddr.org/tool\\_docs/Gender-ResponsivePercent20MonitoringPercent20andPercent20EvaluationPercent20Indicators.pdf](http://www.unddr.org/tool_docs/Gender-ResponsivePercent20MonitoringPercent20andPercent20EvaluationPercent20Indicators.pdf)
33. Disponible en: <http://web.uct.ac.za/org/agi/pubs/newsletters/vol9/budget.htm>
34. Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., "Security Sector Reform", *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004. [http://www.international-alert.org/women/gpb\\_toolkit.htm](http://www.international-alert.org/women/gpb_toolkit.htm)
35. Carreiras, H., "Gender Integration in the Armed Forces: A Cross National Comparison of Policies and Practices in NATO Countries", documento presentado en la 26ª Reunión Anual de Mujeres Uniformadas de la OTAN, mayo de 2002. <http://www.nato.int/ims/2002/cwinf2002/cwinf-02.htm>
36. En [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/index.html](http://www.nato.int/issues/women_nato/index.html)
37. Brown, M.T., "Be the best: Military Recruiting and the Cultural Construction of Soldiering in Great Britain", Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales. [http://programs.ssrc.org/gsc/gsc\\_quarterly/newsletter5/content/brown/](http://programs.ssrc.org/gsc/gsc_quarterly/newsletter5/content/brown/) (consultado el 23 de octubre de 2007).
38. "A pesar de que no es posible realizar una auténtica comparación debido a que las pruebas son diferentes, esto es lo que deben hacer un hombre y una mujer de 22 años para obtener la puntuación máxima (300 puntos) en las pruebas físicas en cada servicio", sargento de personal Borliik, A.K., "Physical Training Differences Explored", *DefenseLink News* (American Forces Press Service. Departamento de Defensa de los Estados Unidos), 13 de mayo de 1998. <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=41344>
39. Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN e Instituto de Investigación y Educación de la Mujer, "Percentages of Female Soldiers in NATO Countries' Armed Forces". [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers\\_2001\\_2006.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers_2001_2006.pdf); Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN, "Percentages of Military Service Women in 2006". [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers-2006.jpg](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers-2006.jpg); "Hungarian National Report for 2006", Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN, [http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian\\_report\\_2006.pdf](http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian_report_2006.pdf)
40. "Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la Comisión de Igualdad de Oportunidades sobre un plan de acción para prevenir y tratar eficazmente el acoso sexual en las fuerzas armadas". [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod\\_eoc\\_agreement.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod_eoc_agreement.pdf)
41. <http://www.navy.mil.za/aboutus/values/conduct.htm>
42. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad, artículo 27 (3 de diciembre de 1994).
43. Informe del Secretario General, Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales, A/58/777 (23 de abril de 2004), párr. 14.
44. La información relativa a las unidades encargadas de las cuestiones relacionadas con la conducta y la disciplina está disponible en: <http://un.org/dpko/>
45. Presentación a cargo del coronel Klutsey, E.A., sobre el Código de Conducta de Ghana, con ocasión de la Reunión Preparatoria del Proyecto de Código de Conducta para las Fuerzas Armadas y de Seguridad de África Occidental, octubre de 2005, del 24 al 26 de octubre de 2005. [http://www.dcaf.ch/awg/ev\\_accra\\_051024\\_presentation\\_Klutsey.pdf](http://www.dcaf.ch/awg/ev_accra_051024_presentation_Klutsey.pdf)

46. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, "Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts: A Strategy Workshop with Women's Constituencies from Troop and Police Contributing Countries", del 7 al 9 de febrero de 2007. Conclusiones, acuerdos adoptados y recomendaciones, pág. 6.  
<http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Recommendations%20and%20Conclusions.pdf>
47. Kleppe, T.T., "Gender Training and Capacity Building for the Security Sector: A Discussion on Good Practices", Gender, Peace and Security Working Paper 3 (UN-INSTRAW: Santo Domingo), 2007.
48. Adaptado de: UNFPA, Enlisting the Armed Forces to Protect Reproductive Health and Rights: lessons learned from nine countries, Technical Report. (UNFPA: Nueva York) 2003, págs. 32-34.
49. Médecins Sans Frontières, Democratic Republic of Congo: Forgotten War, 18 de diciembre de 2006.  
[http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectId=95575C53-5056-AA77-6CB1F082D6DDD28B&component=toolkit.article&method=full\\_html](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectId=95575C53-5056-AA77-6CB1F082D6DDD28B&component=toolkit.article&method=full_html)
50. Tripp, A.M., "Empowering Women in the Great Lakes Region: Violence, Peace and Women's Leadership", SHS Papers in Women's Studies/Gender Research No. 3 (julio de 2005), pág. 21. Véase también Bastick, Grimm & Kunz (2007), Sexual Violence in Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (DCAF: Ginebra), págs. 41-42.
51. Schroeder, E., "A Window of Opportunity in the Democratic Republic of the Congo: Incorporating a Gender Perspective in the Disarmament, Demobilization and Reintegration Process", Peace, Conflict & Development, Vol. 6, Issue 6, (enero de 2005), pág.4.  
<http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/awindowofopportunity.pdf>
52. UNIFEM, "Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilisation and Reintegration", octubre de 2004, pág. 5.
53. SANDF, "White Paper on National Defence for the Republic of South Africa", mayo de 1996.
54. SANDF, "White Paper on National Defence for the Republic of South Africa", mayo de 1996.
55. Cabo Argus, 26 de junio de 2007.
56. Informe de auditoría del Departamento de Defensa, pág. 81.
57. Información del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), base de datos de gasto militar del SIPRI. Disponible en:  
[http://first.sipri.org/non\\_first/milex.php](http://first.sipri.org/non_first/milex.php)
58. Proyecto de ley 2004/05:5 del Gobierno sueco, Our Future Defence: The focus of Swedish Defence Policy 2005-2007, pág. 17.
59. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 35.
60. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 37.
61. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 38.
62. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 17.
63. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 38.
64. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 38.
65. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 39.
66. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 39.
67. Claes-Goran, F. (teniente general), Swedish Armed Forces, Gender Equality and Gender Mainstreaming in Swedish Armed Forces, Graz, 10 de mayo de 2007.
68. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 39.
69. The Swedish Armed Forces, Peacekeeping and Security Initiatives in 2006, pág. 16.





# Género y reforma del sector de la defensa

## ÍNDICE

Importancia del género en la reforma del sector de la defensa

Cómo integrar el género en la reforma del sector de la defensa

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular para la reforma del sector de la defensa

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la reforma del sector de la defensa, así como información práctica para hacerlo.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado Más información).

## Importancia del género en la reforma del sector de la defensa

La **reforma del sector de la defensa** entraña la transformación de este sector en un Estado determinado de forma que las instituciones se sometan al control civil; acaten los principios de rendición de cuentas y buena gobernanza; mantengan una fuerza adecuada en términos cuantitativos; presenten una composición representativa; estén apropiadamente capacitadas y equipadas teniendo en cuenta su entorno estratégico; y respeten el derecho internacional, contribuyendo de ese modo al logro de los objetivos internacionales de paz y seguridad.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

La integración del género en el sector de la defensa implica incorporar la experiencia, los conocimientos y los intereses de las mujeres y los hombres al proceso de creación de políticas y estructuras de defensa nacional, aplicación de esas políticas (inclusive a través de operaciones nacionales e internacionales) y evaluación de los resultados. La integración del género en los procesos de reforma del sector de la defensa es un medio para:

### Responder a las diferentes necesidades que existen en el seno de la sociedad en materia de seguridad

- La reforma del sector de la defensa debe responder eficazmente a las necesidades de todos los grupos sociales. Las necesidades de la población en lo que respecta a la seguridad varían según una serie de factores como el sexo, el origen étnico, la edad, las capacidades físicas, la orientación sexual, la situación económica, la ciudadanía y la religión.
- La violencia de género continúa siendo una amenaza muy importante para la seguridad humana en todo el mundo. Los hombres también son víctimas de la violencia de género. En su caso, este tipo de violencia adopta formas como masacres selectivas en función del sexo, violaciones y violencia de bandas. La protección de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, tanto durante un conflicto como después de este, debería ser una prioridad en cualquier programa de reforma del sector de la defensa.

### Responder a las necesidades cambiantes del sector de la defensa

- La naturaleza de la guerra ha sufrido cambios profundos. En muchos contextos, las fuerzas defensivas se ven involucradas en complejas misiones de establecimiento de la paz y reconstrucción que requieren aptitudes como la comunicación, la mediación y la cooperación con la población civil. La diversidad de la composición de las fuerzas militares y la transversalización de género en las operaciones permite al sector de la defensa realizar las nuevas tareas que se le exigen (véase el recuadro 1).



## Recuadro 1

### El personal femenino responsable del mantenimiento de la paz puede incrementar la eficacia de las misiones, puesto que:

- Se necesita personal militar femenino para realizar registros físicos de mujeres en los controles de carreteras, aeropuertos, etc.
- La población local de ambos sexos tiende a considerar al personal femenino responsable del mantenimiento de la paz como más accesible que sus homólogos masculinos.
- El personal femenino responsable del mantenimiento de la paz tiene una mayor facilidad para recabar información de las mujeres locales, lo que les permite obtener datos muy valiosos.
- Tanto los hombres como las mujeres que son víctimas de abusos sexuales tienen mayores probabilidades de revelar este hecho al personal femenino responsable del mantenimiento de la paz.
- El personal femenino de mantenimiento de la paz proporciona modelos de conducta positivos para las mujeres locales, incentivándolas a incorporarse a las fuerzas armadas y de seguridad.

- Los miembros de las fuerzas armadas pueden cometer delitos de violencia de género contra la población civil así como contra otros miembros de las fuerzas armadas. Un enfoque sobre la promoción de los derechos humanos que tenga en cuenta el género (a través de la capacitación de género y la aplicación de códigos de conducta, por ejemplo) puede fortalecer la prevención, la rendición de cuentas y una respuesta integral.

### Crear unas fuerzas de defensa y unas organizaciones de seguridad representativas

- Las mujeres están insuficientemente representadas en el ámbito militar, en los ministerios de defensa y en los órganos de supervisión del sector de la defensa. A pesar de la ausencia de barreras formales, las mujeres se enfrentan con frecuencia a obstáculos que dificultan su promoción profesional.
- La plena integración de las mujeres en las fuerzas armadas maximiza la capacidad del sector militar para desempeñar su función de protección de las sociedades democráticas, incluida la defensa de los valores fundamentales como la ciudadanía y la igualdad.

### Fortalecer la supervisión democrática y civil de las fuerzas armadas

- Un aspecto fundamental de la reforma del sector de la defensa es la intensificación de la supervisión civil. La inclusión de mujeres y de expertas y expertos en materia de género en los órganos de supervisión del sector de la defensa puede ayudar a garantizar que las políticas y los programas de defensa respondan a las necesidades particulares de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas. Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil pueden aportar un conocimiento exhaustivo de las cuestiones relacionadas con la seguridad a los procesos de supervisión civil.

## Estudio de caso núm. 1

### Aumento del reclutamiento, retención y despliegue de mujeres en las fuerzas armadas húngaras<sup>1</sup>

Hungría consiguió elevar la proporción de mujeres en sus fuerzas armadas del 4,3% en 2005 al 17,56% en 2006. Dado que en 1996 se abrió la posibilidad de que las mujeres ocuparan puestos de combate, pueden ocupar cualquier puesto en el seno de las fuerzas armadas húngaras. Entre las estrategias de Hungría para incrementar el reclutamiento, la retención y el despliegue de mujeres figuran:

- La Ley sobre el servicio militar, que establece la igualdad de derechos de hombres y mujeres y garantiza una promoción no discriminatoria basada en la aptitud profesional, la experiencia, el desempeño y la antigüedad en el servicio.
- Un Equipo de Igualdad de Oportunidades y un Plan de Igualdad de Oportunidades dentro del área de recursos humanos.
- Un Comité de Mujeres de las Fuerzas de Defensa de Hungría, creado en 2003 con el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Este órgano lleva a cabo investigaciones y celebra reuniones con personal militar femenino para conocer sus experiencias. A partir de la información obtenida, elabora análisis de la situación en materia de igualdad de género, incluidos los problemas existentes y la formulación de recomendaciones sobre aspectos que deberían cambiar.
- Una red de puntos focales de mujeres, creados en el seno de diferentes unidades.
- Diversas medidas dirigidas a mejorar las condiciones de higiene y descanso en las unidades.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar las cuestiones de género en la reforma del sector de la defensa no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).
- La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo integrar el género en la reforma del sector de la defensa

Las cuestiones de género deberían abordarse en todos los niveles de la reforma del sector de la defensa (político, institucional, económico y social).

### Integración del género en el nivel político de la reforma del sector de la defensa

- Garantizar que los órganos de examen del sector de la defensa incluyan hombres y mujeres especializados en asuntos de género y representantes de los ministerios gubernamentales responsables de los temas relacionados con los derechos de la mujer.
- Desarrollar la capacidad de los órganos de examen del sector de la defensa en materia de género a través de formación, reuniones informativas sobre género y cuestiones de seguridad, programas de tutorización, etc.
- Desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), incluidas las organizaciones de mujeres, sobre cuestiones de política de defensa y supervisión del sector de la seguridad. Crear mecanismos para incrementar la participación de estas organizaciones en los procesos de reforma del sector de la defensa.
- Estimular el debate sobre la visión nacional del sector de la seguridad a través de:
  - Consultas con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres urbanas y rurales.
  - Audiencias parlamentarias y debates abiertos.
  - Colaboración con los medios de comunicación.

Ghana aporta regularmente tropas a las misiones de las Naciones Unidas y ha integrado en su código de conducta nacional las normas de las Naciones Unidas que rigen la conducta de las fuerzas armadas en las operaciones de paz:

*Explotación y abuso sexual: es preciso evitar las situaciones siguientes:*

- *Cualquier intercambio de dinero, trabajo, bienes o servicios por sexo.*
- *Cualquier tipo de actividad sexual con niños (persona menores de 18 años).*
- *Cualquier otro comportamiento humillante, degradante o que suponga explotación.*
- *Cualquier favor sexual a cambio de ayuda, etc.*
- *Cualquier tipo de conducta sexual inapropiada que dañe la imagen, la credibilidad, la imparcialidad o la integridad de las fuerzas de las que depende el personal desplegado.*

**Relación entre el personal masculino y femenino:** debe fomentarse una interacción sana y profesional entre el personal masculino y femenino. No deben promoverse relaciones inmorales en el seno de las tropas.

**Reglas del código de conducta:** abstenerse de participar en actos inmorales que supongan abuso o explotación sexual, física o psicológica. Respetar y observar [sic] los derechos humanos de todas las personas.

### Integración del género en el nivel institucional de la reforma del sector de la defensa

- Reclutar activamente mujeres en las estructuras del sector de la defensa y garantizar que estén representadas en los órganos de adopción de decisiones de este sector. Examinar y modificar las políticas que limiten la participación de los hombres y mujeres, incluida la restricción que impide a las mujeres desempeñar funciones de combate o acceder a los rangos más elevados (véase el estudio de caso núm. 1).
- Introducir políticas respetuosas con la familia, por ejemplo, licencias de maternidad y paternidad adecuadas o la provisión de guarderías y centros de atención diurna.
- Asegurar que la educación y la capacitación del personal militar aborde la sensibilidad cultural, la responsabilidad cívica, los derechos humanos y la perspectiva de género.
- Desarrollar, aplicar y supervisar el cumplimiento de códigos de conducta para el personal militar que prohíban la discriminación, el acoso, la explotación y el abuso sexuales (véase el estudio de caso núm. 2).

### Integración del género en el nivel económico de la reforma del sector de la defensa

- Llevar a cabo análisis de los presupuestos de defensa desde el punto de vista del género para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la gestión financiera pública de este sector (véase el recuadro 2).
- Desarrollar la capacidad de las parlamentarias y parlamentarios, así como de la sociedad civil, para realizar análisis de los presupuestos de defensa desde el punto de vista del género.

### Integración del género en el nivel social de la reforma del sector de la defensa

- Poner de relieve a las mujeres que trabajan en las fuerzas militares a través de los medios de comunicación para destacar el valor añadido que aportan a las labores de defensa y cambiar la visión de la sociedad sobre las instituciones de defensa.

#### Recuadro 2

#### Preguntas para formular en el marco de un análisis de los presupuestos de defensa desde el punto de vista del género:

- ¿Prevén los presupuestos generales dotaciones igualitarias para la seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas?
- ¿Incluye el presupuesto fondos específicos para las mujeres, los hombres, las niñas o los niños (por ejemplo, fondos destinados a incrementar la contratación de mujeres, a la concesión de licencias de maternidad y paternidad y a prestar servicios de salud a hombres y mujeres)?
- ¿Incluye el presupuesto actividades, recursos y costes específicos relacionados con el género (por ejemplo, capacitación y sensibilización de género)?

- Entablar contacto con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con la paz y la seguridad (incluidas las organizaciones de mujeres) para obtener información, conocer la opinión de dichas organizaciones y establecer vías de colaboración.

#### La herramienta 3 incluye también...

- Sugerencias para integrar el género en el proceso de examen del sector de la defensa.
- Formas a través de las cuales las y los representantes parlamentarios pueden supervisar la reforma del sector de la defensa.
- Sugerencias para incrementar la contratación y retención de personal femenino.
- Ejemplos sobre la forma en que se han abordado las cuestiones de género en la reforma del sector de la defensa, extraídos de la República Democrática del Congo, Estonia, Fiji, América Latina, Sudáfrica y Suecia.

### Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

La reforma del sector de la defensa es un aspecto muy importante de la estabilización posterior a un conflicto. El desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de ex combatientes constituye, en muchos casos, una prioridad urgente. Dado que las mujeres son tanto participantes como víctimas en cualquier conflicto, es importante que se aborden sus necesidades y funciones particulares, además de garantizar su plena participación desde el inicio del proceso de paz y a lo largo de los procesos de DDR y RSS.

#### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- La celebración de consultas amplias, inclusive con organizaciones de mujeres, sobre la defensa y la RSS contribuye a crear un consenso nacional en torno a las prioridades de la reforma.
- Los "promotores de género" masculinos en el seno de las fuerzas armadas y en otros ámbitos de influencia pueden ser socios muy poderosos a la hora de impulsar el cambio.

- Los procesos de verificación de antecedentes para los ejércitos nacionales de nueva creación obtienen información muy valiosa mediante la celebración de consultas con grupos de mujeres y con mujeres ex combatientes, que a menudo pueden ofrecer datos sobre los autores de violaciones de los derechos humanos.

#### En los procesos de DDR:

- Deberían participar expertas y expertos en materia de género en la planificación, implementación y evaluación de estos procesos.
- Todo el personal que se someta al proceso de DDR debería recibir capacitación sobre cuestiones de género para aprender a planificar, ejecutar y evaluar los programas de un modo sensible al género.
- Es preciso recabar datos desagregados por sexo y utilizarlos para obtener una visión clara de todas las personas ex combatientes, dependientes y otras personas relacionadas con grupos armados.
- Las organizaciones de mujeres deberían recibir información sobre los aspectos técnicos y de procedimiento de la DDR, de manera que puedan contribuir a garantizar que las mujeres participen en la adopción de decisiones y comprendan sus derechos.
- Existe la posibilidad de adoptar iniciativas encaminadas a reclutar mujeres ex combatientes en las fuerzas militares.

## ? Preguntas que formular para la reforma del sector de la defensa

La integración del género en la reforma del sector de la defensa mejora la eficacia de este. Entre las preguntas clave que formular en el marco de los procesos de análisis, seguimiento y evaluación se incluyen las siguientes:

- ¿Se han celebrado consultas para asegurar que el programa de reforma del sector de la defensa refleje las preocupaciones de las mujeres y de los hombres marginados? ¿Se ha incluido a las OSC en los procesos de examen del sector de la defensa?
- ¿Existen iniciativas de desarrollo de las capacidades de género de los órganos de examen del sector de la defensa, de las y los representantes parlamentarios y las OSC involucradas en la supervisión de este sector, como capacitación de género y reuniones informativas sobre las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad?
- ¿Se han definido metas y creado mecanismos para incrementar el reclutamiento, la retención y la promoción de mujeres en el seno de las estructuras del sector de la defensa, incluidas las fuerzas armadas y el Ministerio de Defensa?
- ¿Se han adoptado medidas concretas (incluidos códigos de conducta), mecanismos de supervisión y elaboración de informes, para prevenir, sancionar y responder ante el acoso sexual y las violaciones de los derechos humanos cometidas por el personal del sector de la defensa?
- ¿Se han integrado las cuestiones de género en la capacitación estándar que recibe el personal del sector de la defensa en todos los niveles? ¿Es obligatorio que todo el personal reciba capacitación de género y formación en materia de explotación y abuso sexuales? ¿Participan hombres en la impartición de la capacitación? ¿Cuenta esta con una dotación adecuada de recursos?
- ¿Incluye el programa de reforma del sector de la defensa entre sus prioridades la protección de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas frente a todas las formas de violencia de género?
- ¿Se ha llevado a cabo un análisis del presupuesto de defensa desde el punto de vista del género?

## Más información

### Recursos

Anderlini, S.N. y Conaway, C.P.: *Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*, 2004.

Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN: *CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming*, 2007.

DOMP: *Gender Resource Package*, 2004.

INSTRAW, ahora UN Women: *Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325)*, 2006.

UNIFEM, ahora UN Women: *Getting it Right: Gender and Disarmament, Demobilisation and Reintegration*, 2004.

### Organizaciones

ACCORD – [www.accord.org.za](http://www.accord.org.za)

DCAF – [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Instituto de Estudios de Seguridad – [www.issafrica.org/](http://www.issafrica.org/)

Siyanda: Mainstreaming Gender Equality – [www.siyanda.org](http://www.siyanda.org)

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

La autora de esta Nota Práctica fue Mugiho Takeshita, del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 3, cuya elaboración corrió a cargo de Cheryl Hendricks y Lauren Hutton, del Instituto de Estudios de Seguridad.

1. Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN y Women's Research & Education Institute, "Percentages of Female Soldiers in NATO Countries' Armed Forces"; Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN, "Percentages of Military Service Women in 2006", y "Hungarian National Report for 2006".

2. Extracto de la presentación realizada por Klutsey, E.A. (Col.) sobre el Código de Conducta de Ghana, con ocasión de la Reunión Preparatoria del Proyecto de Código de Conducta para las Fuerzas Armadas y de Seguridad de África Occidental, octubre de 2005, págs. 24-26, [http://www.dcaf.ch/awg/ev\\_accra\\_051024\\_presentation\\_Klutsey.pdf](http://www.dcaf.ch/awg/ev_accra_051024_presentation_Klutsey.pdf)

# Género y reforma del sector de la justicia

Shelby Quast





# Género y reforma del sector de la justicia

Shelby Quast

### Acerca de la autora

La Sra. Quast es una de las fundadoras del Consorcio Internacional de Asistencia Letrada (ILAC), una organización principal de ONG especializadas en la reconstrucción judicial en situaciones post-conflicto. Las organizaciones integradas en el ILAC representan a más de 3,5 millones de jueces, fiscales, abogados y expertos académicos de todo el mundo. La Sra. Quast es la directora de la oficina del ILAC en los Estados Unidos. Ha dirigido misiones de evaluación judicial en Timor Leste y Liberia, y ha participado en la misión de evaluación llevada a cabo en Haití. Recientemente ha ejercido el cargo de jefa de equipo en la Dependencia de Administración de Justicia del Equipo de Transición de las Naciones Unidas para la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste. Además es directora interina de la Iniciativa de la Alianza para la justicia de género.

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Eirin Mobekk, Margaret Owen, Jolynn Shoemaker, INSTRAW (ahora ONU Mujeres) y Rebecca Wallace. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugijo Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta Herramienta sobre género y reforma del sector de la justicia forma parte de una caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. La caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres), DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Martine Perret, 2007).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Shelby Quast. "Género y reforma del sector de la justicia." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW (ahora ONU Mujeres), 2008.

# ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS</b>	<b>iii</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2 ¿Qué es la reforma del sector de la justicia?</b>	<b>1</b>
<b>3 Importancia del género en la reforma del sector de la justicia</b>	<b>2</b>
3.1 Garantizar que los Estados cumplan las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional..	3
3.2 Responder a las necesidades en materia de justicia .....	3
3.3 Generar confianza en el sector de la justicia .....	4
3.4 Garantizar la representatividad y la legitimidad del sector de la justicia .....	4
3.5 Reformar las leyes discriminatorias y promover la protección de los derechos humanos.....	4
3.6 Poner fin a la impunidad de la violencia de género. ....	4
3.7 Garantizar la igualdad de acceso a la justicia.....	5
3.8 Fortalecer la supervisión y el seguimiento del sector de la justicia.....	5
<b>4 Cómo integrar el género en la reforma del sector de la justicia</b>	<b>6</b>
4.1 Evaluación del sector de la justicia con perspectiva de género .....	6
4.2 Reforma legislativa.....	7
4.3 Procedimientos y prácticas judiciales dirigidos a luchar contra la violencia de género .....	10
4.4 Acceso a la justicia.....	12
4.5 Mecanismos de justicia tradicional.....	13
4.6 Cómo abordar la discriminación cometida por jueces y otro personal judicial .....	14
4.7 Incremento de la participación de la mujer en el sector de la justicia .....	15
4.8 Supervisión y seguimiento de las cuestiones de género en la reforma de la justicia .....	15
4.9 Concienciación de los ciudadanos .....	16
<b>5 Integración del género en la reforma del sector de la justicia en contextos específicos</b>	<b>17</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto .....	17
5.2 Países en transición.....	19
5.3 Países en desarrollo .....	19
5.4 Países desarrollados.....	20
<b>6 Principales recomendaciones</b>	<b>21</b>
<b>7 Recursos adicionales</b>	<b>22</b>

## ACRÓNIMOS

<b>AWJA</b>	Asociación de Juezas Afganas
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>CSO</b>	Organización de la sociedad civil
<b>CPCR</b>	Centro para la Protección de los Derechos Constitucionales
<b>CVR</b>	Comisión de la Verdad y Reconciliación
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>ICTJ</b>	Centro Internacional para la Justicia Transicional
<b>ICTR</b>	Tribunal Penal Internacional para Rwanda
<b>ICTY</b>	Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia
<b>LGBT</b>	Lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>SOAWR</b>	Solidarity for African Women's Rights
<b>TVPRA</b>	Ley por la que se autorizan nuevas consignaciones para la protección de las víctimas de la trata
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

# Género y la reforma del sector de la justicia

## 1 Introducción

*"Quien interpreta la ley es al menos tan importante como quien la elabora, sino más... No tengo palabras para expresar cuán fundamental considero que las mujeres estén representadas (y la perspectiva de género integrada) en todos los niveles de la investigación, el enjuiciamiento, la defensa, la protección de los testigos y el poder judicial."*

Honorable Navanethem Pillay, ex Presidenta del Tribunal Penal Internacional para Rwanda y Magistrada de la Corte Penal Internacional<sup>1</sup>

La justicia y la seguridad son dos conceptos íntimamente unidos. Un sector judicial fuerte protege y hace respetar los derechos de los ciudadanos, además de disuadir a los potenciales violadores de dichos derechos. La independencia y la eficacia del sector de la justicia son fundamentales para la seguridad, sobre todo en entornos en transición y post-conflicto, en los que abundan las oportunidades para el desarrollo de actividades criminales y la impunidad. La reforma del sector de la justicia es uno de los pilares fundamentales del establecimiento de la paz, la estabilidad y la democracia. La constitución y las leyes de un país son la base en la que se apoya la protección de los derechos humanos. Las políticas, los procedimientos y las prácticas del sector de la justicia determinan de un modo crucial el disfrute de esos derechos por parte de todas las personas.

Estas viven la seguridad y la inseguridad de diferentes maneras en función, por ejemplo, de su origen étnico, sexo, edad, orientación sexual, situación económica, religión y estado de salud. En todo el mundo, las mujeres se enfrentan a barreras específicas cuando tratan de acceder a la justicia; los hombres, por su parte, tienen mayores probabilidades de ser encarcelados. La reforma de la justicia exige medidas encaminadas a abordar las necesidades particulares de los diferentes grupos, y la integración del género en la reforma del sector de la justicia representa una estrategia fundamental en ese esfuerzo. Si el sector judicial quiere ganarse la credibilidad y la confianza de la comunidad, el proceso de reforma debe incluir la participación y abordar las necesidades de todos los segmentos de la sociedad. Esta herramienta se centra en la reforma institucional del poder judicial, la reforma legislativa y el acceso a la justicia, haciendo especial hincapié en la igualdad de género.

La herramienta va dirigida al personal responsable de la reforma de la justicia en el seno de los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y regionales y los donantes. Es posible que los representantes parlamentarios, las asociaciones de juristas y las redes de jueces también la encuentren útil, así como las organizaciones de la sociedad civil y los investigadores que trabajen en el ámbito de la reforma de la justicia. La herramienta examina la reforma de la justicia en los amplios contextos (en ocasiones superpuestos) de los países en transición, en desarrollo, desarrollados y en situaciones post-conflicto. Cualquier iniciativa de reforma judicial dependerá en gran medida del contexto; no existe un modelo universalmente válido que pueda aplicarse a cualquier proceso de reforma. Esta herramienta ofrece sugerencias y recomendaciones que se pueden adaptar al contexto específico de la reforma en el que se desenvuelva el lector.

La herramienta incluye:

- Una introducción a la reforma del sector de la justicia.
- Una exposición de los motivos por los que la integración del género fortalece los procesos de reforma del sector de la justicia.
- Medidas prácticas para integrar el género en las iniciativas de reforma de este sector.
- Una descripción general de cuestiones específicas relacionadas con el género y la reforma del sector de la justicia en contextos post-conflicto, países en transición, países en desarrollo y países desarrollados.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

## 2 ¿Qué es la reforma del sector de la justicia?

*"No puede haber paz sin justicia, no puede haber justicia sin ley y no puede haber ninguna ley eficaz sin un tribunal que decida lo que es justo y legal en una circunstancia determinada."*

Benjamin B. Ferencz, ex fiscal de Nüremberg<sup>2</sup>

### Objetivos de la reforma de la justicia

Entre los principales objetivos de la reforma de la justicia figuran los siguientes:

- Elaborar una constitución y leyes justas y equitativas, basadas en las normas y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Introducir mecanismos legislativos y de aplicación de la ley para promover y proteger los derechos humanos, así como para superar las barreras a las que se enfrentan los grupos marginados y vulnerables.
- Desarrollar un poder judicial creíble, eficaz, imparcial y responsable.
- Desarrollar un enfoque integrado sobre la justicia penal entre el poder judicial, el ministerio fiscal, la policía, las instituciones penitenciarias y los representantes legales.
- Proporcionar acceso a la justicia de forma oportuna y equitativa y hacer cumplir eficazmente las leyes, los derechos legales y las sentencias con todas las garantías procesales.
- Fortalecer los vínculos y la cooperación entre las instituciones estatales y no estatales.
- Crear mecanismos para la supervisión del sistema de justicia y fortalecer el papel del poder judicial en el ejercicio de su labor supervisora sobre otros componentes del sector de la seguridad y otras esferas de gobierno<sup>3</sup>

La reforma del sector de la justicia no termina nunca; es un proceso constante en cualquier tipo de entorno (post-conflicto, en transición, en desarrollo o desarrollado). La reforma de la justicia incluye no solo la reforma legislativa sino también el desarrollo de políticas, procedimientos y mecanismos que permitan la aplicación práctica de las leyes y la igualdad de acceso al sistema judicial.

## Recuadro 1 Las debilidades en un área del Estado de derecho pueden perjudicar a otras en las que se hayan logrado avances

Pese a que en Haití, Timor Leste, Kosovo y Rwanda quedó demostrado que resulta muy difícil crear nuevas fuerzas policiales partiendo casi de cero, más complejo aún fue conseguir que el poder judicial llegara a funcionar de un modo mínimamente aceptable. Esto creó una situación en la que las mejoras producidas en la acción policial se vieron menoscabadas por las dificultades persistentes que se observaban en el resto del sistema de justicia penal. Dos años después, la policía detenía a personas en cumplimiento de la Constitución y la ley, respetando sus derechos y manteniéndolos en situación de detención temporal a la espera de juicio, pero los tribunales no eran capaces de procesarlos con la agilidad requerida. Como resultado de ello, los centros policiales de detención y las prisiones pronto empezaron a verse desbordados por el número de sospechosos que estaban a la espera de juicio. Las condiciones de los centros penitenciarios, que habían mejorado notablemente, se deterioraron con rapidez y el hacinamiento provocó un incremento de la tensión y la violencia en las cárceles. En algunos casos los reclusos comenzaron a ser liberados por no haber sido imputados formalmente en los plazos recogidos en la Constitución. Esto resultaba frustrante para la policía, que había cumplido todas las reglas, y también para la población, que veía que personas peligrosas regresaban a las calles. Este problema suponía una violación de los derechos humanos y del Estado de derecho, pues la gente se tomaba la justicia por su mano y ejecutaba de forma sumaria a los presuntos traficantes de drogas y a los líderes de las bandas criminales

Este proceso puede incluir una reforma institucional, una reforma normativa, formación continua para los actores del sector judicial (jueces, secretarios y administradores judiciales, fiscales, abogados defensores, la policía, los colegios de abogados y las facultades de Derecho) y concienciación para el Gobierno y los ciudadanos.

Para que la reforma del sector de la justicia se lleve a cabo con éxito es necesaria la colaboración entre las partes interesadas nacionales, entre las que se encuentran las siguientes:

- el poder judicial;
- el Ministerio de Justicia;
- los sistemas tradicionales y consuetudinarios;
- el Parlamento;
- las autoridades responsables de la investigación y el enjuiciamiento (incluida la policía);
- los colegios de abogados;
- las entidades que prestan asistencia legal;
- las instituciones penitenciarias y correccionales;
- otros ministerios, incluido el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer;
- las facultades de Derecho;
- las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, los grupos religiosos y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Las ONG y los grupos de la sociedad civil han desempeñado un papel crucial en la reforma judicial a través de grupos de presión, tareas de supervisión y campañas públicas de concienciación. Para que la reforma del sector de la justicia tenga un largo recorrido debe contar con la voluntad política del Gobierno y el compromiso de todos los agentes involucrados, tanto a escala individual como comunitaria.

La transformación del sector judicial debe enmarcarse en unas iniciativas de reforma más amplias, incluidas las que se exponen en el resto de herramientas que integran este Caja de Herramientas, centradas en la policía, el sistema penal, la gestión de fronteras, la supervisión parlamentaria, la política de seguridad nacional, la supervisión por parte de la sociedad civil y las empresas militares y de seguridad privada (véase el recuadro 1).

### El imperativo de la apropiación local

A pesar de que la reforma de la justicia a menudo atrae a agentes externos, este proceso debe ser diseñado y ejecutado en el ámbito local para generar apropiación y perdurar en el tiempo. La reforma debe responder a las necesidades específicas del contexto local y gozar de legitimidad. Por ello, cuando se involucren actores internacionales en la reforma de la justicia –inclusive las Naciones Unidas, los países donantes y ONG internacionales–, es importante que se informe, consulte e integre en los procesos de adopción de decisiones a las partes interesadas nacionales de forma que cuenten con suficiente información y preparación para hacer suyo

del proceso de reforma. El primer paso para apoyar la apropiación local puede consistir en formar a los agentes nacionales y en desarrollar la capacidad local para diseñar y supervisar los procesos de reforma, una capacitación que puede incluir desde conocimientos técnicos hasta aptitudes administrativas. El personal interno debe poseer competencias de orientación y capacitación<sup>5</sup>

### Retos para la reforma del sector de la justicia

- La existencia de marcos jurídicos contrapuestos entre los diversos sistemas: formal, tradicional y religioso.
- La exclusión de determinados sectores sociales del proceso de reforma.
- La falta de los recursos básicos para que los agentes del sector judicial realicen su trabajo (por ejemplo, papel, bolígrafos, manuales jurídicos, transporte o apoyo).
- Falta o uso inadecuado de infraestructura, como salas de tribunal o de entrevistas, instalaciones de detención temporal o centros penitenciarios separados para hombres y mujeres.
- La falta de independencia del poder judicial debida a una escasa o nula separación de poderes, una deficiente supervisión o la interferencia constante de quienes ostentan el poder.
- La corrupción de los agentes judiciales, incluida la policía, los jueces, fiscales, administradores judiciales y miembros de jurados.
- La escasez de agentes judiciales cualificados en el país.
- Unas actitudes y prácticas culturales que se traducen en violaciones de los derechos humanos.
- La falta de capacitación sobre leyes, políticas y procedimientos administrativos básicos, tanto nacionales como internacionales.
- La lentitud de los avances.

## 3 Importancia del género en la reforma del sector de la justicia

*"Es necesario que la asistencia para el desarrollo prestada por el sistema de las Naciones Unidas se concentre en desactivar los factores de riesgo estructurales clave que promueven los conflictos violentos, como la injusticia, eliminando las diferencias entre grupos de distinta identidad; la desigualdad, corrigiendo las políticas y prácticas que institucionalizan la discriminación; la justicia, promoviendo el imperio del derecho, la aplicación de la ley y la administración de justicia en forma efectiva e imparcial y, cuando proceda, la representación equitativa en las instituciones que se hallan al servicio del imperio del derecho; y la inseguridad, fortaleciendo una gestión pública responsable y transparente, así como la seguridad humana."*

Kofi Annan, *Prevención de los conflictos armados, Informe del Secretario General*<sup>6</sup>

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

La **transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>7</sup>.

Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

Véase el anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

La seguridad, el desarrollo sostenible, la justicia y la igualdad son conceptos interdependientes. La igualdad de género es tanto un objetivo del desarrollo sostenible como un requisito previo para lograrlo. La integración de las cuestiones de género en la fase más temprana posible de la reforma del sector de la justicia dotará a dicha reforma de mayor solidez, sostenibilidad y capacidad de respuesta a un sector más amplio de la población. Además, el género es fundamental para cualquier reforma judicial que aspire a cumplir las normas internacionales de derechos humanos, buena gobernanza y democracia.

El género es importante para que la reforma del sector de la justicia:

- Garantice que los Estados cumplan las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional.
- Responda a las necesidades específicas de todos los segmentos de la comunidad en lo que respecta a la seguridad.
- Genere confianza en el sector de la justicia.
- Garantice la representatividad y la legitimidad del sector de la justicia.
- Modifique las leyes discriminatorias y promueva la protección de los derechos humanos.
- Ponga fin a la violencia de género.
- Garantice la igualdad de acceso a la justicia.
- Fortalezca la supervisión y el seguimiento del sector de la justicia.

### 3.1 Garantizar que los Estados cumplan las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional

Las convenciones y los tratados internacionales pueden conllevar determinadas obligaciones. Los Estados que han firmado y ratificado instrumentos internacionales pueden tener la obligación legal de cumplir sus disposiciones. Entre los instrumentos internacionales más importantes en este ámbito figuran:

- La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, 1979), una convención de derechos humanos que constituye una fuente de derecho internacional vinculante para los Estados partes.
- La *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* (1995), en virtud de la cual los Estados se comprometieron a "establecer estrategias para impedir que las mujeres víctimas de la violencia vuelvan a sufrirla por la

prescindencia del género en las leyes o en las prácticas de aplicación de la ley o los procedimientos judiciales..."<sup>8</sup>

- Las *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal* instan a los Estados a examinar, evaluar y revisar sus procedimientos penales para garantizar que: "Las mujeres que sean víctimas de violencia gocen de igual oportunidad para prestar declaración en los procesos penales que los demás testigos, y de que se hayan adoptado medidas para facilitar dicho testimonio y proteger su intimidad"<sup>9</sup>
- La *resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* (2000) insta a los Estados a "respetar plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y la protección de las mujeres y las niñas" y a "adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas frente a la violencia de género".

Comprender la responsabilidad que tienen los Estados en las violaciones de los derechos humanos se ha ampliado en los últimos años con el fin de incluir no solo las que cometen el Estado o quienes actúan en su nombre, sino también los abusos perpetrados por agentes privados. Los Estados tienen la obligación positiva de impedir, investigar y castigar los delitos asociados a la violencia de género y la discriminación<sup>10</sup>. Si un Estado no actúa con la debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de los abusos cometidos, incluidas la discriminación y la violencia basadas en el género, la violencia doméstica y la trata de personas, se le considera responsable en virtud de la legislación internacional de derechos humanos.

Entre los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar el cumplimiento de las obligaciones de debida diligencia de los Estados en lo tocante a la violencia de género y la discriminación figuran los siguientes<sup>11</sup>:

- La ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Las garantías constitucionales sobre la igualdad de género.
- La existencia de leyes o sanciones administrativas nacionales que dispongan recursos adecuados para las víctimas de la violencia de género.
- Políticas o planes de acción referentes a la violencia de género.
- La sensibilidad del sistema de justicia penal y de la policía al género.
- La accesibilidad y la disponibilidad de servicios de apoyo.
- La existencia de medidas encaminadas a crear conciencia y a modificar las políticas discriminatorias en el ámbito educativo y los medios de comunicación.
- La recogida de datos y estadísticas sobre violencia de género.

### 3.2 Responder a las necesidades en materia de justicia

Las cuestiones de género afectan al modo en que las personas –hombres, mujeres, niños y niñas– experimentan la justicia y disfrutan de sus derechos humanos básicos o se ven privadas de ellos. Es vital reconocer que las comunidades son heterogéneas: las personas tienen fortalezas, necesidades, prioridades, recursos y redes diferentes. La inclusión de las voces locales a lo largo de todo el proceso de reforma, sobre todo las de las

mujeres y otros grupos insuficientemente representados, es esencial para identificar las cuestiones relevantes para todos los other under-represented groups, throughout the reform process is essential to identify the relevant issues covering all segmentos de la población. Esto permite que la reforma del sector de la justicia responda mejor a las preocupaciones específicas de todos los grupos sociales.

### 3.3 Generar confianza en el sector de la justicia

La colaboración entre el sector de la justicia y la sociedad civil en la detección de problemas de género y la respuesta a dichos problemas a través de un proceso de reforma puede ayudar a crear un entorno de confianza mutua. El restablecimiento o la generación de confianza en el sector de la justicia es esencial para que pueda cumplir con su cometido. Si los ciudadanos no tienen fe en el sistema judicial, encontrarán otras formas de resolver sus conflictos, lo que incluye la posibilidad de que se tomen la justicia por su mano.

### 3.4 Garantizar la representatividad y la legitimidad del sector de la justicia

Para gozar de legitimidad a ojos de la población, el sector de las justicia debería reflejar la sociedad a la que sirve. En la actualidad, las mujeres están insuficientemente representadas en el poder judicial de muchos países, y a menudo ocupan los niveles inferiores de la organización del sistema judicial, incluso en los tribunales de familia. A pesar de que, al parecer, no existen datos estadísticos a escala mundial:

- Con fecha 1 de abril de 2007, las mujeres representaban un 9,26% del total de jueces del Alto Tribunal y un 22,44% de los jueces de distrito de Inglaterra y Gales<sup>12</sup>.
- En 2004, en Indonesia, las mujeres representaban un 15,6% de los jueces del Tribunal Supremo y un 16,2% en el Tribunal General<sup>13</sup>.
- En 2004, en Costa Rica había 386 magistrados y 334 magistradas. No obstante, la mayoría de estas últimas se encontraban en los escalafones inferiores de la pirámide de la organización judicial<sup>14</sup>.
- A nivel mundial, las mujeres representaban en 2005 un 15,8% del total de ministros de Justicia<sup>15</sup>.

Las mujeres y otros grupos minoritarios que trabajan como juezas, fiscales, abogadas defensoras y administradores judiciales refuerzan la legitimidad del poder judicial y mejoran la accesibilidad de las comunidades a las que sirven. Las mujeres y las minorías que ocupan cargos de alto nivel en el sector judicial no solo sirven como modelos para la comunidad, sino que también actúan como defensores de la igualdad y la no discriminación. Además, la participación de las mujeres en el sector judicial debe entenderse como una utilización eficiente de los recursos humanos. Las sociedades modernas no pueden permitirse renunciar a la capacidad intelectual y la energía de la mitad de la población<sup>16</sup>.

### 3.5 Reformar las leyes discriminatorias y promover la protección de los derechos humanos

*"La ley constituye la expresión más formal de la política gubernamental. En ausencia de mecanismos legales de protección, las mujeres carecen de recursos cuando se enfrentan a una discriminación que afecta a todas las esferas de sus vidas, inclusive la seguridad, la integridad física, la vida familiar, la condición social y las expectativas políticas, económicas y sociales. La reforma legal es necesaria para hacer realidad la justicia de género."*

Declaración de la Honorable Navanethem Pillay, jueza de la Corte Penal Internacional<sup>17</sup>.

En muchos países, la brecha entre las normas de derechos humanos y el derecho nacional en lo referente a las cuestiones relacionadas con la justicia de género sigue siendo muy amplia. Son muchos los países en los que continúan existiendo leyes discriminatorias en lo que respecta a la propiedad de la tierra, la violencia de género, el matrimonio, la custodia infantil, la herencia, el empleo y la orientación sexual. Varios de estos ejemplos se exponen con más detalle en la sección 4.4. El problema se vuelve especialmente complejo en aquellos casos en los que coexisten leyes que propugnan la igualdad con otras leyes (formales o consuetudinarias) que son discriminatorias.

### 3.6 Poner fin a la impunidad de la violencia de género

*"Las personas que sobreviven a violaciones no deben sufrir vergüenza o estigma. La vergüenza y el deshonor corresponden al autor o los autores físicos de estos delitos y a otros responsables, y, en cierta medida, a los sistemas jurídicos, de protección, de aplicación de la ley y de seguridad mundial, que han ignorado, silenciado o sido incapaces de dar una respuesta adecuada a los crímenes basados en el género."*

Dr. Kelly Dawn Askin<sup>18</sup>

Muchas sociedades tienden a culpar a las víctimas de la violencia de género, sobre todo cuando se trata de violencia sexual. Debido al temor al estigma, la mayoría de las víctimas nunca denuncian este tipo de incidentes. Más aún en el caso de los hombres (que pueden sentirse avergonzados) y las víctimas lesbianas, gays, bisexuales o transgéneros (LGBT) de la violencia de género, que pueden sufrir acoso o violencia adicionales debido a su orientación sexual.

Las actitudes sociales que culpabilizan a la víctima se reflejan a menudo en los tribunales. La policía, los fiscales y los jueces suelen considerar la violencia doméstica como un asunto "privado" fuera del alcance de la ley. Las mujeres y los hombres que denuncian delitos de violencia sexual se enfrentan con frecuencia a una victimización secundaria en el sistema de justicia, que empieza en la policía y prosigue a lo largo de todo el proceso judicial. Muchos delitos sexuales y de género son desestimados, o sus autores salen del juicio con condenas leves. En algunos países, el castigo que se impone a los autores de estos delitos constituye otra violación de los derechos y libertades de las víctimas, como cuando son obligadas a contraer matrimonio con su violador<sup>19</sup>.

Patricia Ntahorubuze, de la Asociación de Abogadas de Bujumbura, refiriéndose a la disposición del sistema judicial de abordar los delitos sexuales, señala: "Es un problema, porque existe la tendencia a tratar estos incidentes como delitos menores. Eso es un verdadero pecado, porque quienes se enfrentan a un tribunal con un cargo de violación son liberados de inmediato". Muchas víctimas no se molestan en denunciar a sus agresores porque saben que no servirá de nada. Con frecuencia, los delitos de violencia sexual que se cometen en Burundi se resuelven de "forma amistosa" mediante un intercambio de dinero o vacas<sup>20</sup>.

En los casos en que el sistema de justicia deja sin castigo a los autores de delitos de violencia de género y debido a la falta de un apoyo médico y psicológico adecuado, las personas que sobreviven a este tipo de violencia pueden caer en profundas depresiones, llegando incluso a suicidarse. En Afganistán, el silencio de los tribunales sobre las violaciones generalizadas de los derechos de las mujeres provoca numerosas autoinmolaciones y otras formas de suicidio entre las mujeres<sup>21</sup>.

## Recuadro 2 | Los nueve componentes de la reforma de la justicia con perspectiva de género

**Planificación:** incluir a las partes interesadas locales y la perspectiva de género en el proceso de reforma desde sus fases iniciales.

**Colaboración:** garantizar la cooperación entre las diversas partes interesadas nacionales: poder judicial, policía, fiscalía, colegios de abogados, facultades de Derecho, la sociedad civil, las redes de mujeres y las partes interesadas internacionales (las Naciones Unidas, los Estados donantes y las ONG internacionales).

**Participación:** promover la participación de hombres y mujeres de los diferentes segmentos sociales en el sector judicial, como jueces, fiscales, abogados y administradores judiciales.

**Prevención** de la discriminación basada en el género y de la violencia de género a través de la reforma legislativa, de la adopción de políticas y procedimientos en el seno del sector de la seguridad y la justicia, tanto internos (en las instituciones judiciales y de seguridad) como externos (en la comunidad).

**Procedimientos:** elaboración de procedimientos, políticas y prácticas que fomenten la igualdad de acceso a la justicia para hombres y mujeres en los sistemas formales, transicionales, informales y alternativos.

**Protección** para las víctimas y testigos de la discriminación basada en el género y la violencia de género: seguridad, viviendas seguras, asistencia legal y mecanismos de reparación.

**Enjuiciamiento y castigo:** procesar a los autores de violaciones de los derechos humanos. No debe tolerarse la impunidad, tanto interna (en el seno de las instituciones judiciales) como externa (en la comunidad).

**Concienciación pública:** llevar a cabo campañas dirigidas a informar a los ciudadanos sobre las leyes que prohíben los actos de discriminación y violencia basadas en el género, así como sobre las políticas y prácticas que aplican dichas leyes.

**Cumplimiento:** supervisión interna (en el seno del propio sector judicial) y externa (por parte de otras áreas del gobierno); seguimiento de los avances de la reforma del sector de la justicia.

Los delitos que quedan sin castigo alimentan una cultura de impunidad y anarquía. La impunidad debilita los cimientos de las sociedades que emergen de un conflicto, al legitimar la violencia; prolonga la inestabilidad y expone a las mujeres a la amenaza de un nuevo conflicto<sup>22</sup>. El Estado de derecho es un factor crucial para la buena gobernanza, la paz y el desarrollo sostenible. Además, unos índices elevados de violencia sexual y de género se traducen en altas tasas de VIH/SIDA, que supone una de las mayores amenazas para el desarrollo sostenible y la seguridad.

### 3.7 Garantizar la igualdad de acceso a la justicia

La paz y la reconciliación mejoran cuando los hombres y las mujeres pueden acudir a los tribunales, a los mecanismos de mediación o a los de justicia tradicional para resolver sus disputas y exigir responsabilidades a los criminales. El acceso a la justicia puede estar cerrado por numerosos motivos, muchos de los cuales afectan de un modo particular a las mujeres, a las víctimas de violencia de género y a los colectivos minoritarios:

- **Conocimiento:** muchos hombres y mujeres desconocen sus derechos legales, o cómo pueden ejercer esos derechos para exigir reparación civil o penal por las violaciones de sus derechos.
- **Recursos:** muchas víctimas de violencia, discriminación o acoso carecen de recursos financieros para llevar un asunto ante el tribunal, por lo que no denuncian tales situaciones. Numerosos factores de desigualdad en el acceso a la justicia se derivan del hecho de que, con frecuencia, los hombres disponen de más recursos para contratar los servicios de asesores competentes. En los casos de discriminación de género o violencia doméstica, el acusado suele contar con representación legal pero la víctima no, porque no puede sufragar su costo.
- **Miedo:** muchas víctimas y testigos temen prestar testimonio, sobre todo en lo que respecta a los delitos de violencia de género. Existe una falta general de seguridad para los testigos y las víctimas en los tribunales, y el número de viviendas seguras que puede ponerse a su disposición es escaso. Las víctimas y testigos de violencia de género suelen necesitar órdenes de protección, un mecanismo que raras veces existe en países no desarrollados.

- **Corrupción:** la corrupción de los procedimientos judiciales puede imposibilitar en muchos casos que las mujeres ganen sus batallas legales en buena lid. Las sentencias judiciales que favorecen al mejor postor suelen ser desfavorables a las mujeres.
- **Transporte:** el desplazamiento hasta el tribunal puede ser difícil y costoso, dado que a menudo los tribunales están ubicados exclusivamente en las ciudades.
- **Cuidado infantil:** la mayoría de las víctimas de violencia de género son mujeres; muchas de ellas tienen niños pequeños, y pueden tener dificultades para que alguien se ocupe de ellos durante el tiempo que dure el proceso judicial.
- **Idioma:** es posible que se hablen varios dialectos y lenguas tradicionales, sobre todo en las zonas rurales. Los juicios pueden celebrarse en una lengua que la víctima no entienda.
- **Discriminación:** existencia de prácticas discriminatorias por parte del personal judicial contra las mujeres, las minorías y determinados grupos étnicos

La eficacia de la reforma del sector de la justicia pasa por incluir políticas y prácticas que garanticen la sensibilidad al género y la ausencia real de discriminación en el sistema judicial, así como por adoptar medidas concretas para garantizar el acceso de todas las personas a la justicia.

### 3.8 Fortalecer la supervisión y el seguimiento del sector de la justicia

Las ONG y la sociedad civil desempeñan un papel muy importante de supervisión de los juicios, las sentencias y otros aspectos del sistema de justicia. Además, se ocupan de mantener informada a la población sobre asuntos relacionados con la justicia.

Los mecanismos de supervisión y seguimiento resultan vitales para garantizar la eficacia del proceso de reforma. La supervisión en el seno del poder judicial dirigida a asegurar el cumplimiento de unas políticas y procedimientos no discriminatorios puede ser de gran utilidad para detectar con antelación posibles problemas. De manera similar, la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil puede identificar los problemas en el momento que surjan, de forma que sea posible abordarlos antes de que se conviertan en amenazas para la seguridad.

## Recuadro 3 Una red de mujeres insta a los Estados africanos a firmar un protocolo sobre los derechos de las mujeres africanas

Solidarity for African Women's Rights (SOAWR), una agrupación que representa a 19 grupos que trabajan en la defensa de los derechos de la mujer en varios países de todo el continente africano, mostraron públicamente tarjetas rojas a los líderes de 12 países africanos con ocasión de la Cumbre de la Unión Africana por no firmar el *Protocolo de la Unión Africana sobre los Derechos de la Mujer en África*. En las tarjetas rojas podía leerse lo siguiente: "Solidarity for African Women's Rights, una coalición de organizaciones que apoya la ratificación del Protocolo sobre los Derechos de la Mujer, le ha sacado tarjeta roja. El objetivo de esta acción es instar a los Estados africanos a que ratifiquen esta carta que abarca una amplia variedad de cuestiones relacionadas con los derechos humanos y constituye un marco jurídico integral para proteger los derechos de la mujer"<sup>23</sup>.

## 4 Cómo integrar el género en la reforma del sector de la justicia

Cualquier proceso de reforma del sector de la justicia depende de manera fundamental del contexto en que se acometa. Un análisis minucioso de las condiciones específicas, las necesidades, los retos, las deficiencias y las oportunidades que presenta una situación específica mejorará las probabilidades de que la reforma pueda culminar con éxito y ser sostenible, fortaleciendo al mismo tiempo la estabilidad y la seguridad.

Dado que las consideraciones de género constituyen un elemento integral de la reforma del sector de la justicia, deben integrarse en el plan general. Otros factores, además del género, pueden influir en la desigualdad, la violencia y la discriminación. Entre ellos figuran, por ejemplo, la raza, el origen étnico, la clase social, la religión, la educación, la situación económica, la orientación sexual, la salud, la lengua y la ubicación geográfica. Será necesario tener en cuenta todos estos factores en la medida de lo posible. Resulta crucial comprender las causas originarias y los efectos de la discriminación, la violencia y los conflictos basados en el género para diseñar un enfoque capaz de abordar las desigualdades de género.

Las principales partes interesadas del poder judicial, el ministerio fiscal, las asociaciones de juristas, las fuerzas policiales, las instituciones penitenciarias y la sociedad civil deberían participar ya desde las fases iniciales de la planificación del proceso de reforma, con el fin de determinar y establecer con claridad los objetivos de dicho proceso. Una colaboración y cooperación tempranas entre los diversos interesados nacionales e internacionales

conducirá a la adopción de un enfoque más coordinado en lo que respecta a la reforma del sector de la justicia. Las ONG llevan largo tiempo defendiendo la igualdad de las mujeres a través de la supervisión de las actividades gubernamentales, la denuncia de violaciones de los derechos de la mujer, la promoción de campañas de cambio y la prestación de asistencia directa a las mujeres. La colaboración con redes de mujeres, así como con asociaciones de abogados y grupos de LGBT, por ejemplo, puede resultar crucial para entender los problemas reales de la justicia de género y para legitimar el proceso de reforma.

### 4.1 Evaluación del sector de la justicia con perspectiva de género

El proceso de reforma debería incluir un análisis con perspectiva de género del sector de la justicia.

#### ✓ Lista de verificación para un análisis con perspectiva de género

- ✓ Identificar los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Estado.
- ✓ Examinar la Constitución y las leyes nacionales para comprobar si cumplen las obligaciones internacionales y regionales en materia de derechos humanos, incluso en lo referente a la igualdad de género.
- ✓ Revisar las leyes y costumbres tradicionales y religiosas para detectar posibles prácticas discriminatorias a la luz de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos.
- ✓ Evaluar si existen leyes adecuadas para impedir la discriminación, por ejemplo, leyes que prohíban la discriminación contra hombres y mujeres con VIH/SIDA, discriminación por razones de embarazo, maternidad o matrimonio o acoso sexual en el lugar de trabajo.

## Recuadro 4 Influencia de la sociedad civil en el contenido de la Constitución de Timor Leste

Se creó un grupo de trabajo sobre las mujeres y la Constitución, integrado por varias organizaciones de la sociedad civil. En consulta con la Dependencia de Cuestiones de Género, dicho grupo organizó una serie de consultas con grupos de mujeres de todo el país, en las que se abordaron los problemas básicos que afectan a las mujeres en Timor Leste. Al término del proceso se alcanzó un acuerdo que culminó en la elaboración de la Carta de Mujeres sobre los Derechos en Timor Leste. La Carta recogió 8.000 firmas de apoyo, la mayoría de ellas de mujeres. A continuación, se presentó a los miembros de la Asamblea Constituyente. Esta iniciativa de concienciación sobre las cuestiones de la igualdad de género y la no discriminación cristalizó en la Constitución de Timor Leste. La Constitución incluye las disposiciones siguientes:

- Uno de los objetivos fundamentales del Estado es promover y garantizar la igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la no discriminación por razón de género.
- Hombres y mujeres tienen los mismos derechos y obligaciones en todos los ámbitos de la vida familiar así como en las esferas política, económica, social y cultural.
- El matrimonio debe ser fruto de un acuerdo mutuo entre las partes y basarse en el principio de igualdad de derechos entre los cónyuges.
- Las mujeres tienen derecho a disfrutar de licencias de maternidad sin que ello suponga una pérdida de remuneración u otras prestaciones.<sup>24</sup>

- ✓ Analizar, a través de entrevistas con diversos representantes de un amplio sector de la sociedad, cómo funciona "en la práctica" el sistema jurídico para los hombres y las mujeres, incluso los mecanismos alternativos al sistema de justicia formal. Prestar una atención especial a los procedimientos, reglas y prácticas que afectan al acceso a la justicia.
- ✓ Examinar bases de datos estadísticos, registros judiciales y otros registros institucionales, si se dispone de ellos, para analizar quién utiliza el sistema judicial, para qué tipo de asuntos y con qué resultados. ¿Se observa que las mujeres y otros grupos sociales específicos no llevan frecuentemente asuntos a los tribunales? De ser así, ¿por qué?
- ✓ Examinar los tipos de sanciones que se imponen a los agresores, prestando especial atención a las condenas por delitos de violencia de género y otros delitos que afectan a grupos sociales marginados.
- ✓ Llevar a cabo un análisis con perspectiva de género del presupuesto del sector de la justicia. ¿Cómo se destinan los recursos a los hombres y las mujeres?
- ✓ Evaluar la participación de las mujeres en el sistema de educación legal, en la profesión jurídica y en el poder judicial.

## 4.2 Reforma legislativa

Los períodos de transición y las situaciones post-conflicto pueden ofrecer breves oportunidades para revisar y reformular las leyes y constituciones. Este tipo de iniciativas tienen repercusiones duraderas desde el punto de vista de la paz, la seguridad y la condición social de los diferentes grupos, incluidas las mujeres.

### Tratados e instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales

Los Estados deberían, como mínimo, firmar y ratificar los tratados y convenciones internacionales y regionales de derechos humanos, sin reservas, y cumplir todos los instrumentos internacionales de derechos humanos.

**Véase el anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales**

La sociedad civil puede desempeñar un papel muy eficaz de presión a los Gobiernos para que ratifiquen estos tratados (véase el recuadro 3).

## Recuadro 5

### Responder al problema de la propiedad de la tierra en Ruanda

Tras el genocidio que se produjo en Ruanda, el Gobierno se enfrentó al enorme número de mujeres que encabezaban hogares pero no poseían tierras. Se creó una oficina de género en el seno del Parlamento, que procedió a examinar las leyes discriminatorias contra las mujeres. La oficina manifestó que las mujeres deberían tener derecho a heredar las tierras que pertenecieran a sus progenitores o esposos, y que las viudas deberían poder reclamar a sus parientes masculinos las propiedades que habían pertenecido a sus cónyuges fallecidos. El Parlamento atendió ambas recomendaciones. Aunque con este proceso se logró institucionalizar el apoyo a los derechos de la mujer, no ha resultado fácil aplicar en el plano local la nueva ley que concede derechos de propiedad a las mujeres. Los defensores de las tradiciones se niegan a cambiar unas costumbres que cuentan con muchos siglos de antigüedad, y los activistas que defienden los derechos de las mujeres ruandesas advierten de que, si no se lleva a cabo una labor educativa a escala nacional sobre sus nuevos derechos, la ley no se aplicará<sup>25</sup>

### Reforma constitucional

La Constitución puede ser crucial para lograr la igualdad de género y prohibir la discriminación y la violencia basadas en el género. La reforma constitucional es frecuente en los procesos de transición y post-conflicto, y permite sentar las bases para la reforma del sistema de justicia. Una constitución puede, por ejemplo, afirmar que toda persona debe disfrutar de sus derechos humanos con independencia de su género u orientación sexual; también puede establecer que, una vez ratificados, los instrumentos internacionales y regionales son directamente aplicables en virtud del derecho nacional. La sociedad civil y las ONG pueden exigir y conseguir que este tipo de cuestiones se incluyan en la constitución (véase el recuadro 4).

### Legislación nacional

La legislación nacional debería reflejar, al menos, las definiciones y normas recogidas en los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales. Sería necesario examinar la legislación vigente y, si fuera necesario, promulgar nuevas leyes con el fin de prohibir expresamente todas las formas de discriminación y violencia de género. La elaboración efectiva de tales leyes requiere un proceso de carácter consultivo, en el que las víctimas, las personas supervivientes de la violencia y las ONG de mujeres puedan dialogar con los profesionales que se encargarán de aplicar y hacer cumplir las leyes de forma que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

### Propiedad de la tierra

Las disputas relacionadas con las tierras representan una de las mayores amenazas para la seguridad, sobre todo durante los frágiles períodos de transición o post-conflicto.

## Recuadro 6

### Utilización del derecho internacional para superar la discriminación en las prácticas sucesorias en Kenia<sup>26</sup>

Asunto: Wachokire, causa sucesoria núm. 192 de 2000. Sala del Magistrado Jefe en Thika, 19 de agosto de 2002

Jane Watiri solicitó al tribunal la concesión de la mitad de una parcela de tierra que pertenecía a su difunto padre, y en la que vivía con sus cuatro hijos. Su hermano se oponía argumentando que él había cultivado una parte mayor que su hermana del terreno mientras su padre aún vivía, por lo que debía tener derecho a recibir esa parte mayor. El magistrado superior H. A. Omondi llegó a la conclusión de que, en virtud del derecho consuetudinario kikuyu, una mujer soltera como Watiri no tenía los mismos derechos sucesorios que su hermano debido a la expectativa de que se casara. El juez Omondi sostuvo que esta disposición constituía una discriminación contra las mujeres que violaba el apartado 1 de la sección 82 de la Constitución de Kenia, que prohíbe la discriminación por razón de sexo. También suponía una violación del apartado 3 del artículo 18 de la Carta de Banjul y de los apartados 1 a 3 del artículo 15 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que establece la igualdad de hombres y mujeres ante la ley. En consecuencia, el magistrado dividió entre Watiri y su hermano la propiedad de su padre a partes iguales.

## Recuadro 7 | Prácticas óptimas en la definición jurídica y la tipificación de la violación como delito

El Instituto Raoul Wallenberg identificó las siguientes prácticas óptimas en la definición jurídica y la tipificación de la violación como delito:

- Definiciones jurídicas de la violación y otros delitos sexuales neutras en cuanto al género.
- Tratamiento igualitario de los delitos sexuales con independencia de que se produzcan dentro o fuera de una relación sentimental.
- Definición de la violación y otros delitos sexuales como delitos públicos.
- Definiciones de los delitos sexuales basadas de forma directa o indirecta en la falta de consentimiento.
- El hecho de que la falta de resistencia no implique consentimiento.
- El hecho de que no sea necesario aportar pruebas corroborativas para que se imponga una condena.
- La definición amplia del acto sexual, de forma que no implique necesariamente la penetración.
- El establecimiento de límites de edad específicos, por debajo de los cuales se da por supuesta la falta de consentimiento, con el objetivo de proteger a las y los jóvenes.

El informe identifica asimismo una serie de políticas que permiten aplicar eficazmente la ley. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- Una policía especializada en delitos sexuales, que debe contar con agentes femeninas.
- Directrices que detallen cómo actuarán los agentes que se enfrenten a delitos sexuales.
- Las personas supervivientes de delitos sexuales deben tener la posibilidad de denunciarlos en su propia lengua.
- La posibilidad de presentar una denuncia anónima ante la policía.
- Una base de datos nacional de delincuentes sexuales.
- La creación de unidades especializadas en delitos sexuales en el seno de la fiscalía nacional.
- La capacitación de todos los jueces sobre la naturaleza y las implicaciones de los delitos sexuales.
- Secciones especializadas de los tribunales para dar un tratamiento adecuado a los delitos sexuales.
- Normas probatorias que, con carácter general, excluyan las pruebas referentes al historial y la reputación sexuales de la persona superviviente de este tipo de delitos.
- Medidas de protección, como el uso de pantallas y puertas cerradas, para garantizar que la persona superviviente esté protegida frente a la victimización secundaria a la hora de testificar.
- La consideración de la edad del testigo a la hora de dictar medidas de protección.
- La prestación de asistencia a las víctimas, incluso a través de centros de ayuda multidisciplinarios.
- Secciones especializadas en el seno del sistema nacional de atención de la salud.
- Garantizar que las personas supervivientes de abusos sexuales siempre sean examinados por profesionales sanitarios de su mismo sexo.
- Anticonceptivos de emergencia, tratamientos antirretrovirales y antibióticos contra las enfermedades de transmisión sexual.
- Protocolos nacionales para la recogida de pruebas y la provisión de tratamiento psicológico.
- Disponibilidad de kits para la recogida de pruebas de agresiones sexuales y asistencia legal gratuita.
- Reembolso a cargo del Estado de los gastos financieros que se deriven del delito cometido.
- Líneas de atención telefónica de emergencia disponibles las 24 horas para obtener información y asesoramiento sobre los delitos sexuales.
- Disponibilidad inmediata de información y educación en varias lenguas para las personas supervivientes de violaciones.
- Campañas públicas de concienciación en diversos formatos mediáticos y en diferentes lenguas.
- Un marco normativo que incluya políticas y planes de acción nacionales sobre la violencia contra la mujer o la prevención de la delincuencia, que incluyan la violación y otros delitos sexuales.

Al término de un conflicto, mucha gente suele regresar a sus hogares y los encuentran ocupados. Los ocupantes pueden haber huido de otros lugares o incluso ser responsables de la expulsión de los anteriores propietarios. Los procedimientos legales destinados a dirimir las disputas relacionadas con las tierras deben ser claros y accesibles.

En muchos países, las mujeres no tienen derecho a poseer o heredar tierras. Esto resulta particularmente problemático en entornos post-conflicto, en los que muchas mujeres pueden haber quedado viudas y ejercer como cabezas de familia, pero no tienen la posibilidad de poseer la tierra en la que vivían. Por ello pueden verse obligadas a abandonar esas tierras, corriendo el riesgo de quedar privadas de cualquier medio para cultivar alimentos para consumo propio o para obtener ingresos (véanse los recuadros 5 y 6).

### Violencia de género

La violencia de género es un delito que presenta unos altos índices de prevalencia y que, en gran medida, suele quedar impune. A menudo está rodeado de una cultura de silencio, y determinados tipos de violencia de género no están correctamente tipificados en las leyes penales nacionales. Por ejemplo:

- **Violencia doméstica:** diversos estudios muestran que entre un 25% y un 50% de las mujeres de todo el mundo han sufrido abusos a manos de sus parejas. Aproximadamente el 95% de las víctimas de violencia doméstica son mujeres. En la mayoría de los países, la legislación clasifica la violencia doméstica como un delito menor y no grave, y no protege explícitamente a las mujeres frente a la violación y el acoso dentro del matrimonio. Sin embargo, se observan algunos avances: en la actualidad, la violación dentro del matrimonio ya se considera delito en, al menos, 50 países<sup>27</sup>.
- **Delitos de honor:** los delitos contra mujeres cometidos en nombre del "honor" pueden producirse en el seno de la familia o de la comunidad. Se calcula que cada año 5.000 mujeres son asesinadas por sus familiares en todo el mundo por razones de "honor". En los tribunales de algunos países de Oriente Medio y América Latina, la "defensa del honor" está institucionalizada, permitiendo a los padres, hermanos o esposos quedar impunes tras un asesinato. En 12 países de América Latina, los violadores pueden quedar absueltos si se ofrecen a casarse con la víctima y esta acepta. A menudo, la familia de la víctima la presiona para que contraiga matrimonio con su violador, creyendo que de ese modo se restaurará el honor de la familia.

La permisividad con la violencia de género contribuye a crear una cultura de impunidad que, a su vez, socava la paz y la seguridad.

### Violencia sexual

En muchos países, la legislación nacional carece de un marco jurídico que contemple como delitos todas las formas de violencia sexual. La legislación, por ejemplo, puede exigir el uso de la fuerza (en lugar de la falta de consentimiento) para considerar que un acto es constitutivo de violencia sexual. Algunas leyes solo reconocen la violación y no recogen otras formas de violencia sexual, o bien limitan la violación a la penetración vaginal. A menudo se excluye la violencia sexual en las que las víctimas son hombres y niños de sexo masculino. En algunos países, las lagunas legales en lo que respecta a la violencia sexual emanan de sus propias normas probatorias y procesales. Por ejemplo, en muchos países musulmanes que se rigen por la *sharia*, es necesario que el acto de violencia haya sido presenciado por dos hombres<sup>28</sup>

El Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario ha recopilado las mejores prácticas en cuatro áreas particularmente importantes en relación con el género: la violencia/violación doméstica; la determinación de la paternidad; las uniones de hecho; y el aborto<sup>29</sup>. Las mejores prácticas recogidas en el informe constan de tres componentes: ley, política y realidad. Una ley no puede representar por sí sola una práctica óptima, sino que debe ir acompañada de políticas gubernamentales o estatales que la apliquen. Otro factor esencial para el éxito de una reforma legislativa es el contexto en el que

tiene lugar. Lo que puede funcionar en un país quizá no lo haga en otro contexto, debido, por ejemplo, a la existencia de diferencias culturales, a la estructura de la sociedad y a la disponibilidad de recursos. De igual modo, una práctica que consiga buenos resultados con un grupo en particular puede no funcionar con otros<sup>30</sup>. El recuadro 7 ofrece algunos ejemplos de prácticas óptimas con respecto a la violación.

### Orientación sexual

Las violaciones de los derechos humanos perpetradas contra personas por razón de su orientación sexual o su identidad de género real o percibida constituyen una lacra profundamente arraigada a escala mundial. Estas violaciones incluyen asesinatos extrajudiciales, tortura y maltrato, agresiones sexuales y violaciones, invasiones del ámbito privado, detenciones arbitrarias, denegación de oportunidades educativas y laborales así como graves discriminaciones en relación con el disfrute de otros derechos humanos.

Existe la posibilidad de promulgar leyes que prohíban la discriminación o la violencia de género basada en la orientación o la identidad sexuales. La Constitución de Sudáfrica fue la primera del mundo en prohibir la discriminación injusta por razón de la orientación sexual. En diciembre de 2005, una sentencia del Tribunal Constitucional sudafricano concedió por primera vez en el continente africano la igualdad en los matrimonios civiles a las parejas de gays y lesbianas. Otros países también

## Recuadro 8 El papel de presión de la sociedad civil en favor de la reforma legislativa

La sociedad civil puede presionar en favor de la reforma legislativa, y es capaz de lograr importantes resultados. Uno de los principales factores que intervinieron en los ejemplos siguientes fue la posición proactiva y destacada de los grupos de mujeres. Estos grupos comenzaron a actuar desde una fase muy temprana, formularon sus demandas en forma de enmiendas concretas y permanecieron firmes a pesar de las reacciones conservadoras o de la inestabilidad y los cambios políticos. También consiguieron crear coaliciones amplias e inclusivas, asociándose a otros movimientos y garantizando su representatividad a escala nacional para evitar ser etiquetadas de "marginales" o "movidos por valores occidentales". Además, los grupos utilizaron estrategias profesionales para la realización de sus campañas, combinando diversos métodos que incluyeron una amplia utilización de los medios de comunicación, una estrecha labor de supervisión de la actividad parlamentaria (y de promoción con sus representantes), manifestaciones públicas, actividades de concienciación, reuniones y seminarios. En todos los casos, los grupos reconocieron y aprovecharon las oportunidades que les ofrecían los contextos políticos o sociales. A través de estas campañas y de los procesos de reforma se logró transformar la filosofía subyacente de la legislación. De ese modo se sentaron nuevas bases para hacer realidad los derechos de la mujer.

La Ley sobre la violencia doméstica de **Mongolia**, promulgada en mayo de 2004, fue fruto de la colaboración entre dos destacadas ONG del país y un grupo de trabajo legislativo parlamentario sobre la violencia doméstica<sup>35</sup>.

En **Marruecos**, la reforma del Código de Familia acometida en febrero de 2004 abolió la supremacía masculina en el matrimonio y estableció la igualdad para ambos cónyuges en la institución familiar. Esto representó un avance revolucionario para las mujeres marroquíes. El nuevo Código de Familia otorga a las mujeres los mismos derechos que a los hombres en asuntos de divorcio y eleva la edad mínima de las mujeres para contraer matrimonio de los 15 a los 18 años; concede derechos de propiedad a las mujeres; adopta medidas para limitar la poligamia (si bien esta no queda abolida por completo) y reconoce los derechos del niño. La reforma estuvo impulsada por una amplia campaña promovida por diversos grupos de mujeres marroquíes y liderada por la Association Démocratique des femmes du Maroc<sup>36</sup>.

La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género de **España**, promulgada en 2004, se elaboró contando con una extensa participación de diversas organizaciones de mujeres. Dicha ley contiene una definición amplia del concepto de violencia, que incluye formas de violencia psicológica como la agresión sexual, las amenazas, la coerción, la coacción y la privación de la libre voluntad. La ley engloba medidas preventivas y educativas; asimismo, dispone la protección y ayuda a las víctimas, así como nuevas sanciones para los agresores<sup>37</sup>.

El Parlamento de **Turquía** aprobó en septiembre de 2004 un nuevo Código Penal. El nuevo código introdujo definiciones progresivas y mayores penas para los delitos sexuales; tipificó como delito la violación cometida dentro del matrimonio; estableció medidas encaminadas a evitar la reducción de las condenas impuestas a quienes cometan "asesinatos de honor"; eliminó toda referencia a conceptos patriarcales como la castidad, el honor, la moralidad, la vergüenza o la conducta indecente; abolió la discriminación anteriormente existente contra las mujeres no vírgenes solteras; abolió las disposiciones que otorgaban la reducción de las penas en casos de violación y secuestro; tipificó como delito el acoso sexual en el lugar de trabajo, y considera las agresiones sexuales cometidas por las fuerzas de seguridad como delitos con agravantes. La reforma fue el resultado de la intensa campaña llevada a cabo por una plataforma de 27 ONG turcas, que se prolongó durante tres años<sup>38</sup>.

En **Burundi**, las y los defensores de los derechos de las mujeres exigen reformas legales y sociales a escala nacional con el fin de hacer frente a los innumerables delitos de violencia sexual perpetrados durante la guerra y de reformar el tratamiento jurídico de la violación en las leyes del país. La Asociación de Abogadas de Burundi, con sede en Bujumbura, se ha unido a otras organizaciones de mujeres para pedir al Gobierno que revise y refuerce las leyes referentes a la violencia sexual, y asesora a un comité especial de examen judicial convocado por los activistas afectados<sup>39</sup>.

han avanzado en la lucha contra las violaciones de los derechos cometidas con base en la orientación sexual o la identidad de género:

- **Fiji**, donde el Alto Tribunal decidió en 2005 que la ley nacional sobre la sodomía era inconstitucional, argumentando que "Lo que la Constitución requiere es que la ley reconozca la diferencia, afirme la dignidad y garantice el mismo respeto a todos los ciudadanos tal como son".
- **Rumanía**, donde una década de presión nacional e internacional condujo a la retirada de una ley sobre la sodomía y a la aprobación de una amplia ley de lucha contra la discriminación<sup>31</sup>.

En abril de 2007, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que se abordaba la discriminación basada en la orientación sexual en Europa:<sup>32</sup>

*El art. 3 de dicha resolución "[r]eitera su petición a la Comisión para que garantice la prohibición, en todos los sectores, de la discriminación por razón de orientación sexual, completando el paquete de lucha contra la discriminación basado en el artículo 13 del Tratado CE, dado que sin ello las personas lesbianas, gais y bisexuales, así como otras personas víctimas de discriminaciones múltiples seguirán corriendo el riesgo de ser discriminadas; pide la despenalización de la homosexualidad en todo el mundo;"*

*El art. 8, por su parte, "Reitera su invitación a todos los Estados miembros para que presenten propuestas legislativas destinadas a poner fin a las discriminaciones de que son víctimas las parejas del mismo sexo, y pide a la Comisión que presente propuestas encaminadas a garantizar que también se aplica en este ámbito el principio de reconocimiento mutuo, con objeto de garantizar la libre circulación de todas las personas en la UE sin discriminación alguna..."*

#### **Leyes discriminatorias contras los hombres y los niños de sexo masculino**

Los hombres y los niños también sufren las consecuencias de las leyes y prácticas discriminatorias. A modo de ejemplo, un tribunal sudafricano llegó a la conclusión de que un estatuto que requería, para la adopción de un hijo ilegítimo, el consentimiento de la madre pero no del padre, era inconstitucional por incurrir en discriminación de género y en discriminación basada en el estado civil<sup>33</sup>

#### **Discriminación de facto**

Incluso cuando las leyes prohíben la discriminación y contemplan medidas especiales para el adelanto de la mujer, en la práctica, la discriminación contra las mujeres y contra determinados grupos de hombres continúa siendo un problema generalizado. Este tipo de discriminación, conocida como discriminación de facto, incluye, por ejemplo, las prácticas de las entidades bancarias que exigen que el esposo firme los contratos en nombre de su

esposa; la inaplicación de las normas sobre derecho de propiedad de la tierra que otorgan la propiedad conjunta a las parejas; así como las violaciones de las leyes de igualdad de oportunidades. Las actitudes culturales discriminatorias, el analfabetismo, el desconocimiento de las leyes, la falta de recursos para exigir el respeto de los derechos y las dificultades para acceder a los tribunales ubicados en zonas urbanas son factores que contribuyen de un modo esencial a la discriminación de facto<sup>34</sup>

### **4.3 Procedimientos y prácticas judiciales dirigidos a luchar contra la violencia de género**

Incluso en los casos en que existe una legislación adecuada, los procedimientos y prácticas del sistema judicial discriminan a menudo a determinados grupos, incluidas las víctimas de la violencia doméstica y sexual. Los obstáculos procesales pueden incluir el pago de tasas para la interposición de demandas o la falta de accesibilidad física, así como la limitación de horarios de apertura por parte de las oficinas públicas (véase el recuadro 9). Más concretamente, los tribunales pueden carecer de la infraestructura, la capacidad y la especialización necesarias para enjuiciar los delitos de violencia de género. Los procedimientos legales requeridos para juzgar delitos de violencia sexual suelen suponer una re-victimización de las personas supervivientes, que sufren humillación durante los interrogatorios, al testificar y después del propio juicio.

Todas las prácticas y procedimientos judiciales deben ser examinados para asegurar que no incurran en una discriminación inapropiada de las mujeres o de otros grupos sociales. En muchos casos será necesario adoptar medidas especiales para impedir la discriminación. A continuación se exponen algunos ejemplos de medidas de carácter especial que se han adoptado en varios países en relación con la violencia sexual y doméstica, así como con la protección de víctimas y testigos.

#### **Violencia sexual**

Algunos Estados han desarrollado mecanismos especiales para los asuntos relacionados con la violencia sexual, a fin de garantizar que las reglas de procedimiento y pruebas no se basen en estereotipos nocivos para las mujeres y evitar la re-victimización de las personas supervivientes de este tipo de violencia<sup>41</sup>.

Las reglas de procedimiento y pruebas de la Corte Penal Internacional se consideran buenas prácticas en lo que respecta a la protección de las víctimas<sup>42</sup>. En concreto, la Regla 70 dispone que, en casos de violencia sexual, el Tribunal seguirá y aplicará los siguientes principios rectores:

- El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan*

#### **Recuadro 9**

### **En Rusia, las víctimas de violaciones tienen la obligación de someterse a un examen forense en el que los expertos documenten las lesiones sufridas**

En Rusia, los organismos responsables de hacer cumplir la ley no son capaces de prevenir, investigar y sancionar la violencia doméstica debido, por ejemplo, a los profundos prejuicios existentes, a la falta de capacitación sobre este problema y al hecho de que el Estado no se ha fijado como prioridad combatir la violencia contra las mujeres. La policía no cuenta con unidades especializadas para actuar en casos de violencia doméstica, ni está previsto que se creen. Ni el Ministerio del Interior ni las facultades de Derecho proporcionan instrucción alguna en lo referente a la violencia contra las mujeres. El Estado tampoco ha diseñado ningún tipo de capacitación con perspectiva de género para el personal responsable de hacer cumplir la ley que incluya el objetivo de eliminar las actitudes y prácticas que perpetúan la violencia doméstica.

Para poder interponer una denuncia penal, las lesiones sufridas por la víctima deben haber sido documentadas por un experto forense. Otros tipos de médicos no tienen la capacidad de emitir un dictamen que pueda ser utilizado ante un tribunal. Los órganos responsables de hacer cumplir la ley remiten a las víctimas a un experto forense, que es quien emite el dictamen oficial. El costo que se derive de la documentación de las lesiones corre por cuenta de la víctima. El propio proceso de acudir a un experto forense puede resultar difícil para las víctimas de violencia, sobre todo si se tienen en cuenta la necesidad de ser remitidos a él por la policía, la distancia existente hasta las oficinas del médico forense y los horarios de trabajo<sup>40</sup>

*disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre;*

- (b) *El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando ésta sea incapaz de dar un consentimiento libre;*
- (c) *El consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual;*
- (d) *La credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo.*

La Regla 71 impide a la Corte Penal Internacional admitir "pruebas del comportamiento sexual anterior o ulterior de la víctima o de un testigo".

■ En respuesta a los bajos índices de sentencias condenatorias, **Sudáfrica** introdujo tribunales encargados específicamente de los delitos sexuales y centros de atención Thuthuzela. Los tribunales encargados de los delitos sexuales son tribunales especializados diseñados para optimizar la gestión y el procesamiento de los asuntos relacionados con abusos sexuales. Su personal ha sido instruido específicamente para el tratamiento de los delitos de índole sexual. Los centros de atención Thuthuzela (que significa "comodidad") están vinculados a estos tribunales y actúan a modo de servicio de atención centralizado para las víctimas de violaciones. Estos centros, cuya gestión recae en un director o directora de proyectos, prestan servicios policiales, de atención de la salud, de asesoramiento y de carácter jurídico, todos ellos bajo un mismo techo, lo que permite una mejor gestión de los casos de violación. Los índices de condena de estos delitos han aumentado hasta el 75-95%, y actualmente suelen resolverse en un plazo de seis meses a contar desde la fecha de la denuncia inicial. Con anterioridad a la implantación de estos centros, el plazo de resolución de estos asuntos era, en promedio, de 18 meses a 2 años<sup>43</sup>.

### Violencia doméstica

- En 2005, **España** comenzó a crear tribunales especializados en asuntos de violencia contra la mujer, que son competentes para atender los aspectos civiles y penales asociados a este tipo de violencia. Esta prometedora práctica pretende facilitar el acceso de las víctimas a la justicia y evitar sentencias contradictorias (por ejemplo, si se concede un divorcio por maltrato pero el agresor es absuelto en el juicio penal).
- En **Ecuador y Perú**, los tribunales reciben asistencia técnica y asesoramiento a través de las ONG de mujeres especializadas en el tratamiento de casos de violencia familiar. Una evaluación del programa desarrollado en el Ecuador muestra que el porcentaje de agresores condenados ha crecido, que muchas parejas han recibido consejos que les han ayudado a que su relación mejore y que las mujeres que han acudido a los tribunales manifiestan que ese hecho ha repercutido positivamente en sus vidas<sup>44</sup>.
- En **Bangladesh** se ha creado una dependencia especial para combatir la violencia contra la mujer en el seno del Departamento de Asuntos de la Mujer. Esta dependencia ofrece asesoramiento jurídico y ayuda en asuntos civiles y penales relacionados con la violencia contra la mujer, lo que incluye ataques con ácido, violaciones, agresiones físicas, trata de personas, disputas por la dote y casos de contratación de mujeres con fines ilícitos<sup>45</sup>.
- Con el objetivo de hacer frente al problema de la violencia doméstica y de prestar asistencia a las víctimas, los **Estados Unidos** han creado Centros de Justicia Familiar en varias ciudades. La finalidad de estos centros es hacer que la búsqueda de asistencia y justicia por parte de las víctimas sea más eficaz y eficiente, al situar bajo un mismo techo a profesionales

que prestan diferentes tipos de servicios: abogados de organizaciones sin fines de lucro, organizaciones que prestan servicios a las víctimas, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, oficiales encargados de la libertad condicional, empleados públicos encargados de ayudar a las víctimas, médicos forenses, abogados defensores, asesores y representantes de organizaciones de base comunitaria. Desde la introducción de los Centros de Justicia Familiar se han identificado las siguientes prácticas óptimas<sup>46</sup>:

- El hecho de contar con servicios multidisciplinarios ubicados en un mismo lugar para las víctimas de la violencia familiar y sus hijos incrementa la seguridad y el apoyo.
- Las políticas pro-arresto o de arresto obligatorio incrementan las posibilidades de exigir responsabilidades a los agresores.
- Las políticas secundarias al arresto o la detención (relacionadas, por ejemplo, con la imposición de órdenes de alejamiento o el cobro de los costos derivados de la imposición de estas órdenes o de los servicios conexos a las víctimas) reduce la re-victimización.
- La prioridad fundamental ha de ser la seguridad y la defensa de los intereses de la víctima.
- Otra de las prioridades debe ser la confidencialidad de la víctima.
- Debe prohibirse a los agresores acceder a los servicios que se prestan en estos centros (cualquier respuesta ante la violencia doméstica debe ofrecer servicios externos a los agresores, pero no se ofrecerá a estos ningún tipo de servicio en los centros de justicia familiar).
- La especialización de los proveedores de servicios en materia de violencia doméstica incrementa las tasas de éxito.
- Un apoyo decidido de los funcionarios locales electos y de otras personas responsables de la formulación de políticas públicas a escala local y estatal mejora la eficacia y la sostenibilidad.
- La planificación estratégica es crucial para el éxito a corto plazo y a largo plazo.
- Un apoyo firme y diverso de la comunidad se traduce en un mayor volumen de recursos para las víctimas y sus hijos.

### Protección de testigos y víctimas

En los casos de violencia de género y trata de personas resulta particularmente importante contar con programas eficaces de protección de testigos y víctimas. Las medidas de protección deberían incluir viviendas seguras y refugios temporales, así como órdenes de protección, como:

- Órdenes de alejamiento, que impiden al agresor volver a acercarse a la víctima o abusar de él o ella de nuevo.
- Órdenes de desahucio, que obligan al agresor a abandonar la residencia común.
- Órdenes de custodia, por las que se concede a la víctima la custodia temporal de sus hijos.
- Órdenes de destitución, en virtud de las que el agresor debe compensar a la víctima por cualquier pérdida de ingresos, gastos médicos u otros costos y daños sufridos.

Muchos países han elaborado planes de acción nacionales para luchar contra la violencia de género o promover la igualdad de género (véase el recuadro 10). Las cuestiones relacionadas con la justicia deberían integrarse en dichos planes, que a su vez deberían desarrollarse y ejecutarse en colaboración con el Ministerio de Justicia y con los colectivos judiciales.

### Recuadro 10 Plan de acción nacional de Liberia contra la violencia de género

El Plan de Acción Nacional para la Prevención y Gestión de la Violencia de Género de Liberia es el resultado de un amplio proceso de consultas y ejercicios de participación por parte de los ministerios de Justicia, Salud e Interior, diversas ONG internacionales y nacionales y las Naciones Unidas, bajo el liderazgo del Ministerio de Asuntos de Género y Desarrollo.

El proceso comenzó con una serie de análisis para determinar y estudiar la situación en lo referente a la violencia de género, identificar las deficiencias de la labor preventiva y la respuesta a este problema y desarrollar estrategias para corregir dichas deficiencias. El recuadro siguiente muestra a modo de ejemplo dos de los objetivos recogidos en la sección jurídica<sup>47</sup>.

Actividades	Indicador	Medios de verificación	Cronograma	Meta	Recursos	Resultado
Capacitar al personal judicial, al personal responsable de hacer cumplir la ley y al de los centros penitenciarios sobre las normas internacionales de derechos humanos y las leyes nacionales aplicables.	Núm. de cursos impartidos. Núm. de personas capacitadas pertenecientes a órganos judiciales y encargados de hacer cumplir la ley.	Informes anteriores y posteriores a la realización de las pruebas. Informes de seguimiento. Módulos de capacitación.	Julio de 2006 – actualidad Actividad en curso.	Funcionarios judiciales y personal encargado de hacer cumplir la ley. Personal de los centros de rehabilitación, Gobierno y partes interesadas a nivel comunitario.	Recursos humanos y financieros.	Establecimiento de un procedimiento acelerado a escala nacional y regional para los casos de violencia de género. Capacitación del personal judicial y del personal responsable de hacer cumplir la ley sobre las normas internacionales de derechos humanos y las leyes nacionales aplicables.
Crear servicios jurídicos gratuitos para mujeres vulnerables. Llevar a cabo campañas de sensibilización con el fin de aumentar la concienciación en lo que respecta al sistema legal.	Núm. de centros de asistencia jurídica gratuita que están operativos. Núm. de casos de violencia de género denunciados. Núm. de campañas de sensibilización realizadas.	Informes de los casos. Informes de campo. Informes sobre las actividades de sensibilización.	Actividad en curso.	Mujeres vulnerables. Instituciones gubernamentales necesarias. Donantes. Agresores.	Recursos humanos y financieros.	Creación de sistemas adecuadamente equipados para prestar servicios jurídicos gratuitos a mujeres vulnerables.

#### 4.4 Acceso a la justicia

En los entornos en desarrollo y en aquellos que se ven afectados por conflictos, los sistemas judiciales suelen ser complejos, a menudo presentan numerosos requisitos técnicos y se caracterizan por la escasa empatía policial o judicial hacia la parte perjudicada. Muchos hombres y mujeres desconfían del sistema judicial y ni siquiera intentan acceder a él. Para otras personas, se trata de un sistema totalmente inaccesible debido a la falta de recursos o de conocimiento sobre sus derechos.

Los esfuerzos dirigidos a mejorar el acceso a la justicia - en condiciones de igualdad para los hombres, las mujeres y todos los grupos sociales- deberían impregnar todos los aspectos de la reforma judicial. Existen algunas iniciativas específicas que pueden facilitar el acceso a la justicia:

##### La utilización de paralegales para aumentar los conocimientos jurídicos de la población y mejorar el acceso

Todas las personas, sobre todo las mujeres y los hombres vulnerables, deben ser informadas sobre sus derechos y sobre el modo en que pueden ejercerlos en la práctica. Los asistentes legales pueden desempeñar un papel muy importante en la mejora de los conocimientos jurídicos de la población. Estos asistentes pueden explicar a los ciudadanos cómo acceder al sistema judicial, informar a la gente de los recursos de que disponen así como de la forma de utilizarlos. Pueden utilizar medidas innovadoras, como la radio, presentaciones dramáticas o fotografías, con el objetivo de transmitir eficazmente la información relativa a los derechos y mecanismos legales.

En algunos países, estos asistentes han trabajado con los ancianos y las autoridades tradicionales en las zonas rurales. Los paralegales ayudan a las autoridades tradicionales a comprender los efectos prácticos de las reformas constitucionales y legales, así como de las obligaciones internacionales, sobre todo en los casos en que puedan entrar en conflicto con las leyes o prácticas tradicionales.

Si bien los paralegales no pueden reemplazar a los abogados, pueden realizar una labor muy valiosa y ayudar a preparar el material de apoyo para los asuntos judiciales. Con frecuencia, los asistentes legales ejercen también como mediadores y pueden prestar apoyo para resolver los asuntos fuera de los tribunales. La capacitación de estos asistentes y el respaldo a su trabajo pueden ser medios muy eficaces para llegar a un mayor número de hombres y mujeres vulnerables, especialmente en las zonas rurales.

##### Mejora del acceso a la justicia en las zonas rurales

Los tribunales y los jueces deberían adoptar medidas para extender los servicios judiciales y lleguen a las zonas rurales. Deberían explorarse medidas de extensión como la posibilidad de crear tribunales móviles.

##### Prestación de asistencia legal

Los colegios de abogados nacionales e internacionales deberían fomentar la representación pro bono (gratuita o con tarifas reducidas) de los clientes en situación de necesidad. Un mecanismo eficaz en ese sentido consiste en exigir un número determinado de horas de prestación de este tipo de servicio para renovar la licencia que permite ejercer la profesión jurídica. Las facultades de Derecho también pueden proporcionar asistencia legal a través de centros de asistencia jurídica y de acuerdos de colaboración con colegios de abogados y ONG.

##### Apoyo a la sociedad civil y a las ONG para mejorar el acceso a la justicia

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las ONG pueden constituir un eslabón fundamental entre el sistema judicial y las comunidades, mediante la prestación de servicios que faciliten el acceso a la justicia. Las iniciativas de reforma del sector de la justicia deberían incluir medidas de apoyo a dichas organizaciones así como la creación de mecanismos que garanticen un diálogo y una coordinación regular con ellas.

En **Tayikistán**, una ONG local independiente denominada INIS gestiona varios centros de asesoramiento jurídico para mujeres y resuelve las consultas que estas plantean a través de una red de centros de crisis, refugios y centros sanitarios, comunitarios y de mujeres<sup>48</sup>.

En **Georgia**, el Centro de Promoción de los Derechos de la Mujer, cuya gestión corresponde al Centro para la Protección de los Derechos Constitucionales (CPCR), presta asesoramiento jurídico y ofrece representación legal ante los tribunales a las mujeres en asuntos de derecho laboral, derecho de familia, violencia doméstica y raptos de novias. El centro gestiona también una línea de atención telefónica en la que se ofrece asesoramiento anónimo a las mujeres y se les informa sobre sus derechos. El CPCR ha organizado asimismo una serie de talleres sobre los derechos de las mujeres, con el fin de crear conciencia sobre este tema entre las mujeres de las diferentes regiones de Georgia<sup>49</sup>.

En **Irlanda**, la Red por la Igualdad de los Gais y Lesbianas colabora con la policía irlandesa (An Garda Síochána) en la lucha contra las agresiones y delitos motivados por el odio contra las personas LGBT. En la campaña Be Proud, Be Safe ("Siéntete orgulloso; por tu seguridad") participan oficiales de enlace gais de la Garda especialmente entrenados que, durante una sesión semanal introductoria que tiene lugar en el centro comunitario para personas gais de Dublín, trabajan con las personas LGBT que han sido víctimas de agresiones motivadas por el odio. Los oficiales de enlace informan a los miembros de la comunidad de LGBT sobre sus derechos y animan a las víctimas a denunciar los delitos sufridos, de modo que sus autores puedan ser llevados ante los tribunales<sup>50</sup>.

#### 4.5 Mecanismos de justicia tradicional

*"Si somos capaces de aprovechar los aspectos positivos de la justicia tradicional y de identificar sus debilidades y... sus valores, la justicia tradicional (en otras palabras, la justicia aplicada por la comunidad) desempeñará un importante papel: podrá evitar que los problemas menores se conviertan en graves conflictos que lleven a las familias o incluso a aldeas enteras al enfrentamiento."*

Xanana Gusmao, Presidente de Timor-Leste<sup>51</sup>

En muchos países en desarrollo, la falta de acceso a un sistema judicial adecuado significa que las principales fuentes de justicia son los mecanismos informales o tradicionales para la resolución de conflictos. Para las mujeres, los mecanismos tradicionales presentan tanto ventajas como inconvenientes. Por un lado, en comparación con los tribunales, las instituciones tradicionales/consuetudinarias pueden ofrecer foros más accesibles (tanto desde el punto de vista geográfico como económico) y ágiles para la resolución de sus conflictos, y las sentencias dictadas pueden gozar de mayor legitimidad social en las comunidades locales<sup>52</sup>. Por otro, si bien su naturaleza varía notablemente de unos lugares a otros, a menudo estos mecanismos refuerzan los roles de género tradicionales e ignoran las voces y los derechos de las mujeres. En la mayor parte de las ocasiones están compuestos por hombres de avanzada edad y presentan un sesgo claramente masculino a la hora de interpretar el derecho consuetudinario<sup>53</sup>.

Las controversias referentes a delitos sexuales y de género suelen quedar fuera de la jurisdicción legal de los mecanismos tradicionales, aunque en los países en transición, en desarrollo y en situaciones post-conflicto este tipo de delitos se dirimen a menudo a través de estos mecanismos. Las investigaciones realizadas sobre los sistemas tradicionales de resolución de conflictos en los campamentos de refugiados de Bangladesh, Costa de Marfil, Etiopía, Guinea, Kenia, México, Nepal, el Pakistán, Sierra Leona, Tanzania, Tailandia, el Yemen y Zambia descubrieron que en todos estos países, y entre los refugiados de todas las culturas, las mujeres carecían de representación, influencia y poder de toma de decisiones en esos sistemas. Las penas que imponen los sistemas de resolución de conflictos de los refugiados a los violadores

son, por lo general, insignificantes: "un violador puede ser absuelto si se casa con su víctima, o, si esta fuera menor de edad, podría imponerse al violador una pequeña multa o una pena mínima de privación de libertad"<sup>54</sup>. Además, es frecuente que estas multas se paguen a la familia en lugar de a la víctima<sup>55</sup>.

En consecuencia, existe el peligro de que los mecanismos de justicia tradicional reproduzcan la desigualdad de género y refuercen la falta de justicia para las víctimas de la violencia de género. Las iniciativas de reforma del sector de la justicia deberían contar también con la participación de los líderes tradicionales y los sistemas de justicia tradicional con el fin de tratar de garantizar que estos no queden al margen en la búsqueda de justicia de género.

A continuación se ofrecen algunos ejemplos de colaboración positiva con los mecanismos de justicia tradicional para asegurar que respalden las normas básicas relativas a los derechos humanos, incluso en lo tocante a los derechos de la mujer:

- El programa de mejora del acceso de las mujeres a la justicia, promovido por la ONG Nagorik Uddyog (NU) en **Bangladesh**, reconoce el potencial del sistema de mediación indígena y trabaja para transformarlo. Nagorik Uddyog aplica una doble estrategia para lograr su objetivo: adecuar las normas de la tradición Shalish a las leyes estatales. En primer lugar, Nagorik Uddyog ayuda a crear comités shalish alternativos, en los que la tercera parte de sus miembros son mujeres. En segundo lugar, los miembros de los comités shalish participan en talleres intensivos en los que se analiza un amplio conjunto de leyes relacionadas con temas que abarcan la mayoría de los conflictos que se producen a nivel local<sup>56</sup>.
- Centro Feto, una ONG local de Oecusse (**Timor Leste**) colabora con los sistemas informales para "encontrar soluciones adecuadas para las mujeres". La organización lleva a cabo campañas educativas en las aldeas, en las que trata temas como la violación, la violencia doméstica o el matrimonio. También desarrolla una labor de presión para que las indemnizaciones que conceden los sistemas informales en relación con delitos de violencia sexual y doméstica se abonen directamente a las víctimas en lugar de a sus familias<sup>57</sup>.
- En **Somalia**, el Consejo Danés para los Refugiados organizó una serie de encuentros con más de 100 ancianos y líderes comunitarios de cinco clanes diferentes que vivían en la región. Las conversaciones se centraron en aspectos del derecho tradicional (xeer) que se percibían como ineficaces a la hora de tratar de resolver los conflictos y que contradecían los conceptos básicos de justicia y equidad, consagrados tanto en la sharia como en las normas internacionales de derechos humanos. En estas reuniones se recogieron los siguientes intereses comunitarios: garantizar la protección de los acusados; un trato justo para las mujeres, los huérfanos y los grupos minoritarios; y problemas asociados al pago de indemnizaciones por derramamiento de sangre (diya), sanciones colectivas y derechos de propiedad. Los participantes publicaron una declaración que modificaba el xeer local y viajaron por toda la región para dar a conocer las nuevas leyes. La declaración introdujo importantes cambios en el xeer por el que se regían los ajustes de cuentas y los matrimonios forzados de las viudas con hermanos de sus esposos fallecidos<sup>58</sup>.

#### 4.6 Cómo abordar la discriminación cometida por jueces y otro personal judicial

En los tribunales, el sesgo de género puede adoptar muchas formas y con frecuencia incluye prejuicios estereotipados que se traducen en un trato discriminatorio. Por ejemplo:

- A los padres se les deniega la custodia porque los jueces no creen que los hombres puedan, o deban, ser los principales cuidadores de los niños.

- A las madres se les deniega la custodia porque trabajan fuera de casa.
- Los delincuentes masculinos son condenados a penas más severas que las mujeres delincuentes por el mismo delito.
- Se da por supuesto que las mujeres que se sientan en la mesa de los asesores son asistentes legales o secretarías, y no abogadas.
- En los litigios por responsabilidad civil o a la hora de distribuir el patrimonio en casos de divorcio, se infravalora el trabajo que realizan las mujeres como amas de casa y cuidadoras de niños y personas mayores.
- La credibilidad de los litigantes, testigos y abogados depende exclusivamente de su sexo.

#### Creación de un grupo de trabajo para examinar el sesgo de género en los tribunales

El poder judicial, una ONG o el mecanismo de supervisión civil pueden constituir un grupo de trabajo encargado de examinar el sesgo de género en los tribunales. La Foundation for Women Judges elaboró una guía excelente al respecto, titulada *Operating a Task Force on Gender Bias in the Courts A Manual for Action* (Funcionamiento de un grupo de trabajo sobre sesgo de género en los tribunales. Guía de actuación)<sup>59</sup>. Este manual propone un modelo para gestionar un grupo de trabajo sobre el sesgo de género en los sistemas judiciales e incluye información sobre el proceso de puesta en marcha, recogida de datos, formulación de conclusiones tras la tabulación de los datos e introducción de reformas. Un grupo de trabajo puede:

- Mejorar la percepción de los ciudadanos sobre el compromiso del sistema judicial con el principio de justicia igualitaria ante la ley.
- Probar que el problema del sesgo de género en los tribunales merece ser investigado judicialmente y corregido.
- Ayudar a eliminar el sesgo de género en los tribunales mediante el establecimiento de normas sólidas y sanciones contra este tipo de sesgo, realizando asimismo propuestas concretas de reforma.
- Incrementar la sensibilidad de los jueces, abogados y ciudadanos a la incidencia y las consecuencias del sesgo de género en los tribunales.
- Mejorar las relaciones profesionales entre jueces y juezas, los abogados de ambos sexos y el personal judicial.

Antes de crear un grupo de trabajo es importante contar con:

- Un grupo de personas conocedoras de los problemas locales de sesgo de género y comprometidas con la reforma.
- Recursos adecuados (humanos y económicos).
- Un conjunto de jueces, abogados o educadores judiciales de sexo masculino preocupados por el problema y dispuestos a participar.

Es importante sondear la receptividad del Estado a una posible investigación sobre el sexo de género. La eficacia de un grupo de trabajo de este tipo será máxima cuando existan interés y receptividad por este tema en el seno de la comunidad y entre los principales miembros del poder judicial.

#### Capacitación y desarrollo de capacidades

Todos los actores que intervienen en el sector judicial – jueces, fiscales, abogados defensores, abogados privados, personal judicial, cuerpos policiales, asistentes legales, etc.– deberían recibir capacitación en materia de derechos de la mujer (derivados de las leyes y obligaciones contraídas a escala nacional, regional e internacional), los efectos del sistema legal y judicial desde el punto de vista del género y los procedimientos legales aplicables en delitos de violencia de género.

Véase la Herramienta sobre Formación en materia de género para el personal del Sector de la Seguridad

- El personal que trabaja con personas supervivientes de delitos de violencia sexual o en el enjuiciamiento de este tipo de asuntos debería recibir formación específica sobre los métodos y requisitos de este tipo de investigaciones así como sobre técnicas para la realización de entrevistas a víctimas de estos delitos.
- Sería importante ofrecer de forma institucionalizada oportunidades de capacitación a todas las personas involucradas en la administración de justicia.
- Los jueces, fiscales, el personal responsable de hacer cumplir la ley, los médicos forenses y otros agentes estatales implicados en el enjuiciamiento de las actividades delictivas deberían recibir esta formación antes de obtener sus respectivas habilitaciones profesionales.
- Las instituciones profesionales, técnicas y académicas deberían revisar los programas de estudios y garantizar la inclusión de sesiones dedicadas a la desigualdad de género en la capacitación que se proporcione a todos los profesionales. Esta capacitación debería ser obligatoria como formación continua para todos los profesionales del ámbito jurídico<sup>60</sup>

En el marco de las reformas legales que se están llevando a cabo en **Nepal**, el Consejo de Gobierno de la Academia Judicial Nacional ha adoptado una resolución que insta a transversalizar las cuestiones de género en la política y la práctica de esta institución. Las cuestiones de género han pasado a formar parte de la capacitación que reciben habitualmente los abogados y jueces. Con el apoyo del PNUD, la Academia Judicial Nacional ha desarrollado una herramienta de capacitación de género con el fin de dotar al personal judicial de las aptitudes necesarias para analizar las disposiciones legales relativas a las cuestiones de género. Además, con dicha herramienta se pretende también que el personal se familiarice con los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derechos de la mujer<sup>61</sup>

#### 4.7 Incremento de la participación de la mujer en el sector de la justicia

En aquellos entornos en los que las mujeres u otros grupos hayan sufrido históricamente discriminación o marginación, las leyes de fomento de la igualdad de género pueden no ser suficientes. Es posible que sea necesario adoptar medidas especiales de carácter temporal o "acciones afirmativas" con el fin de acelerar el avance hacia la igualdad.

En casi todos los países se observa la necesidad de promover la participación de la mujer en el poder judicial a través de medidas especiales. Dichas medidas pueden incluir programas que alienten a las mujeres y las minorías a estudiar Derecho, a obtener las titulaciones necesarias para ejercer como abogados y abogadas o jueces y juezas, o a desempeñar otros tipos de funciones en el sector judicial. La ejecución de este tipo de programas puede correr a cargo de órganos reguladores, colegios de abogados, facultades de Derecho o autoridades responsables del nombramiento de los jueces.

Entre las iniciativas dirigidas a promover la igualdad de representación de hombres y mujeres en el poder judicial figuran las siguientes:

- En su Resolución 1366 (2004), la **Asamblea Parlamentaria Europea** decidió excluir las listas de candidatos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que no incluyeran al menos un candidato de cada sexo.

Esta norma se modificó un año después para permitir las listas de candidatos de un solo sexo siempre que se refirieran al sexo insuficientemente representado en el Tribunal (en la actualidad, las mujeres). Cuando se adoptó esta medida había 11 juezas y 32 jueces; las mujeres, por tanto, representaban solamente un 26% de la plantilla del Tribunal. En abril de 2007 la situación había mejorado, aunque solo levemente: había 14 juezas frente a 32 jueces. Por lo tanto, las mujeres representaban un 30% del total de magistrados del Tribunal.

- En el **Afganistán**, la Asociación Afgana de Juezas (AWJA) colabora con la International Association of Women Judges en la promoción del acceso de las mujeres afganas a la justicia y el fomento de la designación de mujeres como magistradas. De los 1.547 jueces en ejercicio que hay en el Afganistán, solo 62 son mujeres. Ninguna de ellas trabaja en el Tribunal Supremo. La AWJA propone al Gobierno, a los representantes parlamentarios y a los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas los nombres de juezas aptas para ejercer su profesión en el Tribunal Supremo del Afganistán<sup>62</sup>.
- **Túnez** ha adoptado medidas destinadas a incrementar la participación de mujeres en el poder judicial. Para ello, ha nombrado un mayor número de magistradas en varios tribunales así como para ejercer cargos como la presidencia del Tribunal de Apelación de Túnez, la dirección general del Centro de Estudios Jurídicos o las direcciones de Asuntos Civiles y Asuntos Penales del Ministerio de Justicia. Las mujeres ocupan alrededor del 25% de los puestos de magistratura del país<sup>63</sup>.

#### 4.8 Supervisión y seguimiento de las cuestiones de género en la reforma de la justicia

Los mecanismos de supervisión y seguimiento (tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil) nacionales e internacionales constituyen un elemento crucial para que la reforma del sector judicial sea sensible al género. Es preciso exigir responsabilidades a los agentes involucrados, y las estadísticas desempeñan una función muy importante en la detección de la discriminación en la práctica.

Un marco institucional adecuado es fundamental para garantizar el pleno cumplimiento de los compromisos relacionados con el género, entre otros. Numerosos países han creado mecanismos nacionales especializados con el fin de mejorar la condición jurídica y social de la mujer. Estas instituciones han demostrado ser especialmente eficaces cuando ocupan una posición central en la jerarquía gubernamental y están encabezadas por personas con responsabilidades ministeriales. Los mecanismos nacionales deben contar con un mandato y con recursos suficientes para supervisar y coordinar eficazmente las iniciativas de igualdad de género que se adopten en todos los sectores y organismos del Estado<sup>64</sup>.

- La Comisión Nacional de la Mujer de la **India** se creó en 1992 como un órgano de derecho público encargado de examinar las salvaguardias previstas en la Constitución y las leyes para las mujeres, recomendar modificaciones legislativas, facilitar la reparación de los agravios y asesorar al Gobierno en todas las políticas que afecten a las mujeres. Las actividades de la Comisión incluyen la evaluación de la justicia de género que administra el Estado, el matrimonio infantil, etc.; la ejecución de programas de concienciación jurídica; y la revisión de leyes como la Ley de prohibición de la dote, el Código Penal y la Ley de la Comisión Nacional de la Mujer, con el fin de lograr que promuevan más eficazmente los derechos de las mujeres<sup>65</sup>.

- En **Indonesia** se constituyó la Comisión Nacional sobre la Violencia contra la Mujer (*Komnas Perempuan*, un órgano independiente) en respuesta a la exigencia de responsabilidades al Estado por parte de los ciudadanos en relación con las violaciones masivas que se habían producido durante los disturbios de 1998. La Komnas Perempuan recopila anualmente datos sobre los casos de violencia contra las mujeres atendidos por el gobierno (la policía, el fiscal general, los tribunales, los hospitales, etc.) y por las ONG en todo el país. De ese modo, el citado órgano puede conocer las tendencias anuales en este ámbito y realizar estimaciones sobre el número de casos anuales. Los informes anuales que elabora esta comisión se hacen públicos y permiten a los organismos gubernamentales, a la sociedad civil y al público en general hacer un seguimiento de los avances logrados y de los retrocesos observados, año a año.<sup>66</sup>
- La Comisión para la Igualdad de Género de Sudáfrica es un órgano independiente cuyo mandato –promover la protección de la igualdad de género así como supervisar y evaluar los órganos del Estado–, está tomado directamente de la cláusula sobre la igualdad recogida en la Constitución. La Comisión para la Igualdad de Género esta facultada para enviar citaciones y entregar documentos, y rinde cuentas ante la Asamblea Nacional. Cuenta con una dependencia de concienciación y educación ciudadana y con una oficina en cada<sup>67</sup>.
- La Oficina del Ombudsman de Igualdad de Oportunidades de **Suecia** vigila el cumplimiento de la Ley de igualdad de oportunidades. La finalidad de esta ley es promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres en lo que respecta al trabajo, las condiciones laborales y las posibilidades de desarrollo profesional.

La supervisión por parte de la sociedad civil puede adoptar muchas formas. La sociedad civil puede tener una representación oficial en los órganos de supervisión, o bien ser invitada a presentar comunicaciones a los órganos de investigación o de examen. En muchos países, las OSC elaboran informes paralelos al Comité de la CEDAW (véase el recuadro 11).

#### 4.9 Concienciación de los ciudadanos

La reforma del sector de la justicia debería incluir una mayor concienciación del público en el ámbito de los derechos humanos, así como sobre las leyes y mecanismos que protegen estos derechos. Los ciudadanos, por ejemplo, no solo deben recibir información sobre sus derechos, sino también consejos básicos y prácticos para ejercerlos y para acudir a la justicia si no se respetan sus derechos. Las campañas de divulgación pública deben llegar también a los líderes comunitarios, a los hombres y a los funcionarios públicos. Los mensajes deben transmitirse de un modo que resulte pertinente y fácilmente comprensible para el destinatario. Este elemento reviste una importancia especial en las zonas rurales, donde los índices de alfabetización pueden ser reducidos y es posible que se hablen numerosos dialectos.

Pocas mujeres conocen sus derechos o el modo fundamental en que estos les afectan en su vida cotidiana. Tampoco saben cómo ejercer en la práctica sus derechos ni exigir reparación por los abusos sufridos. Es necesario impulsar programas educativos y campañas mediáticas para abordar las actitudes y las prácticas culturales que discriminan a las mujeres, superando los obstáculos que plantean la ubicación remota, la existencia de lenguas diferentes y las tasas de alfabetización.

En muchos países se han desarrollado programas y estrategias de empoderamiento de las mujeres, a través de la concienciación de estas sobre sus derechos y la mejora

## Recuadro 11 Supervisión internacional de la justicia de género

El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) tiene el mandato de supervisar los avances realizados por los 185 Estados partes de la CEDAW en cuestiones de género. Este órgano examina dos veces por año los informes nacionales que elaboran los Estados partes. Los representantes gubernamentales de los diferentes países presentan dichos informes al Comité, en los que se reflejan las medidas adoptadas a escala nacional para mejorar la situación de las mujeres. En los debates que mantienen con estos funcionarios, los expertos de la CEDAW pueden formular observaciones a los informes y solicitar información adicional. El Comité también hace recomendaciones sobre cualquier tema que afecte a las mujeres al que crea que los Estados partes deban prestar una mayor atención.

A modo de ejemplo, en su período de sesiones de 1989, el Comité abordó la elevada incidencia de la violencia contra las mujeres y pidió información sobre este problema a todos los países. En 1992, el Comité adoptó la Recomendación General 19, que exige que los informes nacionales que se presenten al Comité incluyan datos estadísticos sobre la incidencia de la violencia contra la mujer, información sobre la prestación de servicios a las víctimas, e información sobre las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas con el fin de proteger a las mujeres frente a la violencia en su vida cotidiana (por ejemplo, acoso laboral, abusos en el seno de la familia y violencia sexual). Hasta julio de 2005, el Comité había formulado un total de 25 Recomendaciones Generales.

La Iniciativa del Imperio de la Ley del Colegio de Abogados de los Estados Unidos prestó asistencia a diversas ONG de Armenia, Bielorrusia, Georgia y Kirguistán en la elaboración de informes paralelos para su presentación al Comité de la CEDAW, utilizando la Herramienta de evaluación de la CEDAW<sup>68</sup>

Véase el anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

de su capacidad para exigir que se respeten. Las ONG han sido las impulsoras de la mayor parte estas iniciativas. Este tipo de programas también pueden contribuir a elevar el número de denuncias relativas a violaciones de los derechos humanos. Para que estas campañas de concienciación sobre la justicia de género logren una repercusión duradera, deben ser constantes e incansables.

- En 2004, el Centro de Recursos para Mujeres Afganas impartió capacitación a más de 500 mujeres en una zona remota del Afganistán. En dicha formación se abordaron temas como los derechos fundamentales de la mujer, la violencia contra la mujer y los matrimonios forzados<sup>69</sup>.
- En Timor-Leste, Fokupers, una organización no gubernamental, presta servicios de asistencia legal asequibles a las mujeres víctimas de la violencia doméstica y trabaja para concienciar a la población sobre este problema y para dar a conocer los derechos de las mujeres. La organización distribuye sus folletos informativos entre proveedores de servicios, instituciones religiosas, organismos gubernamentales y responsables legislativos<sup>70</sup>.
- En 2006, la MTV Europe Foundation puso en marcha una serie de iniciativas dirigidas a llamar la atención sobre el problema de la trata de personas. Algunas de ellas incluyeron cortometrajes y programas producidos por MTV, así como una gira musical por toda Europa. MTV puso a disposición de otras cadenas de televisión europeas todo el material producido en el marco de este proyecto de forma gratuita<sup>71</sup>.

Las estrategias de prevención y respuesta no pueden centrarse exclusivamente en las mujeres, pues eso equivaldría a ignorar el hecho de que los hombres son los autores de la mayoría de los delitos de violencia sexual y de género. Por lo tanto, los hombres deben ser parte de la solución a este problema. En los últimos años se ha observado un aumento del número de campañas creativas de información pública y promoción de cambios de comportamiento, con mensajes específicamente dirigidos a los hombres y los chicos en relación con la igualdad de género. Soul City y Sonke Gender Justice en Sudáfrica, Sexto Sentido en Nicaragua, la campaña "Juntos por una familia feliz" en Jordania, la campaña Suami Siaga (o "Soy un esposo alerta") en Indonesia, así como el programa Coaching Boys to Men ("Preparar a los chicos para hacerse hombres") en los Estados Unidos constituyen tan solo algunos ejemplos. Las campañas e iniciativas divulgativas de carácter comunitario suelen identificar a grupos de hombres, o a hombres concretos, con capacidad para influir en el comportamiento de otros hombres, como orientadores, padres y líderes religiosos. Las pruebas disponibles sugieren que, cuando están correctamente diseñadas, estas campañas pueden conseguir cambiar las

actitudes y los comportamientos de los hombres<sup>72</sup>.

Los programas de reforma del sector de la justicia deberían esforzarse por crear y apoyar a grupos de hombres comprometidos con el objetivo de poner fin a la violencia sexual y de género en su comunidad. Estos grupos pueden reforzar la idea de que la violencia sexual y de género no son solo "problemas de mujeres".

## 5 Integración del género en la reforma del sector de la justicia en contextos específicos

En esta sección se aborda la reforma judicial –en lo tocante al poder judicial, la reforma legislativa y el acceso a la justicia– en cuatro contextos: países en transición, en desarrollo, desarrollados y países que se encuentran en situaciones post-conflicto. Como puede observarse, se trata de categorías extremadamente amplias con un grado de superposición nada desdeñable. Como se ha señalado desde el inicio de esta herramienta, toda iniciativa de reforma del sector de la justicia presenta rasgos únicos; no existe un modelo universalmente válido y aplicable en cualquier circunstancia. No obstante, se exponen a continuación algunas de las oportunidades y retos para la integración del género en la reforma del sector de la justicia que tienden a estar presentes en determinados tipos de contextos.

### 5.1 Países en situaciones post-conflicto

*"Necesitamos escuchar que esas atrocidades se condenan para, al menos, aliviar parte de la vergüenza y el dolor que provocan. No se trata solo de un tema legal. Se trata de la vida de la gente. Hay que hacer algo para que la sociedad que se vio afectada por el conflicto pueda construir la paz."*

Isha Dyfan, abogada y activista a favor de la paz y las cuestiones de género; superviviente de la guerra civil de Sierra Leona<sup>73</sup>

Los entornos post-conflicto presentan numerosos desafíos para la reforma del sector de la justicia. En este tipo de contextos, el Estado de derecho se ha derrumbado o simplemente no existe; el poder judicial no funciona, su independencia se ha puesto en peligro y la corrupción abunda. Muchos edificios han quedado destruido y las oficinas han sufrido saqueos. La mayor parte del personal cualificado ha abandonado el país o perdido la confianza

de la población. Con frecuencia, la policía ha sido parte del problema. En las prisiones se hacían personas que languidecen en ellas desde hace años sin que se les haya imputado cargo alguno o que permanecen a la espera de juicio. La sociedad civil desconfía del sistema judicial; de hecho, puede que esté hecha jirones y que carezca de todo tipo de recursos.

Al mismo tiempo, durante el conflicto se cometieron atrocidades de todas las clases, un problema al que ahora es necesario hacer frente. Si no se establece el Estado de derecho y se aborda la cuestión de la rendición de cuentas, la violencia y la inseguridad se acentuarán. Muchos conflictos incluyen violencia sexual masiva contra las mujeres y niñas, así como contra los hombres y los niños. Este tema debe ser objeto de un tratamiento específico en el marco de la reforma de la justicia posterior al conflicto<sup>74</sup>. Al término del conflicto, los índices de violencia sexual y doméstica suelen seguir siendo elevados, por lo que resulta urgente crear mecanismos de lucha contra la violencia de género.

Pese a estos retos, el período post-conflicto ofrece una oportunidad única para adoptar estrategias para el restablecimiento del Estado de derecho y la promoción de la igualdad de género en el seno del sector judicial, así como para la participación directa de las mujeres en todo el proceso de reforma de la justicia. El proceso de paz y la transición del conflicto a esta constituyen puntos de partida estratégicos para fomentar la rendición de cuentas en lo que respecta a la violencia de género y la discriminación. En estos esfuerzos, las iniciativas de justicia transicional suelen desempeñar un papel muy importante.

### Justicia transicional

*"Sentimos un dolor enorme por saber que nuestros agresores, las personas que asesinaron a nuestros esposos y parientes masculinos, que nos torturaron, violaron y mutilaron, no han sido castigados... muchas de esas personas están en el exilio. Es como si se les hubiera recompensado por los delitos que cometieron. ¿Y qué pasa con nosotras? Lo único que nos queda es el sufrimiento, la mendicidad y la miseria. Es como si nosotras fuésemos las culpables."*

Joven ruandesa<sup>75</sup>

Se entiende por justicia transicional un conjunto de planteamientos que adoptan las sociedades para hacer frente a los legados de violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos cuando salen

de un período de conflicto violento u opresión y se dirigen hacia un sistema basado en la paz, la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos individuales y colectivos.

Los enfoques de la justicia transicional incluyen la instrucción de procedimientos judiciales nacionales, internacionales o mixtos contra los autores de violaciones de los derechos humanos; iniciativas de búsqueda de la verdad; la concesión de indemnizaciones a las víctimas; reformas institucionales; y la consideración del sesgo de género en los casos de abuso con el fin de mejorar el tratamiento que dispensa el sector de la justicia a las víctimas femeninas<sup>76</sup>. La lucha contra la violencia sexual y de género se considera, cada vez más, como una prioridad en la justicia transicional, tanto para el proceso de reconciliación y reconstrucción como para evitar nuevos conflictos.

### Tribunales penales especiales

En varios casos se han creado tribunales especiales con la participación de la comunidad internacional. Estos tribunales se encargan de juzgar a las personas que cometieron delitos durante un conflicto. El Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda establecieron un nuevo terreno de juego, al condenar por vez primera la violación y otras formas de violencia sexual como crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y actos de genocidio. A continuación se crearon tribunales "híbridos" en Camboya, Timor Leste y Sierra Leona. Estos tribunales estaban basados en un modelo diferente; forman parte del sistema judicial nacional, pero están respaldados por la comunidad internacional. El recuadro 12 describe algunas de las medidas adoptadas por el Tribunal Especial para Sierra Leona con el fin de abordar las dimensiones de género en su trabajo.



### Sugerencias para los tribunales.

Las prácticas óptimas a la hora de investigar y enjuiciar delitos internacionales de violencia sexual (que también pueden servir de modelo para los mecanismos nacionales de justicia) incluyen los siguientes elementos claves:

- Voluntad política por parte del fiscal para enjuiciar los delitos de violencia sexual.

## Recuadro 12 | El Tribunal Especial para Sierra Leona

El Tribunal Especial para Sierra Leona inició sus actividades en 2002, y todavía continúa operativo. Su mandato es "juzgar a quienes incumpla la mayor responsabilidad por las infracciones graves del derecho internacional humanitario y de la legislación de Sierra Leona cometidas dentro del territorio de Sierra Leona desde el 30 de noviembre de 1996"<sup>77</sup>.

Este Tribunal Especial presenta varias diferencias importantes con respecto a los dos tribunales especiales para la ex-Yugoslavia y para Ruanda son numerosas. En primer lugar, la sede del Tribunal Especial se encuentra en Sierra Leona, y su plantilla está integrada por magistrados y personal tanto de Sierra Leona como de otros países.

Aunque la violencia sexual estaba tipificada como delito en este país, por lo general solo la violación de una virgen se consideraba un delito grave<sup>78</sup>. Sin embargo, el Estatuto del Tribunal Especial adoptó una definición amplia del concepto de violencia, que incluye la "violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado o cualquier otra forma de violencia sexual". Dicho Estatuto insta explícitamente a designar personal sensible al género para ocuparse de los delitos de violencia sexual<sup>79</sup>.

A pesar de que la plantilla y el volumen de recursos económicos de los que dispone son relativamente reducidos en comparación con el Centro Internacional para la Justicia Transicional y con el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, el Tribunal Especial ha invertido considerables esfuerzos para poder enjuiciar los delitos de violencia sexual. En ese sentido, la existencia de una firme voluntad política de luchar contra la violencia sexual, sobre todo por parte de la fiscalía, ha sido clave. El Tribunal adoptó una estrategia de enjuiciamiento que incluyó desde el primer momento los delitos de violencia sexual, y se encomendó a un fiscal la tarea específica de elaborar un plan para el procesamiento de este tipo de delitos. Asimismo, se asignaron dos investigadoras experimentadas (de un equipo de 10) para investigar los delitos de violencia sexual. Estas investigadoras adoptaron un método de realización de entrevistas sensible al género para garantizar que las víctimas se sientan cómodas cuando denuncien los delitos. Se hizo hincapié en la preparación de los testigos para asegurar que comprendieran las implicaciones que conlleva el hecho de testificar<sup>80</sup>.

Las primeras sentencias del Tribunal Especial, dictadas el 20 de junio de 2007, incluyeron condenas por violación como crimen contra la humanidad y ataques contra la dignidad personal (esclavitud sexual) que suponen violaciones graves del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y al Protocolo Facultativo II (además de las primeras condenas de un tribunal internacional por el reclutamiento y utilización de niños soldados).

- Diseñar desde el principio una estrategia para enjuiciar los casos de violencia sexual.
- La provisión de capacitación a todo el personal para desarrollar aptitudes de investigación de casos de violencia sexual y conocimiento de la jurisprudencia.
- Un equipo dedicado de investigadores y fiscales especializados en agresiones sexuales.
- El cuidado del bienestar, la seguridad y la dignidad de las víctimas de la violencia sexual, incluida la provisión de información, servicios de apoyo y protección así como de preparación de testigos.
- Un entorno judicial favorable, en el que las víctimas sean tratadas con sensibilidad, respeto y atención cuando acudan a testificar<sup>81</sup>

### Comisiones de la Verdad y Reconciliación

Al término de los conflictos es habitual que surjan Comisiones de la Verdad y Reconciliación (CVR). Estas comisiones pretenden evitar la rigidez y los trámites inherentes a los procesos penales a la hora de determinar la responsabilidad de las violaciones de los derechos humanos. El objetivo de las Comisiones de la Verdad y Reconciliación es ofrecer un espacio para que las víctimas puedan narrar sus historias, reconocer y condenar oficialmente las atrocidades cometidas y evitar que los abusos vuelvan a producirse por gozar de impunidad. Con frecuencia, también formulan recomendaciones sobre programas de reparaciones y reformas institucionales.

Varias CVR de reciente creación, como las de Colombia, Timor Leste, el Perú, Sierra Leona y Sudáfrica, han dado pasos dirigidos a internalizar la dimensión de género en su labor. Las audiencias temáticas dedicadas a las mujeres "han brindado maravillosas oportunidades para que las mujeres puedan hacer escuchar sus voces, pero también para garantizar que esas voces trasciendan y lleguen al público... así como para explicitar la violencia sexual que sufren las mujeres"<sup>82</sup>. Entre otros mecanismos utilizados para transversalizar las cuestiones de género en el trabajo de las CVR figuran la creación de equipos de investigación especiales dedicados a las mujeres (como en Timor Leste), la inclusión de capítulos específicos sobre la violencia contra las mujeres y las diversas repercusiones que tiene en sus vidas en los informes finales de las comisiones (como en el Perú, Sierra Leona y Sudáfrica) o el intento explícito de transversalizar el género en todo el informe de las CVR (como en Timor Leste)<sup>83</sup>



#### Sugerencias para las comisiones de la verdad y la reconciliación

- Su mandato debería incluir explícitamente la justicia de género en las violaciones de los derechos humanos. El mandato de la CVR para Sierra Leona, por ejemplo,

incluía el deber de "trabajar para ayudar a recuperar la dignidad humana de las víctimas...prestando una atención especial al tema de los abusos sexuales"<sup>84</sup>.

- Deberían adoptar una definición inclusiva del concepto de violencia sexual.
- Deberían presentar una composición equilibrada de hombres y mujeres, tanto en lo que respecta a los propios miembros de la Comisión como a su personal y a los equipos encargados de la realización de entrevistas.
- Los miembros de las comisiones, su personal y los equipos encargados de la realización de entrevistas deberían recibir capacitación especializada en temas de género, que incluya formación en técnicas de investigación para entrevistar a las víctimas de violencia sexual y de género.
- También debería prestarse atención a las necesidades específicas de apoyo y protección de las víctimas de la violencia sexual cuando acudan a testificar. En Sierra Leona, por ejemplo, las víctimas de este tipo de violencia solo fueron entrevistadas por mujeres, y podían decidir si deseaban testificar en audiencias privadas ante la Comisión o en audiencias públicas, así como sobre la confidencialidad de sus declaraciones. Los testigos que declararon en audiencias cerradas recibieron comida, bebida y asistencia médica, servicio de transporte de ida y vuelta al lugar en el que se celebraba la audiencia y, en los casos en que fue necesario, alojamiento<sup>85</sup>

### Programas de reparaciones

Los programas de reparaciones suelen crearse por iniciativa gubernamental, en ocasiones por recomendación de los tribunales o de las CVR. Su objetivo es "compensar de algún modo al amplio universo de víctimas de las violaciones de los derechos humanos"<sup>87</sup>



#### Sugerencias para los programas de reparaciones

Para asegurar que los programas de reparaciones incluyan a todas las víctimas y que las reparaciones ofrecidas den respuesta a sus necesidades:

- Es preciso tener en cuenta las dimensiones de género a lo largo de toda la planificación e implementación de estos programas.
- Las mujeres y los grupos de mujeres deberían participar en todas las fases de los programas de reparaciones.
- Debería incluirse la violencia sexual en la lista de violaciones merecedoras de reparaciones, y definirse dicho concepto de forma amplia. Debería ponerse de relieve la dimensión material del daño sufrido por las víctimas de violencia sexual y compensar a las víctimas por ello; asimismo, sería necesario que estos

## Recuadro 13

### El programa de género en la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú

Reconociendo la importancia de documentar las experiencias de las mujeres, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) del Perú estableció un Programa de Género con el fin de crear conciencia sobre las cuestiones de género en el trabajo de los funcionarios y entrevistadores de la Comisión.

El Programa de Género:

- Elaboró una serie de documentos de capacitación que incluían estrategias de comunicación, sugerencias para llevar a cabo investigaciones en las provincias del país y directrices para las personas encargadas de realizar las entrevistas.
- Distribuyó materiales educativos, como folletos y cómics.
- Organizó talleres para promover el análisis de género en las áreas de trabajo de la CVR, como la comunicación, las personas desaparecidas y el voluntariado.
- Creó un grupo de trabajo compuesto por representantes de todas las sedes regionales de la CVR (denominado "Enlaces del Programa de Género"). Dicho grupo de trabajo se encargó de desarrollar una labor activa en la comunidad para garantizar el intercambio de información sobre los temas de género<sup>86</sup>

programas incluyeran explícitamente servicios médicos y psicosociales.

- Los aspectos procesales y probatorios (como los requisitos probatorios para que una persona sea considerada víctima) deberían definirse teniendo en cuenta la naturaleza de los delitos cometidos.
- Deberían existir mecanismos que permitan a las víctimas que no deseen exponerse públicamente adquirir igualmente la condición de beneficiarias<sup>88</sup>

El mayor problema de los programas de reparaciones es que, con demasiada frecuencia, no se ejecutan. Aunque algunos programas recientes, como los de Timor Leste, Guatemala, el Perú y Sierra Leona, han demostrado sensibilidad hacia la violencia sexual y otros problemas de género, la implementación de este tipo de programas es muy escasa o nula.

### **Sugerencias y recomendaciones para la reforma del sector de la justicia en entorno post-conflicto.**

- Los Estados deberían ratificar o firmar los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, incluida la CEDAW, y cumplir las obligaciones que emanan de ellos.
- Los Estados deberían utilizar los marcos legales y normativos internacionales como normas de actuación para la prevención y eliminación de la violencia y la discriminación contra las mujeres.
- Al restablecer los órganos judiciales y la capacitación y cualificación de jueces y abogados, los Estados deberían esforzarse por alcanzar un equilibrio en la representación de hombres y mujeres en todos los niveles y en todas las funciones.
- Los grupos de mujeres deberían ser incluidos como socios en los procesos de justicia transicional y de reforma del sector judicial, y contar con el apoyo de los organismos estatales y de los socios internacionales.
- Los órganos judiciales deberían trabajar con las organizaciones locales e internacionales de mujeres y con los organismos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales para garantizar que todo el personal, incluidos los jueces, los fiscales y el personal judicial, reciba a capacitación en cuestiones de género.
- Los grupos de mujeres deberían invertir esfuerzos para poner de relieve las violaciones de derechos humanos y hacer hincapié en las condiciones que favorecen la comisión de agresiones de género, proporcionar foros para las víctimas y las personas supervivientes, recomendar reparaciones que corrijan las injusticias y ayudar a asegurar que la reforma del sector de la justicia y la justicia transicional sean sensibles a las necesidades y las experiencias de los hombres y las mujeres.

## **5.2 Países en transición**

Muchos países en transición presentan las mismas debilidades en sus estructuras de gobernanza democrática y necesidades similares a las de los países que atraviesan situaciones post-conflicto. Pese a que en estos casos también puede estar implicada la comunidad internacional, el volumen de recursos generalmente es inferior. Otros desafíos a los que se enfrentan numerosos entornos en transición son la corrupción, la interferencia en el poder judicial y la ausencia generalizada de transparencia.

No obstante, la celebración de elecciones y la reforma de los sistemas de gobierno, las instituciones y las leyes ofrecen una oportunidad crucial para mejorar los derechos sociales de la mujer y la sensibilidad del sistema judicial

a las cuestiones de género. La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, la prohibición de discriminar y la protección frente a la violencia de género deberían estar presentes de forma manifiesta en cualquier nueva constitución y ley, incluso en lo que se refiere a las leyes de acceso a la tierra y la propiedad, el matrimonio, el divorcio, la custodia, la herencia y la ciudadanía.

La obligación o aspiración de formar parte de organizaciones regionales puede proporcionar incentivos para acometer reformas del sector judicial con perspectiva de género. Muchos países en transición son miembros (o aspiran a serlo) de organizaciones regionales como la Unión Africana, la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos. Por lo general, estas uniones promueven la ratificación y aplicación de las convenciones internacionales y regionales referentes a los derechos humanos y a la igualdad de género. Las normas y recomendaciones de las organizaciones regionales pueden ofrecer una base de referencia para abordar las cuestiones de género en los procesos de reforma del sector de la justicia.

- En el año 2000, la Unión Europea adoptó dos Directivas (la Directiva 2000/43/CE y la Directiva 2000/78/CE) que prohíben la discriminación directa o indirecta por razones de origen racial o étnico, religión o credo, discapacidad, edad u orientación sexual. Ambos textos contienen definiciones precisas de los conceptos de discriminación directa e indirecta y acoso. Asimismo, un programa de acción comunitario contra la discriminación establece una serie de medidas complementarias (difusión de información, concienciación, intercambio de experiencias, capacitación, acceso a la justicia, etc.) encaminadas a garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivo de las leyes de lucha contra la discriminación<sup>89</sup>

### **Sugerencias y recomendaciones para la reforma del sector de la justicia**

- Los Estados deberían ratificar los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, incluida la CEDAW, y cumplir las obligaciones que emanan de ellos.
- Las reformas constitucionales y legislativas deberían consagrar los derechos de la mujer.
- Las organizaciones regionales, como la Unión Africana y la Unión Europea, deberían utilizar la oportunidad que ofrecen las negociaciones de adhesión de nuevos miembros para fortalecer los derechos relacionados con el género y el acceso a la justicia en todos los Estados miembros.

## **5.3 Países en desarrollo**

Los desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo coinciden en buena medida con los de los países en transición y los que se encuentran en situaciones post-conflicto, aunque cuentan con un volumen de recursos aún menor que aquellos. En las zonas rurales puede haber grandes sectores de la población sumidos en la pobreza, con escaso acceso al sistema de justicia formal (o sin posibilidad de acceder a él). A menudo, las prácticas tradicionales que violan los derechos humanos de hombres y mujeres gozan de impunidad.

### **Sugerencias y recomendaciones para la reforma del sector de la justicia**

- Los Estados deberían ratificar los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, incluida la CEDAW, y cumplir las obligaciones que emanan de ellos.

- Debería mejorarse el acceso a la justicia en las zonas rurales, sobre todo para las mujeres, a través de iniciativas de capacitación, campañas de sensibilización y programas dirigidos a mejorar los conocimientos jurídicos de los ciudadanos.
- El reconocimiento legal de los mecanismos de justicia tradicional debería condicionarse al respeto de las leyes y principios de derechos humanos. Debería perseguirse el objetivo de que los mecanismos de justicia tradicional se comprometan a modificar las prácticas que violan los derechos humanos, prestando especial atención al tratamiento que reciben los asuntos referentes a la violencia de género, la propiedad de la tierra por parte de las mujeres y el matrimonio.
- Los parlamentos y tribunales deberían garantizar que los asesinatos por razones de "honor" y relacionados con la dote sean tipificados como delitos, y que sus autores sean condenados por asesinato.

## 5.4 Países desarrollados

La mayoría de los países desarrollados también se encuentran inmersos en el proceso de inclusión de las cuestiones relacionadas con la igualdad de género, el acoso sexual, la discriminación y la violencia de género en sus sistemas de justicia. El Consejo de Europa, por ejemplo, ha elaborado en un informe en el que se muestra que, a lo largo de los últimos 30 años, la condición jurídica de la mujer en Europa ha mejorado de forma indudable, si bien la igualdad efectiva está lejos de ser una realidad. Las mujeres continúan marginadas en las esferas política y pública, reciben un salario menor que los hombres por un trabajo de igual valor, son víctimas de la pobreza y el desempleo más a menudo que los hombres y también sufren violencia con mayor frecuencia. En la mayoría de los países, las mujeres siguen representando una proporción minoritaria en el ámbito de la magistratura.

Es fundamental que los mecanismos nacionales pertinentes y las ONG sigan supervisando los avances en materia de igualdad de género y exijan responsabilidades a los gobiernos. Con frecuencia cuentan con la capacidad y la financiación necesaria para recopilar estadísticas y llevar a cabo investigaciones sobre las violaciones de los derechos humanos, así como para desarrollar y financiar programas de lucha contra tales violaciones.

- En 2005, el **Canadá** se convirtió en el cuarto país del mundo (tras Bélgica, los Países Bajos y España) en legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo<sup>90</sup>.
- El Código Penal de **Portugal**, que data de 2006, presta una atención particular al delito de violencia doméstica, modificando su naturaleza. El código incluye actualmente el maltrato por parte del ex cónyuge, por parte de personas (del mismo o distinto sexo) que hayan vivido con la víctima en situaciones similares al matrimonio y por parte de personas con las que se mantengan relaciones similares de las del matrimonio sin cohabitar. También se considera delito la concurrencia de un caso aislado de maltrato cuando este sea de carácter grave, mientras que la legislación anterior solamente tipificaba como delito el maltrato reiterado<sup>91</sup>.

- En 2006, los **Estados Unidos** aprobaron la Ley por la que se autorizan nuevas consignaciones para la protección de las víctimas (TVPPRA). Dicha ley hace responsables a los ciudadanos estadounidenses de los actos de trata de personas, incluida la compra de sexo o la utilización del trabajo infantil durante misiones de mantenimiento de la paz o en el marco de cumplimiento de un contrato financiado con fondos federales en el extranjero. Cabe destacar que la TVPPRA cambia el foco de atención, que pasa de centrarse únicamente en las víctimas transnacionales para incluir a los ciudadanos estadounidenses que se conviertan en víctimas de estos delitos dentro de las fronteras de los Estados Unidos. Asimismo, la ley establece subvenciones para los gobiernos locales y las ONG con objeto de mejorar los servicios prestados a las víctimas de la trata<sup>92</sup>.

### ! Sugerencias y recomendaciones para la reforma del sector de la justicia

- Los Estados deberían ratificar los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales, incluida la CEDAW, y cumplir las obligaciones que emanan de ellos.
- Sería necesario revisar las constituciones y las leyes regularmente a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los tratados y de los instrumentos de derechos humanos.
- Deberían crearse mecanismos institucionales sólidos para supervisar y guiar los avances en pos de la igualdad de género, incluso en el seno del sistema de justicia y del poder judicial.
- Deberían adoptarse medidas encaminadas a elevar la representación de mujeres en puestos de alta responsabilidad en el sector judicial, incluso en puestos de magistratura y fiscalía.
- Los países desarrollados pueden financiar programas de justicia de género en países en transición y en situaciones post-conflicto.
- Developed countries can fund gender justice programmes in post-conflict and transitional countries.

## 6 Principales recomendaciones

1. **Planificación:** los agentes nacionales e internacionales deberían promover la colaboración entre todas las partes interesadas en la reforma del sector de la justicia (poder judicial, policía, instituciones penitenciarias, fiscalía, asociaciones de juristas, grupos de mujeres y la sociedad civil) para diseñar una estrategia de reforma y un plan de evaluación para este sector que aborden las cuestiones de género. Para perdurar en el tiempo, el proceso de reforma de la justicia (desde la planificación y análisis hasta su implementación y evaluación) debe contar con la apropiación local.
2. **Análisis:** un diagnóstico exhaustivo del sector de la justicia debería incluir las diferentes experiencias de hombres y mujeres en cuanto al acceso al sistema de justicia y la participación en él. El análisis debería estar liderado por los agentes locales, si bien los actores internacionales pueden proporcionar un apoyo y una asistencia técnica muy valiosos. La participación de una amplia variedad de partes interesadas, incluidos grupos de mujeres, es crucial para identificar y comprender los retos específicos de la situación, como las prácticas, actitudes y conductas culturales que pueden afectar la manera en que se accede a la justicia.
3. **Los Estados deberían firmar (sin reservas),** ratificar y aplicar los convenios internacionales y regionales de derechos humanos, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
4. **Reformar las leyes y políticas** para asegurar que incluyan los principios de no discriminación, igualdad de género y acción afirmativa. Debería prestarse especial atención a las leyes referentes a la familia, el matrimonio, el empleo, la propiedad y herencia de la tierra, la orientación sexual y la violencia de género.
5. **Violencia de género:** cerciorarse de que el sistema de justicia prohíba, penalice y disponga recursos contra todas las formas de violencia de género, de un modo que proteja y promueva los derechos de las víctimas. Las normas de procedimiento y pruebas deberían revisarse con el objetivo de asegurar que no estén basadas en estereotipos nocivos ni provoquen la revictimización de las personas supervivientes. Estudiar la posibilidad de adoptar medidas especiales para luchar contra la violencia sexual y doméstica, como tribunales especiales y centros de investigación, centros que reúnan en un mismo lugar a todo el personal pertinente (policía, fiscales, especialistas sanitarios, asesores, etc.), así como medidas de protección de víctimas y testigos.
6. Debería incrementarse el **acceso a la justicia** a través de programas educativos, la utilización de asistentes legales cuando proceda y la prestación de asistencia legal gratuita. Estos programas deberían prestar una atención particular a las barreras a las que se enfrentan las mujeres, la población rural, las minorías y los colectivos que sufren marginación social cuando intentan acceder a la justicia.
7. Las medidas de reforma del sector de la justicia deberían incluir a los **mecanismos de justicia tradicional**, e investigar las diferentes consecuencias que pueden tener dichos mecanismos para los hombres y las mujeres. Deberían adoptarse medidas de lucha contra las violaciones de los derechos humanos, incluida la discriminación contra las mujeres.
8. **Sesgo de género en el poder judicial:** deberían implementarse medidas dirigidas a identificar y corregir cualquier sesgo de género, incluso el que puedan presentar jueces, fiscales y el personal judicial. Todos los actores del sistema judicial (jueces, fiscales, personal judicial, Comisiones de la Verdad y la Reconciliación, líderes tradicionales, etc.) deberían recibir capacitación sobre cuestiones de género, leyes, obligaciones regionales e internacionales y, cuando proceda, cursos especializados sobre cómo gestionar los delitos de violencia sexual y doméstica.
9. **Reformar el poder judicial** para mejorar su representatividad de la sociedad a la que sirve. El hecho de situar a mujeres y a personas pertenecientes a minorías en puestos de alto nivel dotará al sistema de justicia de una mayor legitimidad y credibilidad a ojos de la comunidad. Deberían adoptarse medidas especiales a tal efecto.
10. **Fortalecer la supervisión y el seguimiento** del trato que da el sistema de justicia a las cuestiones de género y del modo en que se aplican las reformas del sistema de justicia de género.
11. Las campañas **educativas públicas** dirigidas a lograr un cambio en las actitudes sociales responsables de la violencia contra las mujeres y la discriminación pueden formar parte de programas que instruyan a la comunidad sobre sus derechos e incrementen el acceso a la justicia.
12. **La sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres,** deberían ser incluidas como socios en el sistema de justicia y en la reforma del sector de la justicia. La sociedad civil desempeña una importante función de presión en favor de la introducción de reformas legislativas, normativas y procesales; asimismo, presta servicios jurídicos, fomenta el acceso a la justicia y supervisa al sistema judicial. El apoyo y la dotación de recursos económicos y formación continua a los actores de la sociedad civil pueden constituir medios extremadamente eficaces y eficientes de respaldar las iniciativas de reforma del sector de la justicia.

## 7 Recursos adicionales

### Sitios web útiles

US National Center for State Courts (proporciona enlaces a numerosas herramientas, directrices y manuales para abordar la justicia de género en los tribunales, así como para la elaboración de procedimientos judiciales neutros en cuanto al género) - <http://www.ncsconline.org/>

Consejo de Europa, sitio web de la campaña Stop Violence Against Women [http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/default_en.asp)

Consorcio Internacional de Asistencia Letrada – <http://www.ilac.se>

### Guías prácticas y manuales

ARC International: **Gender-Based Violence Legal Aid: A Participatory Toolkit**, 2005.

[http://www.arcrelief.org/gbvbooks/cdrom/content/Book\\_1\\_Toolkit/BOOK1.pdf](http://www.arcrelief.org/gbvbooks/cdrom/content/Book_1_Toolkit/BOOK1.pdf)

Nesiah, V., Centro Internacional para la Justicia Transicional: **Gender Justice Series, Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures**, 2006. <http://www.ictj.org/static/Gender/GendHandbook.eng.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, **Criminal Justice Assessment Toolkit**.

[http://www.unodc.org/unodc/criminal\\_justice\\_assessment\\_toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/criminal_justice_assessment_toolkit.html)

### Artículos e informes en línea

Lobby Europeo de Mujeres, **Towards a Common European Framework to Monitor Progress in Combating Violence against Women: Proposals for a Policy Framework and Indicators in the areas of budgets, legislation, justice, service provision, training of professionals, civil society, data collection and prevention, and case studies of models and good practice**, 2001.

<http://www.womenlobby.org/SiteResources/data/MediaArchive/Publications/BrochUK.pdf>

Henderson, K. y Autheman, V., **Global Best Practices: A Model State of the Judiciary Report; A Strategic Tool for Promoting, Monitoring and Reporting on Judicial Integrity Reform**, 2004.

[http://www.ifes.org/publication/20ef1c5bb97b3a464dc4d8bb4da18bac/WhitePaper\\_6\\_FINAL.pdf](http://www.ifes.org/publication/20ef1c5bb97b3a464dc4d8bb4da18bac/WhitePaper_6_FINAL.pdf)

ILAC, **Gender Justice in Liberia: the Way Forward**, 2006.

[http://www.ilac.se/sajt/bilder/pdf/Liberia\\_Report\\_2007.pdf](http://www.ilac.se/sajt/bilder/pdf/Liberia_Report_2007.pdf)

ILAC, **Building Partnerships for Promoting Gender Justice in Post-Conflict Societies**, 2005.

[http://www.ilac.se/sajt/bilder/pdf/B-P-for-Promoting\\_Gender\\_Justice\\_in\\_Post-Conflict\\_Societies\\_2005.pdf](http://www.ilac.se/sajt/bilder/pdf/B-P-for-Promoting_Gender_Justice_in_Post-Conflict_Societies_2005.pdf)

Molyneux, M., y Razavi, S., Gender Justice, **Development and Rights**, 2003.

<http://www.pogar.org/publications/other/unrisd/molraz.pdf>

Estudio a fondo **sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General**, 6 de julio de 2006, A/61/122/Add.1.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/419/77/PDF/N0641977.pdf?OpenElement>

Banco Mundial: **Gender Justice and Truth Commissions**, 2006.

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/GJTClayoutrevised.pdf>

### Libros y otras publicaciones no disponibles en línea

**Gender Justice in Post-Conflict Countries in East, Central and Southern Africa, African Women for Peace**, Advocacy Magazine – Special Edition, septiembre de 2005.

## NOTAS FINALES

1. Bendoit, B. y Hall Martinez, K., "Ending Impunity for Gender Crimes under the International Criminal Court", *Brown Journal of World Affairs*, vol.6 págs. 65-85.
2. Ferencz, B.B., *The Coming of International Law and Order*, *Whole Earth Papers*, no. 14, noviembre de 1980, Global Education Associates. <http://www.benferencz.org/arts/14.html>
3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Borrador. OCDE, 2007: París, pág. 182.
4. O'Neill, W.G., 2004, "Reform of Law Enforcement Agencies and the Judiciary", *ICHRP Working Paper*, pág. 13.
5. Quast, S., *Rule of Law in Post-Conflict Societies: What is the Role of the International Community?*, 39 *NEW ENGLAND LAW REVIEW* 45 (2004), pág. 48.
6. Naciones Unidas, documento con signatura A/55/985-S/2001/574, párr. 100.
7. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas*, 12 de junio de 1997.
8. Naciones Unidas, A/CONF.177/20, art. 124, letra g).
9. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujeres*, A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998, art. 7, letra c).
10. Adaptado del documento de las Naciones Unidas con signatura E/CN.4/1995/42, párr. 72.
11. Adaptado del informe sobre violencia doméstica elaborado en 1999 por la ex Relatora Especial Radhika Coomaraswamy, documento de las Naciones Unidas con signatura E/CN.4/1999/68, párr. 25.
12. Magistratura de Justicia de Inglaterra y Gales, "Statistics – Women Judges in Post". 1 de abril de 2007. <http://www.judiciary.gov.uk/keyfacts/statistics/women.htm>
13. Comunicado de prensa de la OIT, "In the Observance of Kartini's Day: ILO: Gender Balance in Judiciary is Crucial for New Industrial Relations Court", 21 de abril de 2004. <http://www2.ilo.org/public/english/region/asro/jakarta/download/10wirc.pdf>
14. Formisano, M. y Moghadam, V., "Women in the Judiciary in Latin America: An Overview of Progress and Gaps", *SHS Paper in Women's Studies/Gender Research (UNESCO)*, 2005, pág. 9. [http://portal.unesco.org/shs/fr/files/8977/11320528881Women\\_in\\_Judiciary\\_in\\_Latin\\_America.pdf/Women%2Bin%2BJudiciary%2Bin%2BLatin%2BAmerica](http://portal.unesco.org/shs/fr/files/8977/11320528881Women_in_Judiciary_in_Latin_America.pdf/Women%2Bin%2BJudiciary%2Bin%2BLatin%2BAmerica)
15. Unión Interparlamentaria, *Women in Politics: 2005*. (UIP y DIP de las Naciones Unidas: Ginebra), enero de 2005.
16. Adaptado del discurso pronunciado por la jueza Lucy Maiula, Alto Tribunal de Sudáfrica, "La cultura y la ley: retos de una sociedad diversa. Una perspectiva sudafricana", durante la 8ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Magistrados celebrada del 3 al 7 de mayo de 2006.
17. Conferencia sobre la justicia de género en situaciones posteriores a conflictos, Nueva York, del 15 al 17 de septiembre de 2004.
18. Dr. Askin, K. D., "Comfort Women: Shifting Shame and Stigma from Victim to Victimizers", *International Criminal Law Review*, 2001, págs. 7-8.
19. *Sexual and Gender-based violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response*, mayo de 2003. Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, [http://www.rhrc.org/pdf/gl\\_sgbv03.pdf](http://www.rhrc.org/pdf/gl_sgbv03.pdf)
20. Anna S. Sussman, A.S., "Burundians Say Peace Must Include Tough Rape Laws", *Women's Enews*, 13 de septiembre de 2007. [www.womensenews.org](http://www.womensenews.org)
21. Informe de la Conferencia sobre la justicia de género en situaciones posteriores a conflictos, titulada "La Paz necesita a la mujer y la mujer necesita justicia", del 15 al 17 de septiembre de 2004, publicada por las Naciones Unidas con la signatura S/2004/862, párr. 9.
22. Rhen & Johnson Sirleaf, E., *Women, War Peace*, 2002, pág. 92.
23. Comunicado de prensa, *Twelve African Leaders Receive Red Cards on Women's rights Day at the African Union Summit in Khartoum, Sudan*, sitio web de *Solidarity for African Women's Rights*, 20 de enero de 2006.
24. *The La'o Hamutuk Bulletin*, vol. 2, no. 5, agosto de 2001, Issue focus: *Women and the Reconstruction of East Timor*. <http://members.pcug.org.au/~wildwood/01augwomen.htm>
25. Rhen & Johnson Sirleaf, E., *Women, War Peace*, 2002, pág. 135.
26. *International Association of Women Judges*, "Jurisprudence of Equality Program Decisions". <http://www.iawj.org/jep/jep.asp>
27. UNIFEM, *Not a Minute More, Ending Violence Against Women*, 2003, pág. 39.
28. Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (DCAF: Ginebra)*, 2007, pág. 162.
29. ILAC y Ministerio de Asuntos de la Mujer y Derechos Humanos de Haití, "Gender Justice, Best Practices", septiembre de 2007. <http://www.rwi.lu.se/pdf/publications/reports/genderjustice.pdf>
30. Wallenberg, R., *Human Rights Institute, Best Practices in Gender Justice*, 2007 [www.ilac.se](http://www.ilac.se)
31. *Human Right Watch*, *On International Day against Homophobia, Violations Mixed With Victories*, Nueva York, 17 de mayo de 2006. <http://hrw.org/english/docs/2006/05/17/global13393.htm>
32. Resolución del Parlamento Europeo de 27 de abril de 2007 sobre la homofobia en Europa, P6\_TA-PROV(2007)0167, art. 3 y art. 8. <http://www.lifesite.net/ldn/2007/apr/070428a.html>
33. *Fraser v Children's Court, Pretoria North and Others*, 1997(2) BCLR 163 (CC).
34. Cotula, L., *Gender and Law: Women's Rights in Agriculture (Oficina Jurídica de la FAO, Oficina de Agricultura y Alimentación de los Estados Unidos: Roma)*, 2000.
35. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (6 de julio de 2006), publicación de las Naciones Unidas con la signatura A/61/122/Add.1, párr. 294.
36. Cotula, L., *Gender and Law: Women's Rights in Agriculture (Oficina Jurídica de la FAO, Oficina de Agricultura y Alimentación de los Estados Unidos: Roma)*, 2000.
37. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (6 de julio de 2006), publicación de las Naciones Unidas con la signatura A/61/122/Add.1, párr. 294.
38. Cotula, L., *Gender and Law: Women's Rights in Agriculture (Oficina Jurídica de la FAO, Oficina de Agricultura y Alimentación de los Estados Unidos: Roma)*, 2000.
39. Sussman, A.S., "Burundians Say Peace Must Include Tough Rape Laws", *Women's Enews*, 13 de septiembre de 2007.
40. ABA ROL Initiative, *Herramienta de evaluación de la CEDAW para Rusia*. [http://www.abanet.org/ceeli/publications/cedaw/cedaw\\_Russia.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/cedaw/cedaw_Russia.pdf)
41. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, del 4 al 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.96.IV.13), párr. 124, letra g).
42. Reglas de procedimiento y pruebas de la Corte Penal Internacional. [http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/basicdocuments/rules\(e\).pdf](http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/basicdocuments/rules(e).pdf)
43. Thuthuzela Care Centres, *The Country's Anti-rape Strategy Improves Perpetrators Conviction Rates*, 08, mayo de 2006. <http://www.npa.gov.za/ReadContent407.aspx>
44. "Violence against Women in Latin America and the Caribbean 1990-2000: Assessment of a Decade", análisis regional elaborado por Guerrero-Caviedes, E., págs. 3-7.
45. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Informes periódicos de los Estados partes, Bangladesh, CEDAW/C/BGD/3-4*, abril de 1997, sección 2.4, nota 22.
46. Más información sobre las mejores prácticas de la Iniciativa de los Centros de Justicia de Familia, febrero de 2007. <http://www.usdoj.gov/ovw/pfjci.htm> Véase también <http://www.nyc.gov/html/ocdv/html/fjc/fjc.shtml> para obtener información sobre el Centro de Justicia de Familia de Nueva York.

47. República de Liberia, Plan de acción nacional para la prevención y gestión de la violencia de género en Liberia, noviembre de 2006, pág. 29. [www.gbvtf-liberia.org](http://www.gbvtf-liberia.org)
48. Colegio de Abogados de los Estados Unidos, Programas sobre Cuestiones de Género, "Improving Women's Access to the Legal System". [http://www.abanet.org/rol/programs/resource\\_gender\\_issues.html](http://www.abanet.org/rol/programs/resource_gender_issues.html)
49. Colegio de Abogados de los Estados Unidos.
50. Partnership in Tackling Hate Crimes. <http://tandis.odihp.pl/index.php?p=ki-ho> Also, Building Community Confidence, Garda Gay Liaison News. <http://www.glen.ie/press/docs/Garda%20news%20Press%20Ready.pdf>
51. Discurso de Xanana Gusmao, Presidente de Timor-Leste, 27 de junio de 2003. [www.asiafoundation.org](http://www.asiafoundation.org)
52. Cotula, L., Gender and the Law – Women's Rights in Agriculture (Oficina Jurídica de la FAO, Oficina de Agricultura y Alimentación de los Estados Unidos: Roma), 2000.
53. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, 14; International Alert y Women Waging Peace, 2004, pág. 8; Mobekk, E., "Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace", DCAF Occasional Paper 13, págs. 51-52, 2006.
54. Da Costa, R., "The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice", Serie de Investigaciones del ACNUR sobre Políticas Legales y de Protección, PPLA/2006/01, 2006, pág. 43.
55. Da Costa, R., "The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice", Serie de Investigaciones del ACNUR sobre Políticas Legales y de Protección, PPLA/2006/01, págs. 44-45, 2006.
56. Wojkowska, E., Doing Justice: How Informal Justice Systems can Contribute, PNUD, 2006, p. 40. [www.undp.org/oslocentre/docs07/DoingJusticeEwaWojkowska130307.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs07/DoingJusticeEwaWojkowska130307.pdf)
57. Wojkowska, pág. 33.
58. Wojkowska, pág. 32.
59. Shafran, L. H. y Winkler, N.J., Operating a Task Force on Gender Bias in the Courts: A Manual for Actions (The Foundation for Women Judges: Washington DC), 1986.
60. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (6 de julio de 2006), publicación de las Naciones Unidas con la signatura A/61/122/Add.1.
61. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Women's Issues Now Part of Legal Training in Nepal, 5 de abril de 2006. <http://content.undp.org/go/newsroom/april-2006/womens-legal-training-nepal-20060405.en?categoryID=349423>
62. Ficha informativa del UNIFEM sobre el Afganistán, 2007. [www.unama-afg.org/docs/\\_UN-Docs/\\_fact-sheets/07mayUNIFEM-fact-sheet.pdf](http://www.unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_fact-sheets/07mayUNIFEM-fact-sheet.pdf)
63. Freedom House, 2006, Informe nacional sobre Túnez. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)
64. Prof. Ertürk, Y., Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la Violencia contra la Mujer, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 51º período de sesiones, Nueva York, del 26 de febrero al 9 de marzo de 2007, panel sobre "Cuestiones emergentes, tendencias y nuevos enfoques en relación con los problemas que afectan a la situación de las mujeres o a la igualdad entre mujeres y hombres", 1 de marzo de 2007, pág. 4.
65. Comisión Nacional de la Mujer. <http://ncw.nic.in/>
66. Harsano, I., Indonesia's National Machinery for Gender Justice: Komnas Perempuan and its Monitoring and Oversight Role, diciembre de 2005 (actualizado el 4 de enero de 2006). <http://www.ubphununcfaw.gov.vn/?lang=E&func=newsdt&catid=220&newsid=1450&MN=198>
67. Comisión sobre la Igualdad de Género, Comisionada N. Siqwana-Ndulo, julio de 2001. <http://www.cge.org.za/userfiles/documents/CGEbyNdulospeech.pdf>
68. ABA ROL Initiative, Herramienta de evaluación de la CEDAW. [http://www.abanet.org/rol/publications/cedaw\\_assessment\\_tool.shtml](http://www.abanet.org/rol/publications/cedaw_assessment_tool.shtml)
69. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (6 de julio de 2006), publicación de las Naciones Unidas con la signatura A/61/122/Add.1, párr. 299.
70. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (6 de julio de 2006), publicación de las Naciones Unidas con la signatura A/61/122/Add.1, párr. 299.
71. Comunicado de prensa sobre el SIDA, MTV y Campaña sobre el SIDA en la lucha contra la trata, 21 de abril de 2006. [http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&language=en\\_US](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&language=en_US).
72. Barker, G. (Instituto Promundo: Brasil), The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality, declaración presentada por escrito a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer 51º período de sesiones, Nueva York, del 26 de febrero al 9 de marzo de 2007, pág. 4.
73. Rhen & Johnson Sirleaf, E., Women, War Peace, 2002, pág. 92.
74. Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (DCAF: Ginebra), 2007.
75. Rhen & Johnson Sirleaf, pág. 97.
76. Centro Internacional para la Justicia Transicional, Handbook on Gender. <http://www.ictj.org/static/Gender/GendHandbook.eng.pdf>
77. Artículo 1.1 del Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona. <http://www.sc-sl.org/scsl-statute.html>
78. Nowrojee, B., "Your Justice is Too Slow: Will the ICTR Fail Rwanda's Rape Victims?" UNRISD Occasional Paper 10, noviembre de 2005, pág. 88.
79. Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona (2000), artículo 2, letra g), pág.15.
80. Nowrojee, B., "Your Justice is Too Slow: Will the ICTR Fail Rwanda's Rape Victims?" UNRISD Occasional Paper 10, noviembre de 2005, págs. 99-100; Nowrojee, B., noviembre de 2004, págs. 25-27.
81. Nowrojee, B., "We Can Do Better: Investigating and Prosecuting International Crimes of Sexual Violence", coloquio de fiscales de los Tribunales Penales Internacionales, Arusha (Tanzanía), del 25 al 27 de noviembre de 2004.
82. Rubio-Marín, R., Universidad de Sevilla, citado en Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (DCAF: Ginebra, 2007, pág. 158.
83. Rubio-Marín, R., Universidad de Sevilla, citado en Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (DCAF: Ginebra, 2007, pág. 158.
84. Sierra Leona, Ley por la que se crea la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2000), Parte III, artículo 2b.
85. Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, Witness to Truth, vol. 3b, capítulo 3 (2004).
86. Mantilla, J., Programa de Género, División Legal de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú (CVR) <http://www.womenwarpeace.org/issues/justice/justice.htm>
87. De Greiff, P., The Handbook of Reparations, (Oxford University Press: Oxford), 2006, pág. 2.
88. Rubio-Marín, R., Universidad de Sevilla, citado en Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector (DCAF: Ginebra, 2007, pág. 162.
89. Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación, 2001-2006. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33113.htm>
90. Bourassa, K. y Varnell, J., D's 3 Parents: ABC's of family law updated Children of Same-Sex Marriages can have 3rd Parent. [www.equalmarriage.ca](http://www.equalmarriage.ca)
91. Legislation In The Member States Of The Council Of Europe In The Field Of Violence Against Women, vol. II, Dirección General de Derechos Humanos, Estrasburgo, enero de 2007, p. 100.
92. Ley por la que se autorizan nuevas consignaciones para la protección de las víctimas, 2005, H.R.972. <http://www.state.gov/g/tip/rls/61106.htm>





# Género y reforma de la justicia

## ÍNDICE

Importancia del género en la reforma de la justicia

Cómo integrar el género en la reforma de la justicia

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular para la reforma de la justicia

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la reforma de la justicia, así como información práctica para hacerlo.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado Más información).

## Importancia del género en la reforma de la justicia

La **reforma de la justicia** incluye no solo la reforma legislativa sino también el desarrollo de políticas, procedimientos y mecanismos que permitan la aplicación práctica de las leyes y la igualdad de acceso al sistema judicial. Entre los objetivos de la reforma de la justicia figuran el desarrollo de una constitución y de leyes basadas en las normas internacionales y los instrumentos de derechos humanos, la creación de un poder judicial eficaz, imparcial y responsable, la adopción de un enfoque integrado sobre la justicia penal y el establecimiento de mecanismos de supervisión del sistema judicial<sup>1</sup>.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

### Reformar las leyes discriminatorias y promover los derechos humanos

- Numerosos países continúan teniendo leyes manifiestamente discriminatorias con respecto a la propiedad de la tierra, la herencia (véase el recuadro 1), la violencia de género, la custodia infantil, el empleo y otras cuestiones. La legislación internacional de derechos humanos obliga a reformar las leyes y normativas discriminatorias.

### Prestación eficaz y no discriminatoria de servicios de justicia

- Los estereotipos, las actitudes discriminatorias y las barreras procesales no deberían menoscabar la prestación de servicios de justicia. Todo el personal judicial debería recibir capacitación sobre cuestiones de género. Dicha capacitación debe incluir respuestas adecuadas frente a la violencia doméstica y la discriminación basada en el sexo o la orientación sexual.
- Para poner fin a la impunidad de la violencia de género, el poder judicial debe recibir capacitación sobre las leyes nacionales e internacionales que regulan los asuntos de género.

### Garantizar la igualdad de acceso a la justicia

- Hombres y mujeres tienen derecho a disfrutar de igualdad de acceso a los sistemas de justicia, lo que incluye el acceso a esta a través de los tribunales, los mecanismos de justicia transicional, los sistemas tradicionales/consuetudinarios y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Sin embargo, las mujeres se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a la justicia, entre los que cabe destacar la falta de conocimientos sobre sus derechos legales, la corrupción, el miedo a testificar, la carencia de recursos, las barreras lingüísticas y la falta de servicios de cuidado infantil.

## Recuadro 1 La superación de la discriminación en las prácticas sucesorias en Kenia

Jane Watiri solicitó al tribunal la concesión de la mitad de una parcela de tierra que pertenecía a su difunto padre, y en la que vivía con sus cuatro hijos. Su hermano se oponía argumentando que él había cultivado una parte mayor que su hermana del terreno mientras su padre aún vivía, por lo que decía tener derecho a recibir esa parte mayor.

El magistrado superior H. A. Omondi llegó a la conclusión de que, en virtud del derecho consuetudinario kikuyu, una mujer soltera como Watiri no tenía los mismos derechos sucesorios que su hermano debido a la expectativa de que se casara. El juez Omondi sostuvo que esta disposición constituía una discriminación contra las mujeres que violaba el apartado 1 de la sección 82 de la Constitución de Kenia, que prohíbe la discriminación por razón de sexo. También suponía una violación del apartado 3 del artículo 18 de la Carta de Banjul y de los apartados 1 a 3 del artículo 15 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que establece la igualdad de hombres y mujeres ante la ley. En consecuencia, el magistrado dividió entre Watiri y su hermano la propiedad de su padre a partes iguales<sup>2</sup>.

### Un sector judicial representativo y legítimo

- Si el sector judicial quiere ganarse la credibilidad y la confianza de la comunidad, el proceso de reforma debe incluir la participación y abordar las necesidades de todos los miembros de la sociedad, incluidas las mujeres.
- Para mejorar la legitimidad, el personal del sector de la justicia debería ser representativo de la población a la que sirve. En la actualidad, las mujeres están insuficientemente representadas en la mayoría de los niveles del sistema judicial, inclusive entre los cuerpos de magistrados y abogados.

#### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar las cuestiones de género en la reforma del sector de la justicia no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979).
- La resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer (1998).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo integrar el género en la reforma de la justicia

### Una reforma legislativa sensible al género

- Unirse a los tratados y convenciones regionales e internacionales de derechos humanos, y ratificar dichos instrumentos.
- Reformar la constitución para que garantice el igual disfrute de los derechos humanos y de la igualdad de género, y prohíba la discriminación y la violencia basadas en el género.
- Revisar la legislación nacional existente y promulgar nuevas leyes para prohibir la discriminación y la violencia basadas en el género.
- Trabajar con los mecanismos de justicia tradicional para garantizar que defiendan los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos de las mujeres.

### Procedimientos y prácticas no discriminatorios

- Inspeccionar los procedimientos y prácticas judiciales para asegurar que no incurran en una discriminación inapropiada de las mujeres o de otros grupos sociales.

### Medidas especiales para abordar la violencia de género

- Establecer medidas de carácter especial en relación con la violencia sexual y doméstica para la protección de testigos y víctimas así como para incrementar el número de casos enjuiciados. Estas medidas pueden incluir normas probatorias sensibles al género y procedimientos que no estén basados en estereotipos perjudiciales y que eviten la "re-victimización" de las supervivientes (véase el recuadro 2).

### Capacitación de género

- Impartir capacitación sobre los derechos de las mujeres (que emanan de las leyes y obligaciones nacionales, regionales e internacionales), los procedimientos legales en lo que respecta a la violencia de género y los efectos que ejercer el sistema judicial desde el punto de vista del género sobre todos los actores que intervienen en el sector, incluidos los jueces, fiscales, asesores jurídicos, abogados privados, personal judicial, la policía y los asistentes legales.

### Acceso a la justicia

- Recurrir a asistentes legales para aumentar los conocimientos jurídicos de la población, enseñando a los ciudadanos a acceder al sistema de justicia, los derechos que les asisten y cómo utilizar los recursos jurídicos disponibles.
- Prestar asistencia legal a las poblaciones marginadas, incluidas las mujeres.
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), incluidas las organizaciones de mujeres, que facilitan el acceso a la justicia (véase el recuadro 3).

## Recuadro 2 Mecanismos especiales para las víctimas de la violencia sexual en Sudáfrica

En respuesta a los bajos índices de sentencias condenatorias, Sudáfrica introdujo tribunales encargados específicamente de los delitos sexuales y centros de atención Thuthuzela. Los tribunales encargados de los delitos sexuales son tribunales especializados diseñados para optimizar la gestión y el procesamiento de los asuntos relacionados con abusos sexuales. Su personal ha sido instruido específicamente para el tratamiento de los delitos de índole sexual. Los centros de atención Thuthuzela (que significa "comodidad") están vinculados a estos tribunales y actúan a modo de servicio de atención centralizado para las víctimas de violaciones. Estos centros, cuya gestión recae en un director o directora de proyectos, prestan servicios policiales, de atención de la salud, de asesoramiento y de carácter jurídico, todos ellos bajo un mismo techo, lo que permite una mejor gestión de los casos de violación. Los índices de condena de estos delitos han aumentado hasta el 75-95%, y actualmente suelen resolverse en un plazo de seis meses a contar desde la fecha de la denuncia inicial. Con anterioridad a la implantación de estos centros, el plazo de resolución de estos asuntos era, en promedio, de 18 meses a 2 años<sup>3</sup>.

## Un sector judicial representativo

- Promover la representación igualitaria de mujeres y hombres en el sistema judicial a través de iniciativas encaminadas a incrementar la contratación, retención y promoción de mujeres. Es posible que sea necesario adoptar medidas especiales de carácter temporal o acciones positivas, como becas jurídicas o cuotas, para acelerar los avances en pos de la paridad (véase el recuadro 4).

## Supervisión y seguimiento

- Incluir a las principales partes interesadas del sector judicial, la fiscalía, las asociaciones jurídicas, la policía, las autoridades penitenciarias, la sociedad civil, las redes de mujeres y las ONG en los procesos de reforma del sector de la justicia.
- Fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento internacionales, nacionales y de la sociedad civil, incorporando la perspectiva de género. Por ejemplo, el mecanismo nacional para las mujeres o un grupo de trabajo sobre el sesgo de género en los tribunales pueden trabajar para garantizar que el sistema judicial rinda cuentas de la eliminación del sesgo de género en los tribunales, la discriminación en la composición de estos o el enjuiciamiento inadecuado de asuntos de violencia de género.

### La herramienta 4 incluye también...

- Las nueve "P" de la reforma de la justicia y la incorporación de las cuestiones de género a este sector.
- Prácticas óptimas en la definición jurídica y la tipificación de la violación como delito.
- Sugerencias para la creación de un grupo de trabajo sobre el sesgo de género en los tribunales.
- Buenas prácticas para la colaboración con los mecanismos de justicia tradicional.
- Sugerencias para la integración del género en las comisiones de la verdad y la reconciliación.

## Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

El período posterior a un conflicto ofrece una oportunidad única para adoptar estrategias para el restablecimiento del Estado de derecho y la promoción de la igualdad de género en el seno del sector judicial, así como para la participación directa de las mujeres en todo el proceso de reforma de la justicia. El proceso de paz y la transición del conflicto a esta constituyen puntos de partida estratégicos para fomentar la rendición de cuentas en lo que respecta a la violencia de género y la discriminación. Los mecanismos de justicia transicional, como los tribunales penales ad hoc, las comisiones de la verdad y la reconciliación y los programas de indemnizaciones constituyen a menudo factores muy importantes en este esfuerzo.

### Recuadro 3 Mayor concienciación y acceso de la población a la justicia en Timor Leste

En Timor-Leste, Fokupers, una organización no gubernamental, presta servicios de asistencia legal asequibles a las mujeres víctimas de la violencia doméstica y trabaja para concienciar a la población sobre este problema y para dar a conocer los derechos de las mujeres. La organización distribuye sus folletos informativos entre proveedores de servicios, instituciones religiosas, organismos gubernamentales y responsables legislativos<sup>4</sup>.

## Retos para la integración de las cuestiones de género

- A menudo el poder judicial presenta disfunciones, su independencia se ve comprometida y la corrupción abunda.
- En muchos conflictos se produce una violencia sexual masiva contra las mujeres y las niñas, y también contra los hombres y los niños, una violencia que debe abordarse a través de iniciativas específicas en la reforma del sector de la justicia después del conflicto<sup>6</sup>. Con posterioridad a una situación de conflicto es frecuente observar la persistencia de unos altos índices de violencia sexual y doméstica, por lo que el establecimiento de mecanismos judiciales para abordar la violencia de género se convierte en una prioridad urgente.
- El sistema policial y penal es parte del problema: la policía es incapaz de responder eficazmente ante los casos de violencia de género o sencillamente no quiere hacerlo, las prisiones se encuentran hacinadas y en ellas proliferan los abusos.
- La población, en especial las mujeres, suele desconfiar por completo del sistema judicial.

## Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Es posible que se produzca un aumento de voluntad política para invertir en procesos de reforma del sector de la justicia con perspectiva de género en el seno de la comunidad internacional, las organizaciones internacionales y los gobiernos de reciente constitución.
- El proceso de establecimiento de la paz puede crear un punto de partida para la participación directa de las mujeres y de otros interesados claves en el proceso de reforma de la justicia, al darles la oportunidad de expresar sus necesidades y sus prioridades.
- Los procesos de reforma del sector de la justicia brindan una oportunidad para impartir capacitación de género y para incrementar la contratación de mujeres y de otros grupos insuficientemente representados.
- Es posible que se obtenga un amplio apoyo para el establecimiento de mecanismos de justicia transicional, que proporcionan una oportunidad para incorporar las cuestiones de género, incluido un enjuiciamiento eficaz de los casos de violencia de género.

### Recuadro 4 Aumento del número de juezas en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En su Resolución 1366 (2004), la Asamblea Parlamentaria Europea decidió dejar de considerar aquellas listas de candidatas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que no incluyeran al menos un candidato de cada sexo. Esta norma se modificó un año después para permitir las listas de candidatos de un solo sexo siempre que se refirieran al sexo insuficientemente representado en el Tribunal (en la actualidad, las mujeres). Cuando se adoptó esta medida había 11 juezas y 32 jueces; las mujeres, por tanto, representaban solamente un 26% de la plantilla del Tribunal. En abril de 2007 la situación había mejorado, pero en escasa medida: había 14 juezas frente a 32 jueces. El porcentaje de mujeres había aumentado al 30% de la composición del Tribunal<sup>5</sup>.

## ? Preguntas que formular para la reforma de la justicia

Una evaluación representa una de las mejores vías para identificar los puntos de partida, las fortalezas y debilidades de cara a la incorporación de la perspectiva de género en la reforma de la justicia. A continuación se expone a modo de ejemplo una serie de preguntas sobre cuestiones de género que pueden ayudar a realizar un análisis, un seguimiento y una evaluación más completos del sector judicial.

- ¿Qué instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos se han ratificado?
- ¿Son acordes la constitución y las leyes nacionales con las obligaciones internacionales y regionales en materia de derechos humanos, incluso en lo que respecta a la igualdad de género y la violencia de género?
- ¿Incluyen las leyes y las costumbres tradicionales y religiosas prácticas discriminatorias?
- ¿Existen leyes adecuadas para impedir la discriminación? Es decir, ¿hay leyes que prohíban la discriminación contra las mujeres y los hombres con VIH/SIDA; la discriminación o el despido basados en el embarazo, la licencia de maternidad o el matrimonio; y el acoso sexual en el lugar de trabajo?
- ¿Existe discriminación de hecho o de derecho en las leyes o en su aplicación?

- ¿Gozan las mujeres y los hombres de igualdad de acceso al sistema de justicia, tanto en el ámbito urbano como en el rural?
- ¿Existen programas de capacitación legal básica con perspectiva de género?
- ¿Se enjuician y castigan adecuadamente los casos de violencia de género? ¿Existen mecanismos especiales de protección y apoyo a testigos y víctimas?
- ¿Ha recibido todo el personal del sector de la justicia una capacitación adecuada de género?
- ¿Disfrutan las criminales de igualdad de acceso a medidas alternativas al encarcelamiento?
- ¿Puede decirse que el presupuesto del sector judicial sea sensible al género? Por ejemplo, ¿incluye fondos para la capacitación de género o para prestar asistencia legal a las mujeres?
- ¿Existen políticas y procedimientos dirigidos a fomentar la representación igualitaria de las mujeres y los hombres en el sistema de justicia?
- ¿Participan plenamente las OSC, incluidos los grupos de mujeres, en los procesos de reforma de la justicia y en los órganos de supervisión y seguimiento?

## Más información

### Recursos

ARC International: *Gender-Based Violence Legal Aid: A Participatory Toolkit*, 2005.

Consortio Internacional de Asistencia Letrada: *Crear asociaciones para promover la justicia de género en las sociedades después de los conflictos*, 2005.

Molyneux, M., & Razavi, S.: *Gender Justice, Development and Rights*, 2003.

Nesiah, V., Centro Internacional para la Justicia Transicional: *Gender Justice Series, Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures*, 2006.

OCDE-DAC: *OECD DAC Handbook on Security System Reform - Supporting Security and Justice*, 2007.

Texas Center for Legal Ethics and Professionalism: *Guidelines for Gender Neutral Courtroom Procedures*, 2001.

UNODC: *Criminal Justice Assessment Toolkit*, 2006.

Banco Mundial: *Gender Justice and Truth Commissions*, 2006.

### Organizaciones

Consortio Internacional de Asistencia Letrada – [www.ilac.selCTJ](http://www.ilac.selCTJ) – [www.ictj.org](http://www.ictj.org)

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr).

La autora de esta Nota Práctica fue Nadia Nieri, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 4, cuya elaboración corrió a cargo de Shelby Quast.

1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE-DAC: Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, borrador, (OCDE: París), 2007, pág. 182.
2. International Association of Women Judges, "Jurisprudence of Equality Program Decisions" <http://www.iawj.org/jep/jep.asp>
3. Centros de atención Thuthuzela, The Country's Anti-rape Strategy Improves Perpetrator Conviction Rates, 8 de mayo de 2006. <http://www.npa.gov.za/ReadContent407.aspx>

4. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General (6 de julio de 2006), documento de las Naciones Unidas con signatura A/61/122/Add.1, párr. 299.
5. Informe del Simposio Internacional sobre violencia sexual en situaciones de conflicto y post-conflicto, celebrado del 21 al 23 de junio de 2006 en Bruselas, Palais d'Egmont. [http://www.unfpa.org/emergencies/symposium06/docs/final\\_report.pdf](http://www.unfpa.org/emergencies/symposium06/docs/final_report.pdf)
6. Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector, (DCAF: Ginebra), 2007.

# Género y reforma penal

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios





# Género y reforma penal

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios

### **Acerca de las autoras**

El Centro Internacional de Estudios Penitenciarios tiene como objetivo prestar asistencia a los gobiernos y a otros organismos pertinentes para desarrollar políticas penitenciarias adecuadas y el uso del encarcelamiento. Desarrolla su trabajo en torno a proyectos y en calidad de ente consultor para organismos internacionales y organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Su objetivo es difundir de manera amplia los resultados de las investigaciones y los proyectos académicos a grupos y personas, tanto a escala nacional como internacional, que normalmente no utilizarían dicho trabajo. Entre los destinatarios figuran responsables de la formulación de políticas, profesionales y gestores, los medios de comunicación y el público en general. Esta difusión ayudará a incrementar el conocimiento del propósito de los centros penitenciarios.

### **Editoras**

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### **Acknowledgements**

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas y entidades siguientes por las valiosas contribuciones que realizaron durante la elaboración de esta herramienta: Rob Allen, Helen Fair, Mel James, Andrew Jefferson, Omolara Ojeah, Rani Shankardass y el INSTRAW ahora ONU Mujeres. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugiho Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### **Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**

Esta herramienta sobre género y reforma penal forma parte de una caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad (RSS). La caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres) DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### **DCAF**

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### **OSCE/OIDDH**

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

### **ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)**

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Martine Perret, 2009).  
© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. "Género y reforma penal." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Editoras: Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW ahora ONU Mujeres, 2008.

# ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS</b>	<b>iii</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2 ¿Qué es la reforma penal?</b>	<b>1</b>
<b>3 ¿Por qué es importante la cuestión del género en la reforma penal?</b>	<b>2</b>
3.1 Para que las instituciones penales cumplan las normas de derechos humanos.....	2
3.2 Para garantizar unas políticas penales equitativas que no discriminen.....	3
3.3 Para conseguir la reforma y la rehabilitación de los reclusos.....	3
3.4 Para fomentar una mejor sanidad pública.....	4
3.5 Para promocionar la igualdad de trato y de participación de hombres y mujeres como personal del sector penitenciario.....	4
<b>4 Cómo integrar el género en la reforma penal</b>	<b>4</b>
4.1 Garantizar que las políticas penales son adecuadas tanto para reclusos como para reclusas.....	4
4.2 Garantizar que los mecanismos de supervisión y de denuncia abordan las cuestiones de género.....	5
4.3 Eliminar la discriminación en la gestión de los centros penitenciarios.....	7
4.4 Garantizar un trato penitenciario adecuado a las necesidades particulares de hombres y mujeres.....	7
4.5 Prevenir y responder ante la violencia de género en las prisiones.....	9
4.6 Garantizar el acceso de reclusos y reclusas a la atención sanitaria.....	9
4.7 Dar respuesta a las necesidades de las mujeres embarazadas y de las madres con hijos de corta edad.....	10
4.8 Garantizar la disponibilidad de personal penitenciario adecuadamente instruido.....	12
4.9 Involucrar a las organizaciones de la sociedad civil.....	13
4.10 Obtener apoyo de la población a la reforma penal.....	13
<b>5 Integración del género en la reforma penal en contextos específicos</b>	<b>14</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto.....	14
5.2 Países en transición en Europa Oriental y Asia Central.....	14
5.3 Países en desarrollo.....	15
5.4 Países desarrollados.....	16
<b>6 Principales recomendaciones</b>	<b>17</b>
<b>7 Recursos adicionales</b>	<b>18</b>

## ACRÓNIMOS

<b>CPT</b>	Comité europeo para la prevención de la tortura y otros tratos o penas inhumanos o degradantes
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos de América
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>LGBT</b>	Lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>ONU</b>	Naciones Unidas
<b>ONUDD</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>VIH/SIDA</b>	Virus de la inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

# Género y reforma penal

## 1 Introducción

El sistema penal es una parte fundamental del sector de la seguridad. Cualquier Estado que funcione de conformidad con el Estado de derecho debe tener un sistema de justicia capaz de imponer sanciones, si procede, a las personas condenadas. La mayoría de países cuenta con diferentes tipos de sanciones, desde advertencias y servicios comunitarios hasta el encarcelamiento. El sistema penal garantiza el cumplimiento y el respeto de la ley. También protege a la sociedad, retirando de la circulación a quienes plantean una amenaza o un daño para los demás, disuadiendo a potenciales infractores, rehabilitando a infractores y mostrando la desaprobación de la sociedad ante sus actos. Sin embargo, la discriminación que impregna los sistemas de justicia en general también aparece en muchos sistemas penales, como puede observarse en sus procedimientos para dictar sentencia y en la manera en que se administran las penas. La integración de las cuestiones de género (los diferentes derechos, necesidades y capacidades de mujeres, hombres, niños y niñas) en los procesos de reforma penal ayudará a desarrollar un sistema penal eficaz que no sea discriminatorio, que cumpla las normas de derechos humanos y que fomente la rehabilitación de los reclusos.

Esta herramienta sobre la reforma penal y el género proporciona orientación acerca de cómo responder ante las cuestiones de género dentro de los sistemas penales. Tiene como objetivo ayudar a los responsables de la gestión, la formulación de políticas o la reforma de las prisiones dentro de sus propios países; a los agentes internacionales y regionales que apoyan la reforma de los centros penitenciarios, así como a los representantes parlamentarios, las organizaciones de la sociedad civil y a otros agentes que desempeñen algún papel en la supervisión y el seguimiento de las cárceles.

## 2 ¿Qué es la reforma penal?

La reforma penal es el proceso emprendido con el propósito de cambiar un sistema penal para adecuarlo al Estado de derecho y al marco internacional de derechos humanos. Su objetivo es garantizar que las sanciones sean proporcionadas, no discriminatorias y que tengan como fin la rehabilitación. En particular, pretende convertir las instituciones penitenciarias en lugares en los que se respete la dignidad de las personas y se garanticen los derechos de los reclusos<sup>1</sup>. Desarrollar cárceles dirigidas por civiles que tengan un vínculo con los sistemas nacionales de salud y de bienestar social, y que mantengan unos lazos locales estrechos para ayudar a la reintegración y la rehabilitación puede contribuir de manera importante al control de la delincuencia y a la armonía y la estabilidad de la comunidad<sup>2</sup>.

La reforma penal implica cambios en el conjunto del sistema de sanciones, incluidas las prácticas de privación de libertad y de no reclusión. Los países pobres habitualmente ofrecen escasas alternativas a la detención preventiva o bien a las penas de privación de libertad. Las multas pueden ser sanciones impuestas por el tribunal en la mayoría de países, pero muchos de los multados posteriormente terminan en la cárcel porque no pueden permitirse pagar las multas. Los países desarrollados habitualmente presentan una serie de

alternativas a la cárcel, como la fianza para quienes están a la espera de juicio, así como sanciones como trabajo comunitario o bajo supervisión para infractores condenados.

Debido al lugar preponderante que ocupa la cárcel en los sistemas penales y a su potencial para el abuso y las torturas, muchas actividades de reforma pena se centran en la reforma de las prisiones. Generalmente, la gestión de los centros corresponde a los gobiernos, aunque determinados ejecutivos han contratado a empresas privadas para gestionar algunas de sus prisiones.

Las cárceles, en todos los países del mundo, tienen dos funciones: retener a los detenidos antes del juicio y a las personas condenadas en un procedimiento judicial para que cumplan penas de prisión como castigo por sus delitos. En algunos países, las personas son retenidas en régimen de detención administrativa al margen de los procesos judiciales, y pueden existir cárceles dirigidas por servicios de seguridad ajenos al sistema de seguridad habitual. Las personas también son recluidas fuera del sistema penal, como en hospitales psiquiátricos o centros de detención de inmigrantes. La reforma de estos sistemas no se considera como una parte de la reforma penal, puesto que estas detenciones no están incluidas en el sistema de justicia penal.

Las actividades de reforma penal dependen de los gobiernos, que son los únicos con autoridad para imponer sanciones y privar a las personas de su libertad. Sin embargo, los agentes de la reforma pueden ser organizaciones no gubernamentales (ONG), abogados, organismos intergubernamentales y otras entidades de la Administración, como coaliciones o comisiones de derechos humanos.

Entre los problemas generalizados que presenta el sistema penal encontramos:

**Escasez de recursos** en cuanto a medios para tramitar las sanciones y medidas no privativas de libertad, de manera que se impone el encarcelamiento en aquellos casos en los que una sanción sin reclusión podría ser más proporcionada y menos perjudicial<sup>3</sup>.

**Un uso excesivo de la prisión preventiva**, cuando resultaría más proporcionada la liberación a la espera de juicio<sup>4</sup>.

**Encarcelamiento**, cuando sería más apropiada la intervención de una institución sanitaria o de bienestar social<sup>5</sup>.

**Personal penitenciario** deficientemente formado y mal pagado.<sup>6</sup>

**La corrupción** profundamente arraigada en muchos sistemas y difícil de eliminar debido a los bajos salarios del personal, y la ausencia de transparencia y de unos mecanismos mecánicos de supervisión eficaces.

**Una serie de abusos de los derechos humanos en las prisiones**, como:

- **El hacinamiento**, que se da en casi dos terceras partes de los sistemas penitenciarios del mundo. Como mínimo, esto puede significar tres personas constreñidas en una celda diseñada para una persona, y, en el peor caso, que los reclusos deben dormir por turnos mientras sus compañeros se atan a las barras de la celda para dormir de pie<sup>7</sup>.

- **La escasez de recursos**, que hace que los edificios sean poco seguros y presenten deterioro, que el suministro de alimentos y medicinas sea limitado y que algunos reclusos sobrevivan únicamente gracias a las contribuciones de sus familias.

- **Las enfermedades infecciosas**, que se propagan rápidamente, y el aumento de las tasas de enfermedad mental<sup>8</sup>.
- **La violencia y la brutalidad** del personal penitenciario contra los reclusos, y también entre estos, lo que se traduce en que los reclusos más fuertes dirigen las cárceles e imponen su control aterrizando a los demás, así como una violencia sexual generalizada.
- **La grave falta tanto de actividades de rehabilitación** como de disposiciones para la reinserción social tras la liberación.

Las actividades de reforma penal deben ser apropiadas al contexto. Aunque los sistemas de justicia comparten muchos rasgos, los sistemas de sanciones y las presunciones subyacentes al funcionamiento de las cárceles en cualquier país se ven afectados por el tipo de sistema jurídico existente, así como por factores culturales, históricos y socioeconómicos.

#### **La reforma penal puede implicar una amplia variedad de iniciativas, como:**

- Transferir el control de las prisiones del ejército o la policía a autoridades civiles.
- Formar al personal penitenciario para que adopte un enfoque de la gestión de las cárceles basado en los derechos humanos.
- Convencer a la administración penitenciaria de que es posible mejorar la seguridad sin necesidad de que las ventanas de las celdas estén cubiertas por barrotes, y de que su retirada mejoraría la entrada de luz y de aire, lo que ayudaría a prevenir la propagación de enfermedades<sup>9</sup>.
- Elevar la edad mínima de responsabilidad penal, para que los delincuentes infantiles sean atendidos por el sistema de bienestar social y no por el sistema penal<sup>10</sup>.
- Establecer un sistema de asistencia y asesoramiento legal para reclusos ofrecido por voluntarios cuando no haya abogados ni financiación pública disponibles<sup>11</sup>.
- Formar grupos de ciudadanos para visitar las cárceles e informar acerca de los abusos y el trato.

#### **Entre los obstáculos para la reforma penal figuran:**

- la impopularidad de quienes son vistos como infractores;
- la competencia por los recursos por parte de causas que son consideradas más merecedoras de apoyo;
- la baja prioridad concedida al sistema penal en el marco general del sistema de justicia;
- la naturaleza cerrada del sistema penitenciario, que permite mantener alejados a los medios de comunicación y al público por motivos de seguridad, y de esta manera ocultar los abusos.

Las ventajas de una reforma integral del sistema penal incluyen un aumento del control de la delincuencia y de la rehabilitación, que pueden potenciar directamente la seguridad de la comunidad y mejorar la protección de los derechos humanos y la dignidad de los reclusos.

## 3 ¿Por qué es importante la cuestión del género en la reforma penal?

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

**La transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, como leyes, políticas y programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>12</sup>.

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

### 3.1 Para que las instituciones penales cumplan las normas de derechos humanos

Los convenios internacionales y regionales sobre derechos humanos prohíben el trato y los castigos inhumanos y degradantes, y exigen que todas las personas privadas de su libertad sean tratadas con el respeto que merece la dignidad de la persona humana. Estos convenios y las leyes internacionales y regionales sobre administración de justicia e instituciones penitenciarias deben aplicarse de manera coherente con la prohibición de la discriminación por razón de sexo. Para cumplir estas obligaciones debe existir una comprensión de la importancia de las diferencias de género y una voluntad para desarrollar políticas y adoptar prácticas que garanticen el respeto de los derechos humanos para hombres, mujeres, niñas y niños. Por otra parte, varias normas penales establecen la obligación de abordar las necesidades de las reclusas.

Véase el anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

El hecho de tener en cuenta las diferencias de género es importante para la observancia de los derechos humanos, ya que las cárceles son instituciones anómalas segregadas por géneros y basadas en la coacción. El entorno penitenciario favorece la violencia sexual y resulta peligroso para las personas vulnerables. En las cárceles para hombres, la violación y otras formas de explotación resultan habituales<sup>13</sup>. En ocasiones, el personal penitenciario participa en la corrupción, tortura, violencia sexual y en el suministro de reclusos para el abuso por parte de otros<sup>14</sup>. Los reclusos jóvenes son muy vulnerables a esta explotación. Las reclusas pueden sufrir abuso sexual por parte del personal masculino. Los reclusos que no se ajustan a los roles de género tradicionales (por ejemplo, reclusos y reclusas gais, lesbianas, bisexuales y transgéneros) corren un peligro especial de sufrir violencia<sup>15</sup>. Cuando se encuentran encarcelados, las minorías y los pueblos indígenas se enfrentan a formas

específicas de discriminación, que en ocasiones se agravan en el caso de las mujeres pertenecientes a minorías y pueblos indígenas<sup>16</sup>. Los regímenes penitenciarios que pretenden minimizar las diferencias entre la vida en la cárcel y la vida en la sociedad abierta tienen más probabilidades de reducir los niveles de violencia dentro de las cárceles. Las disposiciones adecuadas para las visitas familiares (también las de naturaleza privada) pueden minimizar la tensión.

Buena parte de la vida en la cárcel gira en torno a procedimientos de seguridad, y en muchos sistemas las medidas empleadas para mantener la seguridad implican prácticas intrusivas y humillantes como registros corporales sin ropa o registros internos. Los reclusos también son forzados a acucillarse sobre espejos o a orinar frente al personal penitenciario para la obtención de muestras que permitan detectar el uso de drogas<sup>17</sup>. Algunos sistemas permiten cacheos por parte de personal penitenciario del sexo opuesto. Sin embargo, la necesidad de proteger a los reclusos frente al acoso y al abuso puede entrar en conflicto con la legislación sobre igualdad de oportunidades que ofrece puestos de trabajo en las prisiones tanto a hombres como a mujeres. La dignidad y el respeto con frecuencia se ven comprometidos por aspectos de la vida penitenciaria como las instalaciones de baño y sanitarias que no ofrecen privacidad porque no están cerradas, así como por prendas sucias o inadecuadas para los reclusos procedentes del fondo común.

La instauración de políticas y prácticas con perspectiva de género en el sistema penitenciario puede ayudar a prevenir las violaciones de los derechos humanos y a garantizar una respuesta eficaz en caso de que se produzcan. Si un Estado cuenta con unas políticas y prácticas inadecuadas para tratar estos asuntos, no está cumpliendo sus obligaciones en materia de derechos humanos.

### 3.2 Para garantizar unas políticas penales equitativas que no discriminen

Las políticas de imposición de penas pueden ser discriminatorias. Las mujeres pueden ser retenidas en prisión preventiva de manera innecesaria y pueden enfrentarse a unas penas más duras debido a la percepción de que solamente las mujeres muy "malas" cometen delitos. Las políticas de detención y de condena pueden tener una incidencia muy diferente en hombres y en mujeres, especialmente en aquellos casos en los que las mujeres son las principales responsables de la unidad familiar. En algunas jurisdicciones resulta menos probable que las mujeres reciban sanciones de no reclusión porque las instalaciones disponibles para los hombres no lo están para mujeres<sup>18</sup>. Las acusadas lesbianas y gais pueden sufrir discriminación en su condena debido a los estereotipos y a los prejuicios por parte del poder judicial. Las personas pertenecientes a minorías y a grupos indígenas tienden a estar representadas de manera desproporcionada entre la población carcelaria.

La mayoría de los sistemas penitenciarios no ofrecen resultados equitativos para hombres y mujeres. La proporción de mujeres recluidas en cualquier sistema penitenciario del mundo varía entre el 2% y el 9%<sup>19</sup>. Una consecuencia de esta condición minoritaria es que las cárceles y las políticas y sistemas penitenciarios tienden a organizarse con arreglo a las necesidades y los requisitos de los reclusos. Las reclusas presentan un perfil distinto al de los reclusos. Las mujeres son encarceladas con mayor frecuencia por delitos contra la propiedad y resulta menos probable que sean condenadas por delitos profesionales, de daños y de violencia grave. Las mujeres son especialmente vulnerables a las detenciones debido a su incapacidad para pagar multas por delitos menores o para depositar fianzas. Las reclusas

casi siempre se enfrentan a una situación estructural discriminatoria. Están sujetas a niveles de seguridad escandalosamente desproporcionados para los riesgos que entrañan, ya que los requisitos de seguridad se aplican al conjunto del sistema penitenciario y no se considera que deban existir políticas especiales para las mujeres. Debido a que son una minoría, la formación del personal penitenciario habitualmente desatiende la situación especial de las reclusas. Así, los programas de educación y formación habitualmente se centran en satisfacer las necesidades de los reclusos de sexo masculino. El Relator Especial sobre las prisiones en África así lo indica en Sudáfrica: "En la mayoría de las cárceles, la capacitación profesional para oficios como la ebanistería, la metalurgia, la siderurgia y la construcción solamente se imparte a reclusos. En el Centro Correccional para Mujeres de Durban, las reclusas solamente se dedican a coser y a lavar porque cuentan con pocas máquinas, y no todas ellas participan"<sup>20</sup>.

En ocasiones el reducido número de reclusas hace que un país solamente cuente con un centro penitenciario para mujeres. Dado que las mujeres tienen más probabilidades de ser recluidas lejos de sus hogares, resulta difícil que sus familiares las visiten, por lo que la prisión afecta de manera desproporcionada a su derecho a la vida familiar. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes señala que las mujeres "con frecuencia son recluidas en muy pocas ubicaciones (en ocasiones, lejos de sus hogares y de sus hijos dependientes), en instalaciones originalmente diseñadas para (y que pueden ser compartidas por) reclusos. En estas circunstancias, se debe prestar especial atención a que las mujeres privadas de su libertad sean destinadas a un entorno de reclusión seguro y digno"<sup>21</sup>.

Las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros (LGBT) encarceladas también experimentan discriminación. Un estudio en los EE. UU. muestra que los gais y lesbianas jóvenes encarcelados pueden ser aislados aparentemente para protegerlos. Un tribunal de Hawaii recibió pruebas exhaustivas de agresiones contra estos reclusos jóvenes<sup>22</sup>.

*"Cuando llegué [al centro de detención juvenil] me arrancaron las extensiones, me rompieron las uñas, me borrarón el maquillaje, me arrancaron la ropa íntima y me hicieron ponerme ropa interior y prendas masculinas."*

Extraído de las entrevistas a un joven recluso transexual en los EE. UU.<sup>23</sup>.

Las instituciones estatales están obligadas a prevenir la discriminación. Garantizar que las políticas penales tengan en cuenta las cuestiones de género ayuda a identificar la discriminación en la cárcel contra las mujeres y las niñas, y también contra hombres y niños, y da pie a adoptar iniciativas para eliminarla.

### 3.3 Para conseguir la reforma y la rehabilitación de los reclusos

Las cárceles no contienen una muestra representativa de la población adulta de ningún país. Lo que reflejan los centros penitenciarios es la discriminación existente en el conjunto de la sociedad. Las personas pobres y las pertenecientes a grupos socialmente marginados tienen muchas más probabilidades de acabar encarceladas. En su mayoría, las personas que entran en contacto con el sistema penal como acusadas o como condenadas proceden de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, y a menudo tienen antecedentes de violencia y abusos sexuales. En el Canadá, cuatro de cada cinco mujeres encarceladas afirma haber sufrido abusos en el pasado<sup>24</sup>. Sin embargo, la sociedad invierte más recursos en procesarlas a través del sistema de justicia penal y en encarcelarlas posteriormente que en reparar el daño causado por estas reclusas en el pasado.

Los sistemas penales deben reconocer las necesidades de la población con la que tratan y garantizar que se preste ayuda a las víctimas de experiencias violentas en su vida anterior. Muchas de las mujeres encarceladas necesitarán un asesoramiento considerable que les ayude a enfrentarse a sus experiencias anteriores. Muchos reclusos menores y jóvenes proceden de entornos domésticos violentos o han crecido en la calle en el marco de algún tipo de cultura de bandas.

Resulta esencial hacer frente a esos problemas si se quiere que las personas con esos antecedentes salgan adelante y puedan vivir su vida sin cometer delitos y sin infligir violencia a su prójimo. Si no se abordan estos problemas, las cárceles seguirán poniendo en las calles a personas liberadas cuyas experiencias penitenciarias pueden haberles causado todavía más brutalidad y daños. Muchos infractores menores que ingresan en prisión pueden ser liberados como personas más endurecidas y peligrosas.

### 3.4 Para fomentar una mejor sanidad pública

Las cárceles son lugares insalubres y muchos de los reclusos tienen una salud precaria. Enfermedades como el VIH/SIDA y la hepatitis B y C son mucho más habituales entre la población carcelaria que entre la población general, ya que la primera presenta un alto porcentaje de personas pobres con acceso limitado a la atención sanitaria, o directamente sin acceso, así como un número relativamente elevado de consumidores de drogas ilegales. Las precarias condiciones sanitarias de las cárceles y la violencia sexual o la actividad sexual entre reclusos puede llevar a la transmisión de esas enfermedades. La OMS y la ONUDD han recomendado políticas para facilitar preservativos a los reclusos, políticas que han sido adoptadas en algunos países<sup>25</sup>. Detener la prevalencia de las enfermedades contagiosas cárceles resulta vital, en especial porque los reclusos llevan las infecciones consigo a sus hogares cuando son liberados.

Las mujeres encarceladas presentan problemas de salud particulares que requieren unos cuidados específicos. En algunos países, los índices de enfermedad mental entre las reclusas son muy elevados<sup>26</sup>. Muchas presentan diversos problemas ginecológicos que precisan tratamiento. Las mujeres también pueden ingresar en prisión estando embarazadas. En muchos países, un nacido en prisión puede ser autorizado a permanecer junto a la madre encarcelada, al igual que los niños pequeños que acompañan a sus madres cuando ingresan en la cárcel. Así, los centros penitenciarios se convierten en responsables de la protección, la salud y el desarrollo de estos niños durante sus primeros años de vida.

En consecuencia, resulta básico garantizar que las políticas y prácticas penitenciarias de atención sanitaria tengan en cuenta las distintas necesidades médicas de mujeres, niñas, hombres y niños para promocionar una mejor sanidad pública.

### 3.5 Para promocionar la igualdad de trato y de participación de hombres y mujeres como personal del sector penitenciario

Las mujeres que trabajan en los sistemas penitenciarios como empleadas también sufren discriminación y violencia. A menudo se las relega a trabajar con reclusas o bien en puestos administrativos, y sus perspectivas de ascenso en la jerarquía son limitadas. Son escasos los países en los que las mujeres disfrutan de las mismas oportunidades laborales que los hombres y donde pueden convertirse en directoras de grandes cárceles con reclusos de sexo masculino.

Los informes de varios países sugieren que las mujeres que trabajan en centros penitenciarios para reclusos son objeto de acoso y discriminación por parte de sus colegas masculinos<sup>27</sup>. Un trato similar a menudo es denunciado por empleados gays y lesbianas.

## 4 Cómo integrar el género en la reforma penal

Con independencia de cómo se haya concebido y llevado a cabo la reforma, se debe prestar atención para asegurar que se tengan en cuenta las consideraciones de género. Con demasiada frecuencia, los manuales penitenciarios y las directrices de reforma guardan silencio sobre el grado de violencia de género en las cárceles, las necesidades particulares de mujeres y menores de edad, y la discriminación prevalente en los sistemas penitenciarios de todo el mundo.

Ningún contexto penitenciario o de reforma penal es idéntico, y en cualquier lugar del planeta hombres y mujeres tienen necesidades diferentes. Seguidamente se ofrece una serie de sugerencias para la integración de las cuestiones de género en la reforma penal, que pueden adaptarse al contexto específico en el que tenga lugar dicha reforma. En la sección 6 se analizan algunos retos y oportunidades concretos que pueden existir en los contextos post-conflicto, en transición, en desarrollo y desarrollados.

### 4.1 Garantizar que las políticas penales son adecuadas tanto para reclusos como para reclusas

La mayor parte de los sistemas penales funcionan, o se espera que funcionen, de conformidad con la ley y con los procedimientos operativos. Se concede un estrecho margen a la discreción y al trato individualizado. Las directrices en materia de condenas rara vez incorporan un reconocimiento de las diferencias de género y de sus implicaciones. Los gobiernos no siempre recopilan los datos que permitirían juzgar si las políticas son apropiadas para el conjunto de la población. Esto resulta problemático, teniendo en cuenta que con frecuencia las políticas penales han sido diseñadas para cubrir las necesidades de los reclusos de sexo masculino. Para garantizar que las políticas sean más adecuadas y no discriminatorias, el sistema penal debe ser analizado específicamente para determinar cómo puede tratar de manera justa a todas las personas encarceladas (véase el recuadro 1). Las áreas que se deben tener en cuenta son:

- El uso de la **detención preventiva**. ¿Son detenidas las mujeres con arreglo a criterios diferentes de los empleados en el caso de los hombres (por ejemplo, en lo relacionado con la necesidad de informes psiquiátricos o protección) cuando la detención no es necesaria? ¿Se tienen en cuenta las responsabilidades familiares cuando se estudia la detención preventiva?
- ¿Reflejan **las prácticas en materia de condenas** las disparidades de género? ¿Pueden las directrices en materia de condenas y el asesoramiento al poder judicial incluir la consideración de la incidencia social de la sentencia en quienes tienen unas responsabilidades primordiales relativas al cuidado de otras personas? *El Código Penal ruso estipula que una pena de cárcel para una mujer embarazada, o una mujer con un hijo pequeño condenada por un delito menor, quedará automáticamente suspendida hasta que el hijo alcance la edad de 14 años. Si la mujer implicada no es condenada de nuevo en el período provisional, la sentencia no se activa*<sup>28</sup>

- ¿Funciona correctamente con las mujeres el sistema de **sanciones sin reclusión**? ¿Están representadas de manera proporcionada en esas sanciones?<sup>29</sup>
- ¿Incluye la población carcelaria un número sustancial de personas con **antecedentes de experimentar violencia de género**? ¿Resultaría más conveniente que fuesen tratadas en el sistema sanitario o de bienestar social?
- ¿Permite el **mantenimiento de recursos** de la Administración llegar a conclusiones sobre el trato a los diferentes grupos? ¿Están desglosadas todas las estadísticas por sexo y edad? ¿Se ha puesto este dato a disposición de la población, los medios de comunicación y el Parlamento, de manera que los grupos interesados por las mujeres, las personas LGBT y los niños puedan evaluar el trato que reciben estos colectivos?

## 4.2 Garantizar que los mecanismos de supervisión y de denuncia abordan las cuestiones de género

Introducir la supervisión y el control externos es una estrategia clave para mejorar las normas de las cárceles y garantizar un mejor trato a los reclusos. Un organismo competente independiente de la administración penitenciaria debe poder inspeccionar las condiciones de encarcelamiento, evaluar si existe un trato inadecuado e informar sobre sus conclusiones a la entidad gubernamental competente para actuar. Otro requisito básico es un sistema de presentación de denuncias. Estos mecanismos resultan esenciales, porque las cárceles son un mundo hermético, que recluyen a las personas más vulnerables de la sociedad, y quienes trabajan en las prisiones tienen un poder significativo sobre los reclusos.

Sin embargo, los mecanismos de supervisión y de denuncia no cumplen su función si no tienen en cuenta las cuestiones de género y la discriminación y si no identifican y denuncian los casos de violencia de género.

### Supervisión eficaz

Instaurar un sistema nacional de supervisión o de inspección puede:

- Ayudar a proteger a los reclusos frente al abuso y el trato inadecuado, incluida la violencia de género.
- Fomentar una cultura de respeto en la que todos los reclusos sean tratados con dignidad, independientemente de su sexo, su orientación sexual o su procedencia.
- Generar un clima en el que se desenmascaren los abusos como la violencia de género y no sean protegidos por una cultura de la impunidad.

- Ayudar a proteger al personal penitenciario, tanto masculino como femenino, de las acusaciones falsas por medio de evaluaciones independientes de las denuncias presentadas contra dicho personal.

Los mecanismos de inspección pueden adoptar diferentes formas:

- Jueces especialmente designados.
- Organizaciones de la sociedad civil.
- Inspectores penitenciarios especialmente designados.
- Comisiones de derechos humanos.
- Organismos internacionales de supervisión.

No todos los mecanismos de inspección son eficaces y no todos dedican la atención necesaria a las cuestiones de género. Resulta fácil mantener a los agentes externos que visitan las cárceles lejos de lo que los funcionarios de prisiones no quieren que contemplen, especialmente cuestiones relacionadas con la violencia de género, a menudo ignorada conscientemente por estos funcionarios. Los reclusos que han sido víctimas de la violencia pueden ser castigados si hablan con los inspectores. También se puede elegir a prisioneros dóciles para que se entrevisten con los inspectores y les ofrezcan una visión dulcificada de la situación real. Las organizaciones de la sociedad civil, que dependen del apoyo y de la financiación gubernamentales, no pueden llevar a cabo esta tarea de manera adecuada por miedo a que su financiación y su reconocimiento corran peligro si se pronuncian con franqueza sobre lo que se encuentran, o porque carecen de la formación o los conocimientos técnicos necesarios para revelar cuestiones delicadas como las violaciones.

### Garantizar unos procedimientos de inspección eficaces que tengan en cuenta las cuestiones de género:

- Quienes llevan a cabo una inspección deben estar en condiciones de comunicarse con todos los reclusos y de ganarse su confianza. Por tanto, los equipos de inspección deberán estar formados por hombres y por mujeres.
- Los inspectores deben tener acceso libre a todas las zonas del centro penitenciario en todo momento, de manera que ningún prisionero pueda mantenerse oculto.
- Los inspectores deben tener derecho a efectuar visitas sin previo aviso y a ser admitidos de manera inmediata.
- Los inspectores deben haber recibido una formación especial sobre el trato adecuado a mujeres, niños que viven con sus madres reclusas y otros grupos con necesidades especiales.

## Recuadro 1 Revisión externa del encarcelamiento de mujeres en Australia

La Comisión Antidiscriminación de Queensland (Australia) llevó a cabo un examen del encarcelamiento de mujeres para determinar en qué medida el Departamento de Servicios Correctivos cumplía el requisito de prestar dichos servicios por medio del confinamiento humano, la supervisión y la rehabilitación de los condenados sin discriminarlos. La Comisión determinó que:

- Los procedimientos e instrumentos de clasificación de la seguridad pueden acarrear una clasificación excesiva de las mujeres.
- Ni las condenas ni los centros penitenciarios tienen en cuenta los intereses de los niños.
- Con frecuencia, las cuestiones de salud mental son ignoradas.
- Las mujeres pertenecientes a grupos aborígenes sufren una discriminación específica.

El informe efectuaba una serie de recomendaciones, como una mejor formación del personal acerca de la no discriminación y la creación de una inspección independiente que informe directamente al Parlamento<sup>30</sup>.

Este proceso demuestra las ventajas de asignar el examen del sistema penal a un organismo independiente (con interés por luchar contra la discriminación). En Inglaterra y Gales, un miembro del Parlamento llevó a cabo un examen similar. Recomendó los centros para mujeres como una alternativa al encarcelamiento, así como pequeñas unidades de reclusión, con capacidad para entre 20 y 30 mujeres, que sustituyan gradualmente al sistema de prisiones para mujeres<sup>31</sup>. Estos exámenes externos con frecuencia recomiendan cambios más radicales que los procesos de examen internos.

## Recuadro 2 Inspector jefe de prisiones de Su Majestad para Escocia: inspección de la humanidad, la dignidad y el respeto en las cárceles

Con el fin de dejar claro que era independiente y que basaba sus normas de encarcelamiento en el marco internacional de derechos humanos, el inspector jefe de prisiones para Escocia encargó una nueva serie de normas de inspección que abarcaban tres áreas:

- Seguridad
- Dignidad, humanidad y respeto por los derechos jurídicos
- Oportunidades de autosuperación y de acceso a servicios y actividades

A continuación se reproduce un extracto de las *normas aplicadas en la inspección de centros penitenciarios en Escocia* con respecto a los cacheos y las visitas familiares.

### Resultado

*Los reclusos son tratados de manera respetuosa por el personal penitenciario.*

### Norma

Las medidas de seguridad, como los cacheos, se llevan a cabo en consonancia con el principio de protección de la dignidad humana.

### Indicadores

- Los reclusos solamente son cacheados por parte de funcionarios del mismo sexo.
- Los registros corporales no se ejecutan de manera humillante.
- Los registros al desnudo no son una práctica rutinaria y únicamente se llevan a cabo cuando existe un motivo justificado para ello.
- Los reclusos están presentes cuando se registran sus celdas o sus objetos personales.

### Resultado

*Se mantiene el contacto positivo con familiares y amigos.*

### Norma

Las visitas familiares reciben alta prioridad en términos de frecuencia, duración y calidad, y no son restringidas en el marco de ningún proceso de disciplina o de control.

### Indicadores

- Los miembros de la familia pueden tomar parte en el sistema de orientación para nuevos reclusos.
- Los familiares reciben información clara y útil sobre el sistema de visitas, y existen disposiciones especiales para su desplazamiento hasta el centro penitenciario si el transporte público es inadecuado.
- Las disposiciones para concertar visitas son transparentes, fácilmente comprensibles y económicas.
- La mayor parte de los prisioneros pueden disfrutar de una visita semanal de al menos una hora de duración.
- Las visitas no son canceladas por motivos administrativos ni por razones operativas que no obedezcan a un criterio de emergencia.
- El tiempo pasado por los visitantes con el recluso no puede ser reducido por unos procedimientos administrativos prolongados al acceder al centro penitenciario.
- Los derechos de visita básicos no se asocian a evaluaciones del comportamiento en prisión.
- Las visitas cerradas solamente se imponen cuando existen pruebas evidentes de abusos (pero no como castigo) y su imposición es examinada de manera periódica.
- Si los visitantes no son admitidos, se especificarán los motivos, esa decisión podrá ser recurrida y será examinada periódicamente.
- Se hará todo lo posible para ubicar a los reclusos en un centro penitenciario lo más cercano posible a su hogar.
- Si un recluso es trasladado, la familia recibe el aviso oportuno.

Estas normas demuestran que la normativa penitenciaria pueden tener en cuenta los diferentes efectos del encarcelamiento en los distintos grupos, como los reclusos y las reclusas. Las normas también deben tener como objetivos una mejora del trato a mujeres y a colectivos vulnerables, así como cualquier reducción de la violencia de género.

- Los equipos de inspección deben incluir especialistas con conocimientos especializados sobre salud.

### Un procedimiento de denuncia eficaz y accesible

Sin un procedimiento de denuncia adecuadamente establecido e independiente, los reclusos se encuentran a merced de las autoridades penitenciarias y no tienen forma de exigir reparación por los abusos. Esto se aplica especialmente a la violencia de género, cuando los reclusos pueden ser particularmente estigmatizados por expresar una queja. En general, los mecanismos de denuncia deben contar con la confianza de los reclusos.

### Garantizar unos procedimientos de denuncia eficaces que tengan en cuenta las cuestiones de género:

- Debería ser posible presentar denuncias confidenciales.
- Los reclusos deben ser protegidos de las represalias

por sus denuncias y el sistema no debe contener obstáculos para quejarse, como castigos por denuncias no demostradas o que son consideradas "falsas y maliciosas".

- La existencia del sistema de denuncia y el modo de acceder a él deben ser publicitados y conocidos por todos los reclusos. Muchos sistemas fijan avisos en distintos puntos de la cárcel, informando sobre cómo ponerse en contacto con el investigador de denuncias o la oficina del ombudsman.
- Los reclusos tendrán un acceso sencillo a la maquinaria de denuncia, tanto oralmente como por escrito. Cuando la población carcelaria sea diversa, esta información estará disponible en las lenguas correspondientes. Es necesario adoptar medidas para garantizar que los reclusos analfabetos comprendan y puedan acceder a los mecanismos de denuncia.

### 4.3 Eliminar la discriminación en la gestión de los centros penitenciarios

#### Mejorar los niveles de seguridad cuando sean inadecuados

El número comparativamente pequeño de cárceles para mujeres significa que a menudo existe una capacidad y un tipo de alojamiento limitados para reclusas en comparación con los disponibles para los reclusos. Por ejemplo, en una región con hasta cuatro cárceles para hombres con diferentes clasificaciones de seguridad, puede haber solamente una cárcel para mujeres. Cuando esto sucede, ese régimen penitenciario vendrá determinado por el requisito de máxima seguridad. Esto significa que es particularmente probable que las reclusas sean retenidas con arreglo a una clasificación más estricta de lo que podría justificar una evaluación del riesgo que plantean<sup>32</sup>.

Por otra parte, a menudo se aplican a las reclusas normas y procedimientos de seguridad diseñados para reclusos, aunque es menos probable que los delitos de las mujeres impliquen violencia y aunque las reclusas se comporten de manera diferente en prisión. Un informe reciente sobre mujeres encarceladas en Inglaterra y Gales llegó a la siguiente conclusión:

*"Los niveles de seguridad en las cárceles se han fijado para impedir que los hombres se fuguen o bien que se unan para amotinarse contra la autoridad del centro penitenciario. Las mujeres no actúan de esa manera. Por supuesto, algunas reclusas se han fugado pero generalmente se limitan a regresar a su hogar porque no pueden soportar estar separadas de sus hijos"<sup>33</sup>.*

La reforma penitenciaria implica garantizar que las condiciones en las cárceles solamente tendrán el carácter restrictivo necesario para una custodia segura de los reclusos y para una vida comunitaria bien organizada en la cárcel. No resulta apropiado tener normas de seguridad genéricas que se apliquen a todos los centros penitenciarios, con independencia de que alberguen a hombres o a mujeres.

#### Se deben elaborar normas diferentes para las cárceles masculinas y femeninas, como las que se aplican a:

- Las medidas de seguridad en los edificios y en el perímetro del centro penitenciario, como barrotes, alambradas, muros elevados y vigilantes armados.
- El trato a los visitantes y las disposiciones para las visitas familiares.
- Los procedimientos que se deben seguir cuando las reclusas abandonan temporalmente la cárcel; por ejemplo, para acudir al hospital.
- Las disposiciones sobre permisos diarios, tercer grado y vacaciones con sus familiares.

#### Ofrecer actividades adecuadas para mujeres y otros grupos excluidos

Muchos centros penitenciarios no ofrecen actividades para los reclusos, sean hombres o mujeres. En aquellos que lo hacen, a menudo las mujeres tienen acceso a las oportunidades más limitadas, siendo la costura la actividad más habitual<sup>34</sup>. Los reclusos que son especialmente vulnerables, como aquellos enfermos de VIH/SIDA y los ingresados en unidades para su protección especial frente a otros reclusos, a menudo se ven privados de actividades educativas y de otro tipo.

Las actividades en las cárceles para mujeres deben ser diseñadas para la población que albergan. Muchas de las reclusas carecen de una educación básica. Sin embargo, el principal objetivo debe ser ofrecer actividades que ayuden a las mujeres a reconciliarse con sus pasados y a ser más independientes y autosuficientes. Este enfoque puede adoptarse en todos los países, sea cual sea su nivel de recursos. En los países más pobres, los reclusos

alfabetizados pueden enseñar a los demás presos, y también pueden intervenir voluntarios pertenecientes a grupos de la sociedad civil. La capacitación en materia de agricultura y para la elaboración de productos que puedan venderse en el mercado ayudará a las mujeres a ser autosuficientes cuando sean excarceladas. Ser autosuficiente en el momento de la liberación resulta especialmente importante para las mujeres de países donde el encarcelamiento puede acarrear un grado de vergüenza tal que hace imposible la reconciliación con sus familias.

En los países desarrollados, los programas en las cárceles para mujeres deben ir orientados hacia el desarrollo de la confianza y la autoestima, la superación de experiencias traumáticas del pasado y adicciones actuales, la capacitación de las mujeres para acceder a servicios a los que tienen derecho en la comunidad fuera de la cárcel y el establecimiento de una base que les permita ganarse la vida de manera digna.

### 4.4 Garantizar un trato penitenciario adecuado a las necesidades particulares de hombres y mujeres

#### Mejora del contacto familiar

El contacto familiar es muy importante cuando se diseña una reforma penal con perspectiva de género. Es importante para los reclusos porque les ayuda a mantener un vínculo con el mundo exterior y una relación con sus familiares e hijos, si los tienen. Para las reclusas puede ser aún más importante, ya que en la mayor parte de las sociedades las mujeres asumen las responsabilidades fundamentales de cuidado de la familia. Las reclusas tienen más probabilidades que los reclusos de haber sido las únicas (o las principales) responsables del cuidado de los hijos jóvenes y de otros miembros de la familia, como parientes ancianos, antes de su encarcelamiento. Se estima que en la Unión Europea 700.000 niños son separados de un progenitor encarcelado cada año<sup>35</sup>. La separación de los hijos incrementa enormemente la angustia del encarcelamiento para las madres, por lo que es muy importante que las normas sobre las visitas sean favorables a los niños. No obstante, debido a que las prisiones para mujeres son escasas, estas suelen ser encarceladas lejos de sus familias y por tanto generalmente reciben menos visitas familiares.

El contacto familiar también es importante para la gestión de la prisión y la rehabilitación de la población carcelaria. Los reclusos que mantienen vínculos familiares mientras permanecen en la cárcel plantean menos problemas de disciplina, presentan una mejor salud física y mental, tienen más probabilidades de reinserirse con éxito en la comunidad tras su liberación y menores son sus probabilidades de reincidir<sup>36</sup>.

En varios países, el marco jurídico exige que las autoridades judiciales y procesales aprueben el contacto entre los reclusos preventivos y sus familiares y amigos. Cuando se permite este contacto, puede estar restringido por condiciones como la supervisión directa por parte del personal, una duración muy breve y la prohibición del contacto físico<sup>37</sup>. En muchos sistemas penitenciarios, las disposiciones referentes a las visitas para reclusos condenados tienen escasa prioridad. Las visitas pueden ser infrecuentes y producirse en condiciones que no permitan el contacto físico. El recluso y el visitante se ven obligados hablar a gritos a través de una pantalla de metacrilato o a permanecer en pie a ambos lados de una rejilla. En la prisión para mujeres de las Islas Mauricio, en 2001, las mujeres eran separadas de sus hijos por un panel de vidrio, un aspecto de la vida en la cárcel que resulta especialmente angustiante para ellas<sup>38</sup>. En su visita a Irlanda en 2002, el CPT descubrió que en una cárcel "las instalaciones para visitas no ofrecían privacidad y eran ruidosas cuando varios reclusos recibían visitas al

## Recuadro 3 Abolición de los registros corporales a reclusas<sup>46</sup>

En las prisiones preventivas para mujeres de Moscú, era habitual llevar a cabo registros corporales internos a todas las reclusas que ingresaban. Esta práctica se justificaba por motivos de seguridad para garantizar que no se introdujeran artículos ilegales o prohibidos en el centro penitenciario. En realidad, se utilizaba como un medio para dominar a las nuevas reclusas y para inculcarles desde el principio la conveniencia de someterse. Los socios del Reino Unido que trabajan en el proyecto de mejora penitenciaria quedaron escandalizados y convencieron a sus socios rusos de que no existían justificaciones de seguridad para esa práctica, que suponía una flagrante violación personal. Por otra parte, resultaba mucho más perjudicial para el funcionamiento del centro penitenciario y para la salud de los reclusos que cualquier otra preocupación sobre la introducción de drogas en la prisión. Tras el primer año del proyecto, los socios rusos acordaron suprimir los cacheos automáticos y utilizarlos únicamente en casos individuales en los que resultara necesario en términos de seguridad. Las pruebas estadísticas indican que la actividad criminal ha disminuido en lugar de aumentar desde que este cambio entró en vigor.

Otra reforma fue asegurarse de que las puertas de las celdas de las reclusas fueran abiertas por personal femenino. En aplicación de las normas penitenciarias de Rusia, un hombre debe estar presente cuando se abren las celdas, pero se convenció al personal de que solamente las mujeres debían abrir las celdas de las reclusas y ser las primeras en acceder a ellas, si bien miembros del personal masculino podían estar presentes en la galería.

mismo tiempo<sup>39</sup>. Algunos sistemas no permiten visitantes infantiles.

**Mejorar las disposiciones relativas a las visitas debe ser una prioridad máxima de la reforma penal con perspectiva de género. Deberían considerarse los elementos siguientes:**

- Los reclusos deben ser internados lo más cerca posible de sus hogares y de sus familias.
- Cuando los reclusos deban ser retenidos lejos de sus hogares, se debe estudiar el modelo utilizado en países de Asia Central, Europa Oriental y América del Norte (el Canadá y California) de visitas familiares de tres días en un apartamento dentro del centro penitenciario o en terrenos pertenecientes a este.
- Las oportunidades para visitar a reclusos deben ser lo más amplias y flexibles posible.
- La frecuencia y la calidad de las visitas no debe depender del comportamiento, ni ser modificadas o verse afectadas como castigo.
- Los visitantes deben ser tratados con respeto y las medidas de seguridad no deben ser degradantes ni humillantes.
- No debe haber una pantalla ni barrera física alguna que separe a los reclusos de sus visitantes, a menos que exista un motivo convincente para hacerlo en el caso concreto de un recluso, y cualquier restricción deberá examinarse periódicamente. En particular, se debe permitir el contacto físico con los niños.
- La visita a las instalaciones debe ser cómoda y acogedora, y se deben permitir la privacidad y las actividades positivas.
- No se exigirá a los reclusos que durante la visita vistan prendas que los distinguan y los rebajen.
- Las cárceles para mujeres deben fomentar los días de visita familiar. En la cárcel de Emu Plains en Nueva Gales del Sur (Australia), los visitantes en fin de semana y días festivos pueden acceder al centro penitenciario desde las 8.30 horas hasta las 11.30 horas, con un descanso para almorzar, y después desde las 12.30 horas hasta las 15.30 horas.
- Las "visitas conyugales" privadas son habituales para los reclusos en muchas regiones del mundo. Las autoridades penitenciarias deben asegurarse de que las reclusas tengan acceso a visitas conyugales equivalentes a las de los reclusos. La OMS recomienda que se faciliten preservativos para las visitas familiares "sin que sea necesario seguir un procedimiento

complejo o degradante para obtenerlos, como tener que solicitarlos al personal"<sup>40</sup>.

### Proteger la dignidad humana

El requisito de que todos los reclusos sean tratados con humanidad y con respeto por su dignidad es una norma fundamental y de aplicación universal. Se aplica a todos los aspectos de la vida en prisión, como los asuntos íntimos como el aspecto personal y la realización de funciones corporales. Los asuntos relacionados con la privacidad corporal son muy importantes para hombres y mujeres en determinadas culturas. Los reclusos no deben estar obligados a mostrar su desnudez, en particular a personas del sexo contrario. Las medidas relativas a la seguridad y la dotación de personal mixto deben tener esto en cuenta.

*"Nos desnudamos a diario frente a personas desconocidas y se nos dice que así es como vivíamos en casa y que por qué nos quejamos. En el hogar tenemos un sentimiento de 'laaj' (vergüenza y dignidad) y se da por hecho que cuando venimos aquí presas hemos perdido todas las emociones propias de una mujer."*

Una reclusa de la India<sup>41</sup>

Para ser tratados con respeto por su dignidad, los reclusos deben estar en condiciones de mantenerse aseados y de realizar sus funciones corporales en privado. Las normas del CPT sobre mujeres encarceladas indican: "Un acceso fácil a las instalaciones sanitarias y de aseo, unas disposiciones de eliminación segura de artículos ensangrentados, así como suministro de artículos de higiene, como compresas y tampones, son especialmente importantes. La desatención de estas necesidades básicas puede equivaler, por sí misma, a un trato degradante"<sup>42</sup>.

**Entre los asuntos que deben tenerse en cuenta figuran los siguientes:**

- Medidas que garanticen la privacidad cuando las personas deban despojarse de su ropa.
- Privacidad en aseos y duchas.
- Uso de cierres en las puertas de las celdas que garanticen la privacidad.
- Suministro de artículos de higiene para mujeres.
- Minimizar la indignidad en el modo de obtención de muestras de orina y de otro tipo para la realización de pruebas de drogas.

Los reclusos solamente deben ser objeto de cacheos cuando sea necesario y, en tal caso, de la manera menos molesta posible. Los cacheos por parte de personal del sexo contrario son controvertidos<sup>43</sup>. Las normas del CPT especifican que: "Las personas privadas de su libertad solamente deben ser registradas por personal del mismo género, y cualquier registro que exija que un recluso se desnude debe ser realizado fuera de la vista del personal penitenciario del género opuesto". El Tribunal Supremo del Canadá dictaminó en 1993 que el personal femenino puede cachear a reclusos y registrar sus celdas sin previo aviso, pero no permitió los cacheos a reclusas por parte del personal masculino<sup>44</sup>.

Los registros al desnudo pueden resultar especialmente traumáticos para las reclusas, y las políticas referentes a dichos registros deben formularse de manera cuidadosa y por separado para las reclusas<sup>45</sup>. Los registros al desnudo nunca deben ser impuestos como castigo. Nunca debe haber presente personal masculino cuando se considere justificado el registro al desnudo de una mujer en unas circunstancias concretas (véase el recuadro 3).

#### 4.5 Prevenir y responder ante la violencia de género en las prisiones

Las cárceles deben regirse por el Estado de derecho. Así pues, el personal nunca agredirá o acosará a los reclusos, y tendrá el deber de garantizar que todos los reclusos están seguros y protegidos de la violencia infligida por otros reclusos. En muchos países, el personal penitenciario raramente es procesado por infringir la ley. Si bien es importante garantizar que el sistema de justicia se ocupe de los delitos contra los reclusos, también deben adoptarse medidas preventivas.

Dichas medidas son las siguientes:

- Una legislación adecuada (véase el recuadro 4).
- Unos gestores bien formados y competentes.
- La supervisión de las cárceles por parte de organismos externos independientes.
- Un sistema de denuncia eficaz.
- Protocolos de investigación y respuesta (véase el recuadro 5).
- Capacitación para el personal.

- Unos servicios médicos fiables que rindan cuentas a las autoridades sanitarias y no a la dirección del centro penitenciario.

#### 4.6 Garantizar el acceso de reclusos y reclusas a la atención sanitaria

La atención sanitaria es un aspecto de particular importancia en la vida en la cárcel. Las poblaciones carcelarias de todo el mundo contienen una representación excesiva de personas pertenecientes a los grupos más marginales de la sociedad, con salud deficiente, dolencias crónicas no tratadas y problemas de salud mental. Muchos de quienes llevan a cabo actividades de alto riesgo para la salud, como consumo de drogas y comercio sexual, terminan en prisión. Las tasas de hepatitis B y C son mucho más elevadas dentro de las cárceles que en el exterior<sup>51</sup>. Las tasas de infección por VIH en los centros penitenciarios pueden ser hasta 75 veces mayores que en la sociedad externa<sup>52</sup>. Por ejemplo, mientras que los reclusos representan solamente un 0,01% de la población total de España, constituyen un 7% de los casos de SIDA diagnosticados<sup>53</sup>. Las mujeres encarceladas tienen antecedentes de violencia y abuso en una proporción muy superior a la de los reclusos. Las tasas de enfermedad mental son más elevadas entre las reclusas que entre los reclusos. Los niños encarcelados a menudo proceden de entornos familiares problemáticos en los que los abusos son habituales<sup>54</sup>. Dentro de las cárceles, los riesgos para la salud son altos, como la exposición a la violencia sexual y de otro tipo.

*«En mi celda somos 22 reclusos. Dos de ellos tienen a menores como 'novias'. Los consiguieron sobornando a los funcionarios de la entrada principal. Estos menores aceptaron mantener relaciones sexuales con esos hombres porque no tenían ropas ni una manta, y estaban hambrientos. Un día, los chicos se echaron a llorar y se negaron a mantener relaciones sexuales. Los hombres les quitaron sus mantas y tras pasar la noche sin protección frente al frío los chicos aceptaron mantener relaciones sexuales con ellos de nuevo. Tratamos de hacer ver a aquellos muchachos que morirían de SIDA, pero ¿qué podían hacer?»*

Un recluso de Malawi<sup>55</sup>

### Recuadro 4 Legislación sobre violaciones en las cárceles en los Estados Unidos

Una encuesta realizada en 2000 a reclusos de siete prisiones masculinas de los EE. UU. mostró que un 21% de los presos había experimentado al menos un episodio de contacto sexual forzado o bajo presión, y que al menos un 7% había sufrido una violación<sup>47</sup>.

En los Estados Unidos, una organización llamada Stop Prisoner Rape (Pongamos fin a las violaciones de reclusos) tiene en marcha una campaña desde hace años contra este abuso. Su fundador, Steve Donaldson, sufrió una violación en grupo cuando pasó por la cárcel en Washington DC en 1973 por protestar contra los bombardeos estadounidenses en Camboya. En 2003, 30 años después, se promulgó la Ley de eliminación de la violación en las prisiones. Dicha ley insta a recopilar estadísticas a escala nacional sobre las violaciones cometidas en las cárceles estadounidenses, a desarrollar directrices para orientar a los estados sobre cómo tratar la violación de reclusos, a crear un grupo de examen que celebre audiencias anuales y a proporcionar ayudas a los estados para combatir este problema. Steve Donaldson murió en 1996. Estaba infectado con el VIH debido a la violación de que fue objeto en la cárcel<sup>48</sup>.

La evaluación del primer trienio de aplicación de la ley demuestra que se ha logrado un avance considerable en los esfuerzos dirigidos a reducir las violaciones en las cárceles a través de las medidas siguientes:

- Elaboración de políticas (en lugar de secretismo y negativas).
- Prevención (mediante una ubicación más estudiada de los reclusos, de una menor masificación y de la formación de los reclusos).
- Investigación y procesamiento.
- Servicios para las víctimas.
- Capacitación para el personal.
- Colaboración con organismos no penitenciarios<sup>49</sup>.

Esto demuestra que las campañas que muestran tenacidad durante años pueden sacar a la luz los abusos de género tras muchas negativas, y que los cambios en la legislación pueden llevar a medidas prácticas para reducir la frecuencia de estos abusos.

## Recuadro 5 | Protocolo en 12 pasos para investigar las acusaciones de agresión sexual y responder ante ellas

El estado de Oregón, en los Estados Unidos, ha instaurado un protocolo sobre agresiones sexuales para proteger a los reclusos de un mayor hostigamiento y para garantizar que el personal penitenciario toma parte en una recopilación eficaz de pruebas, técnicas de investigación y documentación.

1. Cuando un recluso informa sobre un incidente, el miembro del personal
  - a) Notifica al funcionario encargado (OIC, por sus siglas en inglés).
  - b) Se asegura de que la víctima está segura y que es apartada del agresor.
  - c) Se asegura de que la víctima no se ducha, come o bebe hasta que se le realiza un reconocimiento completo para recopilar pruebas.
  - d) Protege la zona del incidente y la trata como la escena de un crimen hasta que finaliza la investigación.
2. El OIC aísla a la víctima mediante un traslado a los servicios médicos y le pide que indique cuándo y dónde se produjo la agresión y quién la cometió, así como otras preguntas pertinentes.
3. El OIC notifica la agresión sexual a los servicios médicos, que aplican el tratamiento necesario y apropiado sin poner en peligro las pruebas.
4. El OIC comunica al Equipo (interno) de respuesta contra agresiones sexuales la situación de la víctima.
5. Si la denuncia se produce en un plazo de 72 horas tras la agresión, el OIC traslada al recluso agresor a una celda de aislamiento; si recibe autorización para hacerlo, el OIC entrevista al presunto agresor y conserva protegida la ropa tanto de este como de la víctima.
6. El OIC notifica a la unidad de investigaciones con el fin de coordinar la respuesta al suceso por parte de la policía estatal de Oregón.
7. El OIC notifica a la policía estatal de Oregón la agresión sexual.
8. El OIC notifica y resume la situación al superintendente de seguridad, al director de la institución y al director de comunicación.
9. El OIC colabora con el personal de los servicios médicos del centro penitenciario para disponer el traslado de la víctima a un hospital local para su tratamiento, reconocimiento, documentación, recopilación de pruebas forenses, realización de pruebas sobre infección de enfermedades venéreas y su remisión a un orientador.
10. El OIC prepara la autorización del traslado y elige a personal para formar la escolta.
11. En los casos tramitados por la policía estatal de Oregón, el OIC preserva la escena del crimen y la cadena de custodia de pruebas hasta que es relevado por dicha policía, y prepara un informe sobre incidentes infrecuentes.
12. Si la agresión sexual se comunica transcurridas más de 72 horas desde el presunto incidente, el OIC, en consulta con el enlace de agresiones sexuales y con investigadores del Departamento de Centros Correccionales, examina y adopta las medidas apropiadas y trabaja junto al personal del servicio médico de la institución penitenciaria para decidir si realizar un reconocimiento médico sobre el terreno o trasladar a la presunta víctima al hospital local<sup>50</sup>.

La atención sanitaria que se ofrece en muchos sistemas penitenciarios es enormemente inadecuada. Vincular más estrechamente la salud en las cárceles con la sanidad pública y establecer la preponderancia de los principios de sanidad pública es un aspecto muy importante de la reforma. Es muy probable que esta medida arroje los siguientes beneficios a la hora de garantizar que la reforma penal tiene en cuenta las diferentes necesidades de reclusos y reclusas:

- Las reclusas tendrán acceso a una doctora previa solicitud.
- Resultará más fácil para el personal sanitario no empleado por las autoridades penitenciarias emitir juicios independientes y anteponer siempre las necesidades del paciente a los requerimientos de la dirección de la cárcel.
- Nunca se emplearán medidas de seguridad inadecuadas (por ejemplo, encadenar a las reclusas las camas durante las visitas médicas, los reconocimientos ginecológicos o el parto); se proporcionarán preservativos y se ofrecerán medidas de reducción de daños para los consumidores de drogas.
- Se adoptarán medidas congruentes con las normas correctas en materia de sanidad pública, como unas dietas mejoradas con el contenido apropiado de proteínas para mujeres embarazadas y madres lactantes, cuidados preparto y posparto con un nivel similar al que se podría encontrar en la comunidad exterior, y cerciorarse de que el personal sanitario que trata a las mujeres posee la formación adecuada.
- Garantizar el traslado de los casos de enfermedades mentales agudas desde la prisión a un centro sanitario, así como apoyar la prestación de servicios de orientación para víctimas de violencia y abusos en el pasado, y también para los agresores.

- Garantizar que la violencia de género pueda denunciarse ante el personal sanitario sin miedo a sufrir represalias.

### 4.7 Dar respuesta a las necesidades de las mujeres embarazadas y de las madres con hijos de corta edad

Uno de los problemas más complejos a los que se enfrentan los sistemas penitenciarios en relación con las reclusas es garantizar un trato adecuado para las mujeres embarazadas y para las madres de niños de corta edad. Las malas condiciones de las cárceles, la falta de cuidados e instalaciones apropiados, y el elevado nivel de tensión que acompaña al encarcelamiento pueden poner en peligro tanto la salud de la mujer embarazada como la del feto. Las mujeres embarazadas solamente permanecerán en la cárcel en las circunstancias más extremas, como ante la amenaza real de un delito violento. Como ha indicado el Relator Especial sobre las prisiones y las condiciones de detención en África:

*"La cárcel no es un lugar seguro para las mujeres embarazadas, los bebés y los niños de corta edad, y no es recomendable separar a los bebés y los niños de corta edad de sus madres. No obstante, es posible encontrar soluciones para que estas mujeres no sigan encarceladas: uso de fianzas para la detención preventiva, sentencias de no reclusión o libertad condicional o anticipada, libertad condicional, libertad vigilada, [o bien] anulación de sentencias para reclusas"<sup>57</sup>.*

## Recuadro 6 | Salud y atención mental para mujeres encarceladas en la región de Andhra Pradesh

La organización india Asociación para la Justicia y la Reforma Penal (PRAJA) organizó campamentos sanitarios de una semana de duración en dos cárceles de Hyderabad y de Rajahmundry, en el marco de un programa para fomentar la salud mental y la atención para mujeres encarceladas.

Durante las sesiones de estos campamentos:

- Se realizaron pruebas oculares para detectar enfermedades y defectos de la vista. Se distribuyeron 69 pares de anteojos a personas con problemas de visión. Una persona presentaba un problema de cataratas.
- Se suministraron vitaminas, colirio y otras medicinas.
- Una unidad de análisis de sangre determinó el grupo sanguíneo de las reclusas y entregó una tarjeta a cada presa.
- Todas las mujeres se sometieron a una exploración general, y seguidamente se organizó un campamento ginecológico. Se realizaron pruebas dirigidas por cuatro ginecólogos y personal paramédico. Algunas mujeres presentaban síndromes menopáusicos, unas pocas experimentaban problemas menstruales agudos, muchas tenían problemas urinarios y en otras se detectaron síntomas relacionados con el agotamiento.
- El reconocimiento dental mostró que la higiene oral de las reclusas era deficiente. Recibieron consejos médicos generales sobre la importancia de la salud oral.
- Se trataron infecciones de oído y garganta y se recomendaron medidas preventivas<sup>56</sup>.

El proyecto de campamento sanitario de la PRAJA demuestra que, incluso en un país muy pobre, resulta inaceptable que los reclusos no disfruten de unos niveles mínimos de atención sanitaria. Es posible encontrar métodos para posibilitar el respeto de los derechos básicos con una pequeña inversión de recursos.

Si una mujer embarazada está encarcelada, se deben adoptar disposiciones especiales para los cuidados y el tratamiento preparto y posparto. Las normas internacionales sobre derechos humanos dejan claro que los bebés no deberían nacer en la cárcel. Si esto sucede, los nacimientos deben inscribirse en un registro, pero la partida correspondiente no indicará que el parto tuvo lugar en prisión<sup>58</sup>. Nunca se adoptarán medidas de coerción física, como grilletes o camisas de fuerza, con mujeres embarazadas o parturientas, a menos que exista una razón convincente para hacerlo.

Las disposiciones para el cuidado de los niños nacidos de madres encarceladas y el cuidado de hijos de corta edad de reclusas varían en todo el mundo, y van desde la separación del niño de la madre en el momento del parto hasta posibilitar que el niño permanezca junto a su madre hasta cumplir los seis años<sup>59</sup>. Ambas soluciones plantean un dilema. Como se ha indicado anteriormente, una cárcel no es el lugar ideal para criar a un hijo, pero separar a una criatura de su madre resulta perjudicial para su desarrollo incluso si existe un hogar alternativo idóneo para el niño.

La mejor solución es que las mujeres embarazadas y las madres de niños de corta edad no vayan a la cárcel. En todas las decisiones adoptadas en relación con hijos de madres encarceladas, en coherencia con la *Convención sobre los Derechos del Niño*, la consideración primordial debe ser el interés superior del niño<sup>60</sup>. Esas decisiones deben ser adoptadas con respecto a la responsabilidad del Estado de garantizar al niño una protección y una asistencia especiales.

Cuando los hijos viven en la cárcel junto a su madre, **se deben adoptar disposiciones especiales para garantizar que se fomenten y respeten los derechos de los niños** mientras se encuentran en prisión, y también durante cualquier período posterior de separación de su madre:

- El sistema de bienestar infantil, y no la autoridad penitenciaria, tendrá la responsabilidad principal de tomar decisiones en relación con los niños que viven en la cárcel.
- Es necesario adoptar disposiciones que minimicen la naturaleza restrictiva del encarcelamiento para los niños, que potencien la unión entre madres e hijos, y que ofrezcan a los niños acceso a tantas experiencias normales como resulte posible.
- Deben existir mecanismos para proteger a los niños en las cárceles de cualquier forma de violencia física o mental, como el abuso sexual, el abandono o el trato negligente.
- La situación en los países de Asia Central y de Europa Oriental, donde los niños permanecen en una guardería, bajo la atención de cuidadores profesionales y donde son visitados periódicamente durante varias horas por sus madres, es menos deseable que las disposiciones de otros países, donde los niños y sus madres viven juntos en unidades especiales.

## Recuadro 7 | Disposiciones especiales del Código Penal de Rusia para embarazadas, madres e hijos

Como se ha descrito con anterioridad, el Código Penal ruso contempla la anulación de sentencias para mujeres embarazadas o mujeres con hijos de corta edad condenadas por delitos menores. En otros casos, este código acepta que las mujeres embarazadas sean encarceladas y que sus hijos nacidos en prisión permanezcan junto a sus madres con las siguientes condiciones:

- Una mujer en prisión preventiva con hijos menores de tres años puede llevárselos consigo, y tendrá derecho a unas condiciones de vida mejoradas, un servicio médico especializado, raciones y prendas de vestir más generosas, más tiempo fuera de la celda y a no ser trasladada a la celda de castigo.
- En las instituciones penitenciarias se pueden crear guarderías donde cuidar a los hijos de las reclusas hasta que alcanzan los tres años de edad.
- Las mujeres embarazadas y las mujeres con hijos tienen derecho a donaciones de alimentos suplementarias por correo o entregadas durante las visitas, y a un servicio médico especializado.
- Las reclusas embarazadas o aquellas con hijos en el servicio de guardería reciben en sus cuentas corrientes al menos un 50% de sus pagas, pensiones u otros ingresos.
- Las reclusas con hijos en la guardería del centro penitenciario, y las reclusas relevadas del trabajo debido a su gestación o a que recientemente han dado a luz no pueden ser trasladadas a celdas para presas o a celdas de castigo<sup>61</sup>.

En algunos países, cuando una madre es encarcelada sus hijos son separados de ella y puestos bajo la tutela del Estado. Una vez liberada, la madre debe crear un hogar estable antes de recuperar a sus hijos. Un estudio británico descubrió que: "La mitad de las madres cuya liberación está próxima no tenía previsto regresar a su vivienda anterior, casi 4 de cada 10 habían perdido sus hogares y se registraba un incremento del número que esperaba formar parte del colectivo de personas sin techo"<sup>62</sup>. La liberación de estas reclusas requiere una planificación y una ayuda especial, que haga hincapié en una vivienda segura y en el apoyo de la reunificación familiar. Los grupos de la sociedad civil pueden contribuir ayudando con la reinserción social; por ejemplo, ofreciendo hogares de transición y refugios para mujeres.

#### 4.8 Garantizar la disponibilidad de personal penitenciario adecuadamente instruido

##### Capacitación

En muchos países, la formación del personal penitenciario es manifiestamente inadecuada para las tareas que se le exige realizar. Incluso en países donde existe, la formación para personal raramente aborda los problemas y las necesidades específicas de las mujeres y de otros grupos vulnerables, ni tampoco las diferencias entre las cárceles para hombres y para mujeres. La formación y el desarrollo continuo del personal resultan fundamentales si se quiere

que el personal penitenciario sea capaz de desarrollar sus tareas de una manera que responda a las diferencias de género. La formación debe hacer al personal más consciente de la vulnerabilidad de los reclusos y de reclusas ante el abuso, así como conocedor de las políticas y los procedimientos para prevenir y responder ante el abuso.

Véase la herramienta sobre formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad

##### Contratación

Las políticas de contratación deben tener en cuenta el hecho de que el trabajo en prisión consiste en mucho más que ser un vigilante de seguridad. El personal penitenciario debe contar con diversas aptitudes para prestar servicios humanos, y el trabajo en la cárcel debe efectuarse dentro de un marco ético que se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos. El proceso de contratación debe eliminar a los candidatos inadecuados cuyos perfiles sugieran que probablemente recurrirán a la violencia o a abusar de su poder sobre otras personas. Las descripciones del puesto de trabajo, los procedimientos de contratación y los criterios de promoción deben reflejar los requisitos en materia de servicios humanos del papel del funcionario penitenciario.

### Recuadro 8 Igualdad de oportunidades en el empleo en Inglaterra y Gales

El Servicio de Prisiones de Inglaterra y Gales cuenta con una serie de políticas y estructuras diseñadas para garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo. Por ejemplo:

- La política de igualdad de oportunidades del Servicio de Prisiones estipula que los funcionarios penitenciarios que se hayan sometido a un cambio de sexo y que hayan sido aceptados por dicho servicio una vez adquirido su nuevo género pueden llevar a cabo las tareas normales de registro físico propias de un funcionario de ese sexo<sup>64</sup>.
- La red de apoyo al personal del Servicio de Prisiones se denomina GALIP. Apoya a todo el personal y a sus gestores, con independencia de su orientación sexual, y ofrece asesoramiento en cuestiones relacionadas con la comunidad LGBT. La pertenencia a GALIP es gratuita y está abierta a todo el personal interesado por las cuestiones que afectan al colectivo LGBT, a quienes buscan ayuda y asesoramiento, y a cualquier persona que desee ayudar a la red, tanto si se identifica como LGBT como si no.
- En 2007 se firmó un acuerdo entre el Servicio de Prisiones de Inglaterra y Gales y la Comisión de Igualdad de Oportunidades relativo a un plan de actuación para abordar eficazmente el acoso sexual en el seno del Servicio de Prisiones. El acuerdo fue el resultado de un proceso que comenzó en 2005, cuando la Comisión de Igualdad de Oportunidades decidió llevar a cabo una investigación sobre la "frecuencia y persistencia del acoso sexual contra las mujeres y los hombres" que trabajan en el Servicio de Prisiones.

El acuerdo compromete al Servicio de Prisiones a trabajar:

- para determinar la incidencia del acoso sexual del personal del Servicio de Prisiones;
- para instaurar una cultura en la que el acoso sexual sea inaceptable y cuyas normas de conducta obligatorias sean fácilmente comprensibles para todo el personal;
- para garantizar que se aborde y se atienda el acoso sexual de manera eficaz y coherente en todo el Servicio de Prisiones;
- para garantizar que los gestores comprendan perfectamente su deber de prevenir el acoso sexual y lo cumplan a diario;
- para facilitar las denuncias de acoso por parte de los empleados y para apoyar a los denunciantes durante y después de los procedimientos de denuncia;
- para garantizar que los denunciantes confíen en los procedimientos de denuncia y en que las denuncias serán tramitadas de manera rápida, transparente y apropiada;
- para adoptar medidas que permitan implantar sistemas que garanticen el registro y la supervisión de todas las denuncias formales e informales en materia de acoso sexual;
- para tratar de la manera oportuna a los autores del acoso.

Entre las iniciativas específicas que pondrá en marcha el Servicio de Prisiones figuran:

- Un examen y un análisis de las denuncias formales de acoso sexual durante un período de 12 meses para determinar las características de dichas denuncias, la coherencia del enfoque para tratar las denuncias y las enseñanzas extraídas.
- Un examen y un análisis por escrito de 10 expedientes de denuncia elegidos aleatoriamente entre los registrados cada uno de los dos años.
- Una encuesta entre el personal masculino y femenino y a grupos representativos del personal para comprobar: la incidencia del acoso sexual; la naturaleza y el alcance del acoso sexual experimentado u observado; si el personal se siente libre para presentar denuncias y los motivos en el caso de que no sea así; y las medidas más eficaces que se pueden adoptar para prevenir el acoso sexual<sup>65</sup>.

Las normas penitenciarias exigen que las reclusas sean atendidas y supervisadas únicamente por funcionarias. Las mujeres están expuestas a un riesgo particular de abuso sexual y físico cuando se emplea personal masculino con aptitudes inapropiadas en cárceles para mujeres. Por tanto, resulta esencial que los programas de contratación de personal penitenciario prevean la incorporación de un número suficiente de mujeres. Esto puede exigir medidas especiales como campañas de sensibilización específicas en los medios de comunicación, en escuelas y en las comunidades; políticas de empleo favorables a la familia; y una disposición especial para garantizar la retención y la promoción del personal femenino.

Véase la herramienta sobre género y reforma policial para estrategias comparables de contratación de mujeres policías

#### Trato equitativo al personal femenino, lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros

Aunque las mujeres han trabajado en cárceles femeninas desde hace muchos años, el empleo de mujeres en centros penitenciarios para hombres es un avance más reciente. En países donde las mujeres trabajan en prisiones masculinas, han debido hacer frente a discriminación y acoso por parte de sus colegas masculinos, al igual que el personal perteneciente a la comunidad LGBT<sup>63</sup>.

#### 4.9 Involucrar a las organizaciones de la sociedad civil

Una manera importante de garantizar que las cuestiones de género se aborden correctamente en las cárceles es a través de una mayor implicación de las organizaciones de la sociedad civil, que pueden tener amplia experiencia y conocimientos especializados en cuestiones de género.

##### Las organizaciones de la sociedad civil pueden implicarse en:

- **Prestar servicios a los reclusos**, como apoyo a las mujeres que necesitan orientación u otra ayuda para recuperarse de abusos o de adicciones, asesoramiento para enfermos de VIH/SIDA, programas para autores de actos violentos, capacitación para mujeres que les permita encontrar trabajo al ser liberadas, amistad y apoyo para niños sin familia, así como prestación de asistencia en forma de medicamentos para mujeres, niños y otros reclusos vulnerables.

- **Trabajo de derechos humanos** para llamar la atención sobre las cuestiones de género en los sistemas penales, mediante la colaboración en la elaboración de informes alternativos para organismos como el Comité de los Derechos del Niño, Comité contra la Tortura y los mecanismos regionales correspondientes; y aplicando la legislación cuando se detectan incumplimientos flagrantes.
- **Desarrollo de capacidades** del personal del sistema penal y de miembros de grupos de derechos humanos, antidiscriminación y reforma penal, para informarles y ayudarles a incorporar la perspectiva de género a su trabajo.
- **Concienciar** a los organismos públicos, parlamentarios y de supervisión sobre la necesidad de introducir cambios en las política y medidas específicas para abordar la discriminación y el trato deficiente en las cárceles.
- **Auditar** el sistema penal en términos de conciencia de género y asesorar acerca de respuestas de política apropiadas.

Véase la herramienta sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

#### 4.10 Obtener apoyo de la población a la reforma penal

El apoyo de la población a la reforma penal no resulta fácil de obtener. Las reformas destinadas a reducir el número de reclusos o a mejorar las condiciones de las cárceles pueden ser complicadas de introducir. Todos los implicados en la reforma penal (gestores de centros penitenciarios, políticos, medios de comunicación y grupos de la sociedad civil) deben trabajar continuamente para mantener al público involucrado en el debate sobre la privación de libertad y el uso de esta medida. Es necesario elaborar y dar a conocer con frecuencia datos, informes y estadísticas.

Resulta más fácil obtener el apoyo a la mejora del trato a las mujeres y a otros grupos vulnerables en las cárceles que a una reforma más general. El gobierno debe presentar información sobre mujeres y niños en las cárceles que sea fácilmente accesible y no sepultarla al final de largos informes. Involucrando a los grupos de la sociedad civil interesados por las mujeres y los niños, y garantizando que los centros penitenciarios cooperen con estos grupos dándoles acceso a ellos, es posible generar diversas actividades que obtengan el apoyo de la población.

### Recuadro 9 La sociedad civil femenina en Yemen

En Yemen, el Comité Nacional de la Mujer fomenta el diálogo con los responsables de la adopción de decisiones para garantizar la justicia para las mujeres. Hasta hace poco tiempo, las reclusas que habían cumplido su condena tenían prohibido abandonar la prisión a menos que las recogiera un guardián masculino. El Comité Nacional de la Mujer presionó al Ministerio del Interior y finalmente esta norma injusta fue modificada. La Unión de Mujeres de Yemen, apoyada por Oxfam en cinco distritos, cuenta con 36 abogadas voluntarias que prestan asistencia legal gratuita a las mujeres pobres en las prisiones, los tribunales y las comisarías de policía. Gracias a esta ayuda, en 2004 y 2005 fueron liberadas 450 reclusas en total<sup>66</sup>.

# 5 Integración del género en la reforma penal en contextos específicos

## 5.1 Países en situaciones post-conflicto

### Antecedentes

Los Estados que superan un período de conflicto o una agitación interna presentan retos particulares para la reforma penal. En un contexto de multitud de prioridades urgentes, como reconstruir las infraestructuras y restablecer las instituciones básicas, la reforma del sistema penal en ocasiones se considera una prioridad de segundo orden. Desde el inicio es importante que el organismo administrativo estatal correspondiente acepte la necesidad de crear y gestionar unas instalaciones de detención, y que asigne recursos suficientes para estos fines.

### Retos y oportunidades para la integración del género

Reconstruir un sistema penal resulta muy complicado. Las principales consideraciones que es preciso tener en cuenta son las siguientes:

- Debe comprenderse la situación local existente en relación con las cárceles. La población de un país puede establecer asociaciones muy negativas con las cárceles: detención sin juicio, violación, tortura y ejecución. La reforma puede ser una oportunidad de comenzar desde cero y establecer un sistema que sea menos abusivo, más sensible al género y en el que la población pueda confiar.
- El sistema penitenciario original puede haber sido defectuoso o totalmente contrario al Estado de derecho y a la igualdad de género. Su gestión puede haber estado en manos de la policía o el ejército, en contra de lo que dictan las buenas prácticas en el ámbito de los derechos humanos. De ser así, se debe crear un nuevo modelo de encarcelamiento, pero existe el peligro de importar modelos externos al país e inapropiados para sus circunstancias. Un sistema penitenciario debe restablecerse de una manera sensible al entorno cultural y social, haciendo también un esfuerzo por introducir ideas como un mejor trato para las mujeres y la contratación de personal femenino.
- Si todavía un servicio penitenciario previo a un conflicto y puede ser restablecido con rapidez, el entorno post-conflicto puede ofrecer una oportunidad para vetar al personal que haya estado involucrado en abusos y formar al nuevo personal con un enfoque de derechos humanos que incluya la perspectiva de género.
- Antes del conflicto existiría ciertamente una legislación penitenciaria en vigor, pero es posible que fuera inadecuada, anticuada e ignorada por ser obsoleta. Sin embargo, cualquier centro de detención creado en una intervención internacional post-conflicto debe gestionarse de conformidad con la legislación, ya que el cometido de la intervención es ayudar a restablecer un Estado obligado por el Derecho. En el período de transición de 1999, la Fuerza Internacional para Timor Oriental creó una legislación penitenciaria rudimentaria basada en normas internacionales que garantizaba la no discriminación, visitas frecuentes por parte de agentes externos independientes, normas de cacheo a los detenidos, alojamiento, higiene, alimentos, instalaciones

para realizar compras, ejercicio físico, prácticas religiosas y acceso a tratamiento médico<sup>68</sup>. Iniciar la reconstrucción penitenciaria con un sistema que respete los derechos humanos y garantice la no discriminación constituye una base útil para la posterior construcción de un sistema penal que incluya la perspectiva de género.

### ! Sugerencias y recomendaciones

- En situaciones post-conflicto, comprender las diferentes necesidades y funciones de hombres y mujeres resulta de particular importancia, especialmente si durante el conflicto se utilizó la violencia sexual. Las fuerzas extranjeras y los organismos internacionales que se introducen en una situación post-conflicto para reformar el sistema penitenciario necesitarán una formación considerable en términos de conocimiento cultural y perspectiva de género.
- El traspaso, lo antes posible, de la policía y el ejército a un servicio penitenciario civil.
- Cuando se reforme un sistema que existía con anterioridad al conflicto, debe plantearse el trabajo con más miembros jóvenes del personal que habrán tenido menos responsabilidades por abusos en el pasado y que tengan más probabilidades de mostrarse receptivos a un enfoque basado en los derechos humanos y con perspectiva de género.
- Cuando se recurra a personal de otros Estados para gestionar las cárceles durante el período de transición, es importante asegurarse de que los hombres y las mujeres seleccionados tengan experiencia en el trato con reclusas y con presos jóvenes. Los reclutadores deben buscar sensibilidad cultural y unas buenas aptitudes interpersonales y de comunicación, un historial personal ejemplar y perspectiva de género.
- Cuando las visitas a otros países formen parte de la capacitación del personal, es importante que incluyan la exposición a buenas prácticas en cuestiones de género y reuniones no solamente con funcionarios, sino también con grupos de la sociedad civil implicados en cuestiones de género.
- Garantizar que la población tenga acceso a información correcta sobre las cárceles, el régimen y el trato, para disipar los rumores relacionados con malos tratos y abusos sexuales y de otras clases. Las visitas familiares son importantes, no solamente para las familias afectadas, sino también para que estas familias puedan acallar los rumores sobre presuntos malos tratos.

## 5.2 Países en transición en Europa Oriental y Asia Central

Los países de Asia Central y de Europa Oriental (denominados países en transición después de 1989, ya que se consideró que estaban en transición hacia una nueva forma de gobierno) están gobernados por diversos regímenes en lo tocante a la reforma penal. Los países de Europa Oriental y el Cáucaso ahora pertenecen al Consejo de Europa y están obligados por el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* y por su instrumento de orientación, las *normas penitenciarias europeas*. Desde la caída de la Unión Soviética, en Rusia se han producido reformas sustanciales tendentes hacia un sistema más basado en los derechos humanos. En Asia Central se ha mantenido el modelo ruso de encarcelamiento, aunque se han introducido cambios para adecuarlo a las normas de derechos humanos y al Estado de derecho.

## Recuadro 10 Mujeres encarceladas en el Afganistán<sup>67</sup>

Tordai y Shafiq (junto con otras 12 reclusas y sus 15 hijos) comparten un centro de detención con 236 reclusos en un recinto de adobe que originalmente albergó el Departamento de la Policía de Tráfico de la ciudad de Mazar. El edificio solamente tiene dos pequeños patios y nueve celdas compartidas por reclusos y reclusas.

La falta de espacio implica que quienes aguardan a ser juzgados languidecen con los condenados en un mismo espacio. Según el director de la prisión, el coronel Abdulrub: "Además de que nos faltan medicinas adecuadas y atención sanitaria, estas celdas antiguas y abarrotadas suponen otro problema para los reclusos que viven en este recinto", y añade que una estancia creada inicialmente para 10 presos puede albergar a más de 30 reclusos.

Las autoridades penitenciarias de Mazar también se quejaron sobre la falta de alimentos, así como de unas instalaciones médicas y educativas apropiadas para los niños que viven junto a sus madres en la cárcel. "El Gobierno solamente aporta 1 dólar de los Estados Unidos por recluso al día, lo que no llega ni para comprar pan seco", indicó un funcionario de la cárcel.

Los organismos de derechos humanos han manifestado su preocupación por las malas condiciones carcelarias en este desfavorecido Estado de Asia Central. En el país hay 34 cárceles y muchas carecen de edificios separados para reclusas, que a menudo ocupan celdas originalmente creadas para reclusos.

"Aproximadamente 90 niños viven con sus madres, que han sido condenadas por diferentes delitos, y carecen de guarderías o de cualquier otra instalación para su desarrollo en ninguna de las cárceles del país", aseguró el mismo funcionario.

"Las condiciones penitenciarias en el Afganistán siguen siendo extremadamente deficientes y los reclusos generalmente deben recurrir a sus parientes para obtener alimentos y cubrir sus gastos", indicó la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán en su informe anual de 2005. "Las cárceles y su personal presentan una grave carencia de recursos y no se ofrece formación sobre el cuidado de los reclusos o sobre sus obligaciones en lo tocante a los derechos humanos de los presos", decía el informe.

Según este informe, en 2005 el organismo de derechos humanos ayudó a lograr la liberación de 1.386 personas detenidas de manera ilegal y sacó a 27 niños de celdas para adultos.

### Retos y oportunidades para la integración del género:

- Se ha establecido una disposición legal para dispensar un trato diferente a las mujeres encarceladas y a las mujeres con niños en prisión, lo que puede constituir una plataforma para la reforma.
- El marco del Consejo de Europa ofrece la posibilidad de basar la reforma en elementos no discriminatorios de los requisitos en materia de derechos humanos.

### ! Sugerencias y recomendaciones

- Podría alentarse a las organizaciones profesionales de mujeres, como los grupos de abogadas y de doctoras, a interesarse por ayudar a las mujeres encarceladas.
- Los países miembros del Consejo de Europa son objeto de visitas por parte del CPT, que habitualmente publica sus conclusiones junto con la réplica del gobierno correspondiente. Estos informes normalmente prestan atención especial a las cuestiones de género. Las organizaciones de la sociedad civil y los parlamentarios pueden utilizarlos para basar sus iniciativas de concienciación.

## 5.3 Países en desarrollo

Los sistemas penitenciarios de muchos países en desarrollo, como el África Subsahariana y los países del Caribe de habla inglesa, se basan en la herencia de las antiguas potencias coloniales. En las antiguas colonias británicas, las cárceles a menudo siguen el diseño británico habitual e incorporan aspectos de las prisiones del Reino Unido tal y como eran en el pasado. Las presiones económicas y las

deficiencias en la gobernanza conllevan que las condiciones de las cárceles habitualmente son malas y a menudo peligrosas. Las cárceles del África francófona siguen el sistema jurídico francés, pero también aquí las condiciones suelen ser muy deficientes. En Bangladesh, la India y el Pakistán, la influencia colonial sigue estando muy presente. En estos países, la idea del encarcelamiento fue impuesta por el colonialismo en sistemas que con frecuencia estaban más orientados a la restitución que al castigo. El sistema de justicia formal solamente es una parte de un conjunto de opciones mucho más amplio para tratar actos que la sociedad ve con desaprobación.

Las mujeres y los menores encarcelados en estos países se enfrentan a diversos problemas. En algunos países, las mujeres pueden ser encarceladas por delitos relacionados con la dote, por adulterio o por ser víctimas de una violación. Probablemente son repudiadas por sus familias y pueden verse privadas del contacto con sus hijos. En esos países, donde la supervivencia depende de los alimentos y de las medicinas proporcionadas por los familiares, las mujeres se encuentran en una situación de enorme desventaja. Con frecuencia los menores no son separados de los adultos y corren un peligro evidente de sufrir abusos.

En Asia Sudoriental, el sistema penitenciario habitualmente está reglamentado de manera estricta, con normas muy rigurosas sobre la manera en que los reclusos deben doblar las mantas o sentarse. La ideología subyacente a estos sistemas penitenciarios es que una cárcel debe ser un lugar de reforma en el que se considera que los presos deben renunciar a una forma de pensar equivocada y volver al redil. Son muchas las mujeres encarceladas por pequeños delitos relacionados con la droga.

El 14 de febrero de 2002, funcionarios de alto rango del Departamento de Correccionales escoltaron a una delegación de Amnistía Internacional en su visita a la cárcel de mujeres de Lard Yao, en la provincia de Nonthaburi, en la periferia de Bangkok. Los funcionarios penitenciarios reconocieron la existencia de problemas de hacinamiento y una proporción elevada y peligrosa de reclusos por cada vigilante. Como sucede en la mayoría de cárceles de este reino, el gran hacinamiento se debe a los elevados índices de detención y encarcelamiento de consumidores y traficantes de drogas<sup>69</sup>.

#### Retos y oportunidades para la integración del género:

- La discriminación contra las mujeres a menudo está muy extendida en estos países y el sistema penal lo refleja, en lo concerniente al trato de las reclusas y también del personal penitenciario femenino.
- Pueden surgir obstáculos para abordar las experiencias violentas y los abusos sexuales del pasado, como los tabús de reconocer la existencia de estos problemas, por lo que probablemente no habrá disponible asesoramiento al respecto. De igual modo, es probable que las iniciativas para luchar contra la violencia sexual en las cárceles deban enfrentarse a una conspiración de silencio.
- Cuando se trabaja en países muy pobres para mejorar su sistema penitenciario, es necesario encontrar soluciones de bajo costo que sean sostenibles y coherentes desde un punto de vista económico.
- En los países pobres, el sistema penitenciario puede beneficiarse de la ayuda de organizaciones (como el Comité Internacional de la Cruz Roja o *Médicos Sin Fronteras*) para cubrir las necesidades sanitarias y de otro tipo de los presos.

#### ! Sugerencias y recomendaciones

- Antes de embarcarse en una reforma penal que incluya una perspectiva de género, resulta prudente entender la función que el encarcelamiento desempeña en el sistema y en la cultura, así como los problemas que afectan a las mujeres y a otros grupos en la sociedad general.
- Los regímenes penitenciarios para las mujeres en los países en desarrollo deben tener en cuenta la probabilidad de abandono y de miseria tras la salida de prisión, y trabajar para ofrecer a las mujeres medios alternativos para ganarse el sustento.
- Puede ser posible sacar a niños y menores de las cárceles y reubicarlos en entornos más idóneos con la ayuda de organizaciones externas, como el UNICEF. Otros organismos de las Naciones Unidas y ONG pueden apoyar las iniciativas para mejorar las condiciones en las cárceles para mujeres.

### 5.4 Países desarrollados

El que un país sea rico no significa necesariamente que su sistema penitenciario sea un modelo de buen trato, sin discriminación y con una observancia concienzuda de la legislación en materia de derechos humanos. De hecho, el CPT, que visita todos los centros de detención de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, afirma que hay mucho por cambiar en los países de Europa Occidental y en los relativamente menos prósperos de Europa Oriental.

Por ejemplo, en una visita a la República Checa en 2006, el Comité informó sobre el caso de un recluso ucraniano, denominado F, que permanecía en una celda de aislamiento por "destruir bienes de la prisión". Se trataba de "un hombre

de corta estatura, demacrado y trémulo". La delegación "llegó a la conclusión de que F había sido violado y sometido a abusos físicos durante su estancia en la cárcel de Valdice. Además, mientras permaneció en la sección E había sido forzado a mantener relaciones sexuales tanto anales como orales con tres reclusos diferentes, y también había sido obligado a masturbarlos"<sup>70</sup>.

En algunos países desarrollados se detecta una tendencia intensa y rápidamente creciente del uso del encarcelamiento, y un incremento particularmente rápido del encarcelamiento de mujeres. En Inglaterra y Gales, el número de mujeres encarceladas se ha duplicado con creces a lo largo de los últimos 10 años<sup>71</sup>. En los EE. UU., entre 2000 y 2006 la población carcelaria femenina creció un 3,3% anual, mientras que la masculina lo hizo en un 2%<sup>72</sup>.

Los países desarrollados tienen más probabilidades de aplicar políticas de igualdad de oportunidades para el empleo que den como resultado una plantilla mixta; y, en algunos países, las mujeres han alcanzado la cúspide de la administración penitenciaria o se han convertido en directoras de grandes prisiones que albergan únicamente a hombres. Sin embargo, todavía se registran problemas de acoso contra personal femenino y casos de abusos sexuales a reclusas.

#### Retos y oportunidades para la integración del género:

- El endurecimiento del clima político contra los infractores y el recurso a la privación de libertad cuando resultaría más apropiado dispensar un tratamiento, especialmente en relación con el consumo de drogas ilegales, ha afectado negativamente a las mujeres en el sistema de justicia penal de algunos países desarrollados.
- Los países desarrollados tienden a influir en las políticas penales de los países en desarrollo a través de sus iniciativas de ayuda, y también el programa de los organismos donantes, de manera que se exportan políticas desfavorables a una reforma penal con perspectiva de género.
- La población carcelaria experimenta un crecimiento en muchos países desarrollados sin que se produzca un incremento proporcional de los recursos, por lo que se resienten la capacitación sobre las necesidades especiales de las mujeres y otros reclusos vulnerables, y también los programas para presos como la orientación ofrecida a víctimas de abusos en el pasado.
- Sin embargo, la mayor parte de los países desarrollados cuenta con:
  - unas organizaciones de la sociedad civil activas y relativamente bien dotadas de recursos que impulsan campañas para la reforma penitenciaria, así como una serie de organizaciones que prestan ayuda y apoyo a los reclusos y les asisten en su reinserción social;
  - sistemas de bienestar social que garantizan que los reclusos que abandonan la cárcel, especialmente las mujeres, no queden en situación de miseria;
  - los organismos de derechos humanos supervisan el trato a las personas que están privadas de su libertad y que sufren discriminación.
- Los países de Europa están obligados por las leyes de la Unión Europea contra la discriminación y los requisitos que abarcan el género y la orientación sexual, y por el *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, que prohíbe la discriminación; y los representantes de estos países en el Parlamento Europeo se interesan por asuntos relacionados con los derechos humanos y la lucha contra la discriminación.

### Sugerencias y recomendaciones

- Los medios tienen una influencia particular a la hora de configurar actitudes ante el delito y el castigo. Una buena cobertura periodística del uso de las cárceles para mujeres y los problemas que eso implica puede resultar eficaz para contribuir al cambio.
- Las leyes contra la discriminación de la Unión europea y del Consejo de Europa no se han utilizado de manera generalizada para mejorar la situación de las mujeres encarceladas, pero podrían usarse con ese fin.
- El CPT es un recurso europeo único que abarca a 47 países y que ha prestado una atención minuciosa a las mujeres encarceladas y a la violencia de género. Los grupos de la sociedad civil pueden trabajar para garantizar que sus informes se den a conocer y que sus recomendaciones a los gobiernos se pongan en práctica.
- Los donantes que apoyan la reforma penal en otros países pueden trabajar para garantizar que se aborden las cuestiones de género.

## 6 Principales recomendaciones

1. **Evaluación y recopilación de información:** analizar el sistema penal para garantizar que su incidencia no sea discriminatoria y que se ocupe de manera justa y equitativa de todos los afectados, como el personal y las familias de los reclusos. La recopilación de datos oficiales del sistema penal debe proporcionar información desagregada por sexo, el uso de la prisión preventiva y el nivel y la duración de la condena, y ha de garantizar que los datos sobre incidencia de la violencia están disponibles y muestren el grado de violencia de género.
2. **Supervisión y seguimiento:** garantizar que los sistemas de inspección supervisen las cuestiones de género y que los informes de los inspectores sean publicados y reciban una respuesta gubernamental. Los inspectores deben ser independientes de la administración de la prisión y tener acceso en todo momento a todos los centros de detención. Los equipos de investigación estarán formados por hombres y mujeres, y deben tener acceso a personal médico.
3. **Mecanismos de denuncia:** instaurar en todas las cárceles unos sistemas de denuncia creíbles, para que resulte posible notificar los incidentes de violencia de género sin que la persona denunciante se convierta en víctima.
4. **Seguridad y actividades adecuadas:** garantizar que las reclusas no estén sujetas a un nivel de seguridad superior del justificado por el nivel de peligro que entrañan. Las actividades educativas y de formación profesional en las cárceles deben ser apropiadas para dotar a hombres y mujeres de autosuficiencia cuando abandonen la prisión.
5. **Contacto familiar:** colocar el contacto familiar en el centro de las actividades de la cárcel, como vía para humanizar el régimen penitenciario y para mantener juntas a las familias. El contacto familiar nunca debe ser denegado o limitado en el marco de un sistema disciplinario. Solamente se impondrán visitas sin contacto personal cuando exista una evidencia clara de riesgo de seguridad.
6. **Dignidad humana:** garantizar el respeto de la dignidad humana es una prioridad máxima de la gestión de las cárceles y de las normas procesales. Las normas deben ser claras e inequívocas, y señalar que el personal masculino jamás debe cachear a las reclusas, ni estar presente en zonas donde las mujeres se vistan o se duchen. Los procedimientos penitenciarios, en especial los referentes a los registros corporales al desnudo y los registros internos estarán basados en necesidades reales tanto de los reclusos como de las reclusas.
7. **Violencia de género:** establecer mecanismos para proteger a todos los reclusos frente a la violencia de género por parte del personal penitenciario o de otros presos. Garantizar que los mecanismos de denuncia y de supervisión faciliten la comunicación de la violencia de género, y asegurarse de que estos abusos sean castigados y de que la víctima reciba apoyo.
8. **Atención sanitaria:** aspirar a una atención sanitaria de alta calidad en las cárceles vinculada al sistema sanitario público, que aborde las necesidades particulares tanto de los reclusos como de las reclusas.
9. **Mujeres embarazadas y madres:** encarcelar a mujeres embarazadas y a madres de niños de corta edad solamente cuando resulte absolutamente necesario. Las mujeres que dan a luz en hospitales externos jamás deben ser encadenadas o esposadas y recibirán la atención adecuada. Cuando los niños vivan en la cárcel junto a sus madres, su entorno tratará de reproducir en la medida de lo posible el de la comunidad exterior.
10. **Contratación y capacitación del personal penitenciario:** reformar la contratación y la capacitación del personal penitenciario a fin de garantizar una formación inicial y continua apropiadas. Proteger a los reclusos frente a la violencia sexual y abordar las diferentes necesidades de reclusos y de reclusas serán elementos básicos de la formación de personal penitenciario. Garantizar la igualdad de oportunidades para el personal femenino y los miembros del colectivo LGBT en el sistema penitenciario.
11. **Sociedad civil:** abrir las prisiones a la participación de la sociedad civil, lo que incluye a los grupos interesados por las reclusas y los presos LGBT. Esta es una forma destacada de prevenir los abusos y de garantizar que mujeres, niños y otros grupos vulnerables tengan acceso a los servicios especializados que necesitan, tanto en la cárcel como cuando recuperan la libertad.
12. **Apoyo a la reforma penal:** obtener el apoyo de la población a la reforma penal, trabajando para ello con el Parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación.

## 7 Recursos adicionales

### Sitios web útiles

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios  
[www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)  
Consejo Cuáquero para los Asuntos Europeos: Women in Prison - <http://www.quaker.org/qcea/prison/index.html>  
Stop Prisoner Rape - <http://www.spr.org/>  
Reforma Penal Internacional -  
<http://www.penalreform.org/>  
Penal Reform and Justice Association -  
<http://www.prajaindia.org/prajainaction.html>  
Asociación de Mujeres Encarceladas -  
<http://www.wpaonline.org/>

### Guías prácticas y manuales

Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management*, Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2002.  
<http://www.prisonstudies.org>

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios,  
*Guidance Notes on Prison Reform*, Londres, 2005.  
<http://www.prisonstudies.org/>

OCDE-DAC: *OECD DAC Handbook on Security System Reform: supporting security and justice*, 2006.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Zweig, J.M. et al., *Addressing Sexual Violence in Prisons: A National Snapshot of Approaches and Highlights of Innovative Strategies Final Report* (The Urban Institute: Washington), 2006.  
[http://www.urban.org/UploadedPDF/411367\\_psv\\_programs.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/411367_psv_programs.pdf)

### Artículos e informes en línea

Comité Internacional de la Cruz Roja, *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict*, Part II Women Deprived of their Freedom, 2004.  
[http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0840/\\$File/ICRC\\_002\\_0840.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0840/$File/ICRC_002_0840.PDF!Open)

Bastick, M., *Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas: Ginebra), 2005.  
<http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/Commentary-SMR-women-in-prison.pdf>

### Libros y otras publicaciones no disponibles en línea

Alfredsson, G. y Tomaševski, K., *A Thematic Guide to Documents on the Human Rights of Women* (Martinus Nijhoff Publishers: La Haya), 1995.

Carlen, P., *Women and Punishment: The struggle for justice* (Willan Publishing: Cullompton, Devon), 2002.

Cruells, M. e Igareda, N., *Women, Integration and Prison* (Aurea Editores: Barcelona), 2005.

Devlin, A., *Invisible Women*, (Waterside Press: Winchester), 1998.

McMahon, M., *Women on Guard: Discrimination and Harassment in Corrections* (University of Toronto Press: Toronto), 1999.

Shankardass, R.D., *Barred for Life Scarred for Life: Experiences and Voices of Women in the Criminal Justice System* (PRAJA: Gurgaon, India), 2004.

## NOTAS FINALES

1. Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff* (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios: Londres), 2002.
2. OCDE-DAC: *Handbook on Security Sector Reform*, 2006, pág. 199. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>
3. Stern, V., *Alternatives to Prison in Developing Countries* (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios/Reforma Penal Internacional: Londres), 1999.
4. Townhead, L., *Pre-Trial Detention of Women and its Impact on Their Children* (Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas: Ginebra), 2007.
5. Human Rights Watch, *Ill-equipped: U.S. Prisons and Offenders with Mental Illness*. (HRW: Nueva York), 2003.
6. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, "Guidance Note 8: Prison Staff and their Training", *Guidance Notes on Prison Reform*. (ICPS: Londres), 2004.
7. World Prison Brief Online informa de que 113 países de un total de 191 para los que se dispone de datos muestran unas tasas de ocupación de las prisiones superiores al 100% de la capacidad oficial del sistema penitenciario. <http://www.prisonstudies.org>
8. Coyle, A. y Stern, V., *Captive Populations: Prison Health Care*; Healy, J. y McKee, M., *Assessing Health Care: Responding to Diversity* (Oxford University Press: Oxford), 2004, págs. 116-117.
9. Consejo de Europa, *Programa de reforma del sistema penitenciario en Azerbaiyán, 1ª reunión del grupo de dirección de la OIDDH/Consejo de Europa sobre la capacitación del personal de prisiones, Estrasburgo, del 18 al 20 de diciembre de 2000* (Consejo de Europa: Estrasburgo, 2001), y comunicado de prensa del Consejo de Europa: *Comisión contra la Tortura del Consejo de Europa: publicación de tres nuevos informes sobre Ucrania*. (Consejo de Europa: Estrasburgo, 2002). <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2002-10-09-eng.htm>
10. En Irlanda, por ejemplo, la edad legal mínima para adquirir responsabilidad penal se elevó de 7 a 12 años en octubre de 2006. Esto significa que los niños menores de 12 años no pueden ser acusados de un delito (aunque los niños de 10 u 11 años pueden ser imputados por asesinato, homicidio, violación o agresión sexual con agravantes). Además, cuando se impute un delito a un menor de 14 años, no podrá instruirse ningún otro procedimiento contra él (o ella) sin el consentimiento del Director del Ministerio Público. <http://www.citizensinformation.ie/categories/justice/children-and-young-offenders/children-and-the-criminal-justice-system-in-ireland>
11. Reforma Penal Internacional, *Reducing Pre-trial Detention: An Index on Good Practices Developed in Africa and Elsewhere* (PRI: Londres), 2005. Véase también Golub, S., *Forging the Future: Engaging Law Students and Young Lawyers in Public Service, Human Rights and Poverty Alleviation* (Open Society Institute: Nueva York), 2004.
12. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas*, 12 de junio de 1997.
13. Human Rights Watch, *No Escape: Male Rape in US Prisons*, (HRW: Nueva York), 2001. Véase también Omar, M., "Horror of Rape in East African prisons", *BBC News*, 21 de julio de 2005, y Gear, S., "Behind the Bars of Masculinity: Male Rape and Homophobia in and about South African Men's Prisons", así como *Sexualities: Studies in Culture and Society*, Vol.10, No. 2 (abril de 2007) (Sage Publications: Londres), 2007.
14. Reforma Penal Internacional, *HIV/AIDS in Malawi Prisons: A Study of HIV Transmission and the Care of Prisoners with HIV/AIDS in Zomba, Blantyre and Lilongwe Prisons* (PRI: Londres), 1999.
15. Mann, R., *Law & Sexuality: A Review of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Legal Issues in Law & Sexuality*, Vol 15, (Tulane University Law School: Nueva York), 2006. Véase también Cassell, H., "TG Prisoner Sues Corrections Department", *Bay Area Reporter*, 28 de junio de 2007: reportaje sobre una reclusa transgénero que denunció al Departamento de Centros Correccionales de California por no protegerla frente al acoso sexual, cuando ya había denunciado que había sido violada en repetidas ocasiones por dos presos con los que compartía celda. <http://www.ebar.com/news/article.php?sec=news&article=1957>
16. Bastick, M., *Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas: Ginebra), 2005, págs. 72-77.
17. Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, *The Prison Within: The imprisonment of Women at Hydebank Wood 2004-06* (IHR: Belfast), 2007; Consejo de Europa, *Informe al Gobierno noruego sobre la visita realizada a Noruega por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) entre el 27 de junio y el 6 de julio de 1993* (CPT: Estrasburgo), 1994.
18. Carlen, P., *Women and Punishment: The Struggle for Justice*. (Willan Publishing: Cullompton, Devon), 2002.
19. Walmsley, R., *World Female Imprisonment List* (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios: Londres), 2006.
20. Comisión Africana de Derechos y de los Pueblos, *Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa: Mission to the Republic of South Africa*, 14 – 30 June 2004 (ACHPR: Banjul), 2004, pág. 50.
21. Consejo de Europa, *The CPT Standards*, Section VII. (Consejo de Europa: Estrasburgo), 2006. <http://www.cpt.coe.int/EN/documents/eng-standards-scr.pdf>
22. Estrada, R. y Marksamer, J., "Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Young People in State Custody: Making the Child Welfare and Juvenile Justice Systems Safe for All Youth through Litigation, Advocacy and Education", *The Temple Law Review*, Vol. 79, Issue 2. (Temple University: Philadelphia), 2006. <http://equityproject.org/pdfs/Estrada%20-%20LGBT%20young%20ppl%20in%20state%20custody.pdf>
23. Estrada, R. y Marksamer, J., "Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Young People in State Custody: Making the Child Welfare and Juvenile Justice Systems Safe for All Youth through Litigation, Advocacy and Education", *The Temple Law Review*, Vol. 79, Issue 2. (Temple University: Philadelphia), 2006. <http://equityproject.org/pdfs/Estrada%20-%20LGBT%20young%20ppl%20in%20state%20custody.pdf>
24. Comisión Canadiense de Derechos Humanos, *Protecting Their Rights: A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women*, párrafos 1.1-1.7 (CHRC: Ottawa), 2003.
25. Según un informe del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías titulado "An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons (EMCDDA: Lisboa), 2001, pág. 27, en 2001, 9 de los 15 países de la UE contaban con políticas claras que permitían el acceso gratuito de los reclusos a los preservativos.
26. Stern, V., *Creating Criminals: Prisons and People in a Market Society* (Zed Books: Londres), 2006, cap. 2, pág. 35.
27. McMahon, M., *Women on Guard: Discrimination and Harassment in Corrections* (University of Toronto Press: Toronto), 1999, pág. 56; y Comisión de Igualdad de Oportunidades, *Agreement between Her Majesty's Prison Service and the Equal Opportunities Commission (and its successor body) on an action plan to prevent and deal effectively with sexual harassment in Her Majesty's Prison Service* (EOC: Londres), 2007.
28. Puede consultarse una lista completa de las disposiciones del Código Penal Ruso relativas a las mujeres en Moscow Helsinki Group *Situation of Prisoners in Contemporary Russia*, (MHG: Moscú), 2003, págs. 223-224.
29. Carlen, P., *Women and Punishment: The Struggle for Justice*. (Willan Publishing: Cullompton, Devon) 2002, cap. 6, págs. 16-17.
30. Comité Antidiscriminación de Queensland, *Women in Prison: A report by the Anti-Discrimination Committee Queensland*, (ADCQ: Brisbane), 2006.
31. British Home Office, *The Corston Report: A Review of Women with Particular Vulnerabilities in the Criminal Justice System*, (Home Office), 2007.
32. Bastick, M., *Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas: Ginebra), 2005, págs. 12-14.
33. Home Office, *The Corston Report: a review of women with particular vulnerabilities in the criminal justice system* (Home Office: Londres), 2007, pág 22.
34. Consejo de Europa, *The CPT Standards*, Section VII. (Consejo de Europa: Estrasburgo), 2006, pág. 77. <http://www.cpt.coe.int/EN/documents/eng-standards-scr.pdf>

35. Coyle, A., *Children of Imprisoned Parents: European Perspectives on Good Practice*. (Montrouge, Francia: Eurochips). 2007.
36. Stanley, E. and Byrne, S., *Mothers in Prison: Coping with Separation from Children*, documento presentado en el marco de la conferencia Women in Corrections: Staff and Clients, Adelaida, 31 de octubre – 1 de noviembre de 2000, págs. 3-4. <http://www.aic.gov.au/conferences/womencorrections/stanbyrn.pdf>
37. Informe al Gobierno sueco sobre la visita realizada a Suecia por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) entre el 27 de junio y el 5 de febrero de 2003, que señala que "Cuando la delegación visitó la prisión preventiva de Gotemburgo, 96 de los 153 presos preventivos presentes (un 63%) sufrían restricciones... A la inmensa mayoría de estos reclusos (90 de 96, un 93%) se les denegaban el acceso a la asociación, las llamadas telefónicas y las visitas, y su correspondencia era sometida a la censura", pág. 27.
38. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. *Mission Report 2001* (no publicado).
39. Informe al Gobierno irlandés sobre la visita realizada a Irlanda por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) entre el 20 y el 28 de mayo de 2002, pág. 33.
40. Reyes, H., "Women in prison and HIV" in *HIV in Prisons: A Reader with Particular Relevance to the Newly Independent States* (OMS), 2001, pág. 199. <http://www.euro.who.int/document/e77016.pdf>
41. Shankardass, R.D., *Barred for Life Scarred for Life: Experiences and Voices of Women in the Criminal Justice System*, pág. 158 (PRAJA: Gurgaon, India), 2004.
42. Consejo de Europa, *The CPT Standards, Section VII*s. (Consejo de Europa: Estrasburgo), 2006, pág. 79. <http://www.cpt.coe.int/EN/documents/eng-standards-scr.pdf>
43. Consejo de Europa, *The CPT Standards, Section VII*s. (Consejo de Europa: Estrasburgo), 2006, pág. 77. <http://www.cpt.coe.int/EN/documents/eng-standards-scr.pdf>
44. Tribunal Supremo del Canadá, *Weatherall c. Canadá* (Fiscal General) (1993) 2 S.C.R. 872. El tribunal falló que "la igualdad no implica necesariamente un trato idéntico... La realidad de la relación entre los sexos es tal que la tendencia histórica de la violencia perpetrada por los hombres contra las mujeres no va acompañada de una tendencia comparable en la que los hombres sean las víctimas y las mujeres las agresoras... el efecto de la búsqueda cruzada de género es diferente, y supone una amenaza mayor para las mujeres que para los hombres".
45. Bastick, M., *Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas: Ginebra, 2005), pág. 15. <http://www.quono.org/geneva/pdf/humanrights/Commentary-SMR-women-in-prison.pdf>
46. Tomado del informe final del proyecto de colaboración penitenciaria entre el Reino y Moscú del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2003 (no publicado).
47. Human Rights Watch, *No Escape: Male Rape in U.S. Prisons*, 2000. <http://www.hrw.org/reports/2001/prison/report.html>
48. *Prison Rape Elimination Act Becomes Federal Law*, Stop Prisoner Rape, comunicado de prensa del 4 de septiembre de 2003, y *Stephen Donaldson, 49. Led Reform Movement Against Jailhouse Rape*, Stop Prisoner Rape, comunicado de prensa del 19 de julio de 1996.
49. Zweig, J.M. et al., *Addressing Sexual Violence in Prisons: A National Snapshot of Approaches and Highlights of Innovative Strategies Final Report* (The Urban Institute: Washington DC), 2006.
50. Zweig, J.M. et al., *Addressing Sexual Violence in Prisons: A National Snapshot of Approaches and Highlights of Innovative Strategies Final Report* (Justice Policy Center of the Urban Institute: Washington DC), 2006, págs. 33-35.
51. Nelles, J., HIV- and Hepatitis B and C Infection Controlled in a Swiss Prison for Women over two years, Conferencia Internacional sobre el VIH/SIDA, 1998, págs. 12-1091.
52. Stern, V., "Problems in Prison Worldwide, with a Particular Focus on Russia", *Annals of the New York Academy of Sciences* (Academia de Ciencias de Nueva York: Nueva York), 2001, pág. 117.
53. Lines, R. et al., *Prison Needle Exchange: Lessons from a Comprehensive Review of International Evidence and Experience* (Canadian HIV/AIDS Legal Network: Toronto), pág. 30, 2004.
54. Goldson, B., *Vulnerable Inside: Children in Secure and Penal Settings* (The Children's Society: Londres), pág. 51, 2002.
55. Reforma Penal Internacional, *HIV/AIDS in Malawi Prisons: A Study of HIV Transmission and the Care of Prisoners with HIV/AIDS in Zomba, Blantyre and Lilongwe Prisons* (PRI: Londres), 1999, pág. 10.
56. Dhavan, R.D., Shankardass, *Where the Mind is Without Fear and the Head is Held High* (Penal Reform and Justice Association: Hyderabad, 2001, págs. 26-27.
57. Chirwa, V., Informe del Relator Especial sobre las prisiones y las condiciones de detención en África: Prisons in Malawi, 17-28 June 2001, pág. 36.
58. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos: Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977* (ACNUDH: Ginebra), 1955, regla 23, apartado 1.
59. Consejo Cuáquero para los Asuntos Europeos, *Women in Prison: A Review of the Conditions in Member States of the Council of Europe*. (QCEA: Bruselas), 2007, págs. 49-52.
60. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Convención de los Derechos del Niño* adoptada y abierta para su firma, ratificación y adhesión en virtud de la resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989; la Convención entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con su artículo 49 (ACNUDH: Ginebra), 1990, artículo 3.
61. Moscow Helsinki Group, *Situation of Prisoners in Contemporary Russia* (MHG: Moscú), 2003, págs. 223-224. <http://www.mhg.ru/english/1E7AF09>
62. Wedderburn, D., *Justice for Women: The Need for Reform* (Prison Reform Trust), 2000, pág. 9.
63. McMahon, M., *Women on Guard: Discrimination and Harassment in Corrections* (University of Toronto Press Toronto), 1999, pág. 56; Comisión de Igualdad de Oportunidades. *Agreement between Her Majesty's Prison Service and the Equal Opportunities Commission (and its successor body) on an action plan to prevent and deal effectively with sexual harassment in Her Majesty's Prison Service* (EOC: Londres), 2007.
64. Departamento de Asuntos Constitucionales, *Government Policy Concerning Transsexual People*. (DCA: Londres), 2002. <http://www.dca.gov.uk/constitution/transsex/policy.htm#part2>
65. Comisión de Igualdad de Oportunidades. *Agreement between Her Majesty's Prison Service and the Equal Opportunities Commission (and its successor body) on an action plan to prevent and deal effectively with sexual harassment in Her Majesty's Prison Service* (EOC: Londres), 2007.
66. Oxfam, *Yemen Programme Overview*. [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/yemen/programme.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/where_we_work/yemen/programme.htm)
67. IRIN (2006), *Afghanistan: Misery for Female Prisoners*. <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=34266>
68. Kelly, M.J., et al., 'Legal Aspects of Australia's involvement in the International Force for East Timor', *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 841, (ICRC: Ginebra), 2001, págs. 101-139.
69. Amnesty International, *Thailand: Widespread Abuses in the Administration of Justice* (AI: Bangkok), 2002. <http://web.amnesty.org/library/index/engasa390032002>
70. Consejo de Europa, *Informe al Gobierno checo sobre la visita realizada a la República Checa por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) entre el 27 de marzo y el 7 de abril de 2006 y entre el 21 y el 24 de junio de 2006* (Consejo de Europa: Estrasburgo), 2007, pág. 24.
71. Prison Reform Trust, *Bromley Briefing Prison Fact File May 2007* (PRT: Londres), 2007, pág. 5.
72. Bureau of Justice Statistics, *Bulletin: Prison and Jail Inmates at Midyear 2006* (Departamento de Justicia de los Estados Unidos: Washington DC), 2007. <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pjim06.pdf>





# Género y reforma penal

## ÍNDICE

Importancia del género en la reforma penal

Cómo integrar el género en la reforma penal

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular para la reforma penal

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la reforma penal, así como información práctica para hacerlo.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado Más información).

## Importancia del género en la reforma penal

La **reforma penal es** el trabajo emprendido con el objetivo de cambiar un sistema penal para adecuarlo al Estado de derecho y al marco internacional de derechos humanos. Su objetivo es garantizar que las sanciones sean proporcionadas, no discriminatorias y tengan por objetivo la rehabilitación, además de convertir las instituciones penitenciarias en lugares en los que se respete la dignidad de las personas y se asegure la observancia de los derechos de las reclusas y reclusos<sup>1</sup>.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

### Normas de derechos humanos

- Para que las instituciones penales cumplan las normas nacionales e internacionales de derechos humanos es necesario que toda persona privada de libertad sea tratada con "humanidad y respeto por la dignidad inherente al ser humano".
- Evitar y actuar contra la violencia sexual en los entornos penitenciarios, incluso contra la cometida por el personal de prisiones.

### Políticas penales no discriminatorias

- Asegurar que las políticas y los procedimientos penales reflejen y aborden las necesidades específicas de los reclusos de ambos sexos, así como de los jóvenes, los niños y otros grupos marginados.

### Rehabilitación de los prisioneros

- Garantizar que las iniciativas de rehabilitación y reintegración tengan en cuenta y se adapten a las necesidades y capacidades de los reclusos de ambos sexos y a las realidades de la sociedad en la que viven, sin poner en peligro el carácter universal de las normas que defienden la decencia y la dignidad.

### Salud Pública

- Promover la mejora de la salud pública haciendo frente a las enfermedades de transmisión sexual entre los reclusos de ambos sexos y proporcionando unos servicios adecuados de salud reproductiva a las mujeres privadas de libertad, inclusive a las que puedan estar embarazadas.

## Recuadro 1 | Atención de la salud para las personas privadas de libertad

En el marco de un programa dirigido a promover la salud mental y el cuidado de las mujeres en las prisiones, la Asociación India para la Justicia y la Reforma Penal (PRAJA) organizó unos campamentos dedicados a la salud de una semana de duración en dos centros penitenciarios ubicados en Hyderabad y Rajahmundry. En dichos campamentos se pusieron a disposición de todas las mujeres y los niños de los citados centros los servicios siguientes: revisiones y exámenes generales, que incluían el análisis de la presión sanguínea, examen mamario, dermatológico, mediciones de estatura y peso y revisión del estado de salud general; análisis de sangre; examen dental; examen de la vista, nasal y de garganta; examen ginecológico; la formulación de recomendaciones alimentarias y medicinales; la respuesta a consultas sobre otros problemas físicos o psicológicos. El proyecto de los campamentos de salud promovido por PRAJA demuestra que, incluso en un país muy pobre, pueden encontrarse métodos que permitan cumplir los derechos básicos invirtiendo unos recursos muy modestos.

### Fomentar la incorporación laboral de hombres y mujeres en el sector penal

- Promover la plena participación laboral de hombres y mujeres en el sector penal.
- Prevenir adecuadamente y actuar contra el acoso sexual y la discriminación cometidos por el personal de prisiones.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar las cuestiones de género en la reforma penal no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera Forma de Detención o Prisión (1988).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo integrar el género en la reforma penal

### Análisis

Llevar a cabo un análisis del sistema penal desde el punto de vista del género. Desagregar todos los datos por sexo, edad y origen étnico como mínimo. El análisis deberá centrarse en:

- ✓ la legislación aplicable;
- ✓ las políticas y procedimientos penales aplicados a las reclusas y los reclusos;
- ✓ el conjunto de programas y servicios disponibles para las mujeres y los hombres;
- ✓ el acceso a los servicios de salud;
- ✓ datos sobre el nivel de violencia de género en las prisiones;
- ✓ la paridad entre el personal penitenciario masculino y femenino;
- ✓ los códigos de conducta que regulen el comportamiento del personal de prisiones;
- ✓ la existencia de mecanismos de vigilancia y de presentación de reclamaciones para supervisar el cumplimiento de las políticas, los procedimientos y los códigos de conducta.

### Políticas y procedimientos sensibles al género

- Evaluar las políticas y los procedimientos penales desde la perspectiva de género para asegurar que sean proporcionados, no discriminatorios y que aborden las necesidades específicas de los reclusos de ambos sexos. Garantizar, en particular, que las mujeres no sufran discriminación en la detención previa al juicio ni en la clasificación de seguridad.

- Asegurar que las reclusas y los reclusos permanezcan encarcelados cerca de sus familias y que se adopten medidas que faciliten un contacto regular con ellas.
- Garantizar el acceso a la atención de la salud a los reclusos de ambos sexos (véase el recuadro 1), incluido el acceso a una doctora y a servicios de salud reproductiva en el caso de las reclusas, así como a servicios de salud mental independientes.
- Asegurar que también se reconozcan y satisfagan las necesidades de las mujeres embarazadas, las mujeres en período de lactancia y los niños en materia de salud física y mental.

### Prevenir la violencia de género y responder ante ella

- Establecer códigos de conducta con respecto al acoso sexual, la discriminación y la violencia de género para el personal de prisiones, así como mecanismos para denunciar estos delitos de forma confidencial.
- Establecer leyes, protocolos y procedimientos para hacer frente a la violencia de género entre las y los reclusos, inclusive medidas preventivas y punitivas, así como protocolos para el cuidado y la remisión de las víctimas (véase el recuadro 2).
- Garantizar la presencia de personal adecuadamente instruido para la gestión de los problemas sensibles desde el punto de vista del género, como el abuso sexual y otras formas de violencia de género.
- Crear una cultura de tolerancia cero con respecto al acoso sexual, el abuso sexual y la conducta inapropiada por parte del personal penitenciario, y promover una cultura de respeto por los derechos de los reclusos, incluido el derecho a disfrutar de beneficios tales como las visitas conyugales, con independencia del sexo, la orientación sexual o la etnia de los reclusos.

### Mecanismos de vigilancia y de denuncia

- Crear mecanismos y órganos de vigilancia interna y externa a escala nacional, incluso sistemas de inspección independientes y mecanismos claros de documentación y denuncia:
  - Equipos de inspección compuestos por inspectores de ambos sexos y por inspectores especializados en cuestiones de género para ganarse la confianza de todos los reclusos y abordar adecuadamente los problemas que surjan, como la violencia de género.
  - Incluir especialistas en el ámbito de la salud en el equipo de inspección para evaluar las instalaciones y los procedimientos penitenciarios.
- Crear mecanismos internos de denuncia sensibles al género:
  - Asegurar que los procedimientos de denuncia sean accesibles, lo más confidenciales posibles y que las reclusas y reclusos estén protegidos frente a posibles represalias.

## Recuadro 2 | Eliminación de las violaciones en el entorno penitenciario

En los Estados Unidos, una ONG llamada Stop Prisoner Rape viene desarrollando desde hace años una campaña para luchar contra este tipo de abuso. En 2003 se promulgó la Ley de eliminación de la violación en las prisiones. Dicha ley insta a recopilar estadísticas a escala nacional sobre las violaciones cometidas en las prisiones estadounidenses, a desarrollar directrices para orientar a los estados sobre cómo tratar la violación de un recluso o reclusa, a establecer un grupo de examen que celebre audiencias anuales y a proporcionar ayudas a los estados para combatir este problema. La evaluación del primer trienio de aplicación de la ley demuestra que se ha logrado un avance considerable en los esfuerzos dirigidos a reducir las violaciones en las cárceles a través de las medidas siguientes:

- la elaboración de políticas (en lugar de mantener el secreto y negar la existencia de un problema);
- la prevención (a través de una ubicación mejor estudiada de las y los reclusos, un menor hacinamiento y la educación de las personas privadas de libertad);
- la investigación y el procesamiento;
- servicios para las víctimas;
- capacitación para el personal;
- colaboración con organismos pertenecientes a otros ámbitos.

- Llevar a cabo un examen independiente de las denuncias presentadas para proteger a los reclusos de ambos sexos de las violaciones de los derechos humanos, y al personal penitenciario frente a acusaciones falsas.
- Asegurar que las y los reclusos analfabetos también puedan entender plenamente los mecanismos de denuncia y acceder a ellos.

### Capacitación de género

Proporcionar capacitación de género a todo el personal de prisiones, que incluya temas como:

- los derechos humanos de los prisioneros y un tratamiento adecuado para hombres, mujeres, niños y niñas en la prisión;
- prevención de la violencia de género (incluidas las violaciones cometidas por hombres) y respuestas adecuadas frente a este problema;
- salud e higiene de las reclusas, incluido el suministro de artículos tales como compresas y la provisión de sanitarios adecuados;
- las necesidades específicas de los grupos de reclusos vulnerables, como las mujeres embarazadas y las madres de niños de corta edad que también vivan en la prisión;
- las necesidades de las reclusas previas a la liberación y en el momento en que se produzca esta, incluida la disponibilidad de una vivienda segura, el apoyo para la reunificación familiar y la capacitación profesional.

### Incrementar la participación de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil

- Incrementar la contratación, la retención y la promoción de personal femenino en las prisiones.

## Recuadro 3 | Participación de la sociedad civil

En Yemen, el Comité Nacional de la Mujer fomenta el diálogo con los responsables de la adopción de decisiones para garantizar la justicia para las mujeres. Hasta hace poco tiempo, las reclusas que habían cumplido su condena tenían prohibido abandonar la prisión a menos que las recogiera un guardián masculino. El Comité Nacional de la Mujer presionó al Ministerio del Interior y finalmente esta norma fue modificada. La Unión de Mujeres del Yemen cuenta con 36 abogadas voluntarias que prestan asistencia legal gratuita a las mujeres pobres en las prisiones, los tribunales y las comisarías de policía. Gracias a esta ayuda, en 2004 y 2005 fueron liberadas 450 reclusas en total<sup>2</sup>.

- En colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, prestar servicios como asesoramiento profesional y confidencial a las reclusas (véase el recuadro 3).
- Involucrar a la sociedad civil en los procesos de reforma penal, especialmente a las organizaciones de mujeres:
  - obtener el apoyo de la población a la reforma penal, trabajando para ello con el Parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación;
  - colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para crear conciencia y desarrollar la capacidad interna del sistema penal sobre las cuestiones de género;
  - desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para supervisar el sistema penal desde la perspectiva de género.

### La herramienta 5 incluye también...

- Ejemplos y sugerencias para la implantación de procedimientos de inspección y denuncia sensibles al género.
- Consideraciones para mejorar la organización de las visitas penitenciarias.
- Cómo proteger la dignidad humana en el sistema penal.
- Un protocolo en 12 pasos para investigar las acusaciones de agresión sexual y responder ante ellas.
- Cómo satisfacer las necesidades de las mujeres embarazadas y las madres jóvenes.

## Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

En los contextos post-conflicto, la reforma del sistema penal suele considerarse poco prioritaria en comparación con otras necesidades de reconstrucción. En este marco, la transversalización de las cuestiones de género en la reforma penal suele recibir una atención y un apoyo insuficientes. Por lo tanto, es importante garantizar que el órgano administrativo estatal responsable comprenda la necesidad de contar con unos centros de detención sensibles al género.

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- Las prisiones pueden tener una pésima imagen entre la población como resultado de encarcelamientos sin juicio previo, violaciones, torturas, ejecuciones, etc.
- Es posible que el sistema penitenciario anterior presentara disfunciones, no aplicara los principios del Estado de derecho e ignorara el concepto de igualdad de género. También puede ocurrir que la gestión de las prisiones estuviera en manos de la policía o de las fuerzas armadas, en contra de lo que dictan las buenas prácticas en el ámbito de los derechos humanos.

### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- La reconstrucción puede ofrecer una oportunidad para respaldar la creación de un sistema menos abusivo, más sensible al género y que se granjee una mayor confianza de la población.

- El entorno posterior a un conflicto puede ofrecer una oportunidad para elaborar un censo y para acometer un proceso de identificación dirigido a determinar el número exacto y la identidad de todos los trabajadores y trabajadoras del sistema penitenciario, así como para llevar a cabo a continuación un proceso de verificación de antecedentes con objeto de identificar a los empleados y empleadas a los que se haya acusado de cometer violaciones graves de los derechos humanos.

## ? Preguntas que formular para la reforma penal

Una evaluación representa una de las mejores vías para identificar los puntos de partida, las fortalezas y debilidades de cara a la incorporación de la perspectiva de género en la reforma penal. A continuación figuran varios ejemplos de preguntas sobre el género que es importante incluir en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la reforma penal.

- ¿Existen leyes, políticas y procedimientos sensibles al género para dar un tratamiento adecuado a problemas tales como las violaciones en el entorno penitenciario?
- ¿Existen órganos de vigilancia y supervisión externos e independientes que hagan un seguimiento del acoso sexual, la discriminación, la violación y otras formas de violencia de género?
- ¿Permiten los procesos de mantenimiento de registros extraer conclusiones sobre el tratamiento que reciben los diferentes grupos? ¿Se desagregan las estadísticas por sexo, edad y origen étnico? ¿Se dan a conocer estos datos al público, a los medios de comunicación y a los órganos gubernamentales de supervisión?

- ¿Tienen acceso los reclusos de ambos sexos a unos servicios de salud adecuados? ¿Qué disposiciones existen para proteger la salud física y mental de las embarazadas, las madres en período de lactancia y los niños?
- ¿Cómo se garantiza a las mujeres y los hombres el contacto familiar durante el período de privación de libertad?
- ¿Adopta el sistema penitenciario iniciativas específicas para prevenir la violencia de género y responder ante ella, como la prestación de servicios a las víctimas de violencia de género?
- ¿Ha recibido el personal de prisiones capacitación sobre cuestiones de género, incluidos el acoso sexual, la violación y otras formas de violencia sexual?
- ¿Es proporcionada la representación de hombres y mujeres entre el personal de prisiones? ¿Hay mujeres en puestos de supervisión y gestión? ¿Se han adoptado iniciativas para incrementar la contratación, la retención y la promoción de personal femenino?
- ¿Participa la sociedad civil en las actividades de análisis, formulación de políticas, seguimiento y supervisión del sector penitenciario?

## Más información

### Recursos

Bastick, M.: *Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, 2005.

OCDE-DAC: *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, 2007.

CICR: "Part II Women Deprived of their Freedom", *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict*, 2004.

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios: *A Human Rights Approach to Prison Management*, 2002.

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios: *Guidance Notes on Prison Reform*, 2005.

The Urban Institute: *Addressing Sexual Violence in Prisons: A National Snapshot of Approaches and Highlights of Innovative Strategies Final Report*, 2006.

### Organizaciones

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios – [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)

Asociación para la Justicia y la Reforma Penal (India) – [www.prajaindia.org/prajainaction.html](http://www.prajaindia.org/prajainaction.html)

Reforma Penal Internacional – [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Consejo Cuáquero para los Asuntos Europeos, Mujeres en Prisión – [www.quaker.org/qcea/prison/index.html](http://www.quaker.org/qcea/prison/index.html)

Stop Prisoner Rape – [www.spr.org](http://www.spr.org)

Asociación de Mujeres Encarceladas – [www.wpaonline.org](http://www.wpaonline.org)

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr).

La autora de esta Nota Práctica fue Anna Korneeva, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 5, cuya elaboración corrió a cargo del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.

1. Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*, (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios: Londres), 2002.

2. *Oxfam, "Yemen Programme Overview"*. [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/yemen/programme.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/where_we_work/yemen/programme.htm)

# Género y gestión de fronteras

Angela Mackay





# Género y gestión de fronteras

Angela Mackay

### **Acerca de la autora**

Angela Mackay is an independent consultant, specialised in conflict management, gender, human rights and human trafficking. Until June 2007, she was part of an International Centre for Migration Policy Development implementation team that established and developed training materials for the Kosovo Border and Boundary Police Training Unit. Formerly Director of Programmes at the Pearson Peacekeeping Training Centre (Canada), she developed and tested the first 'Gender and Peacekeeping' training materials for the UN Department of Peacekeeping Operations. In 2002, Angela was the Chief of the Office of Gender Affairs in the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. She also developed and delivered counter-trafficking training for the International Organisation for Migration in Macedonia and Kosovo.

### **Editores**

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### **Agradecimientos**

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Martha L. Cottam, Vanessa Farr, Werner Fasching, Hermann Fuertmueller, Marcelyn L. Thompson y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugihō Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### **Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**

Esta Herramienta sobre género y gestión de fronteras forma parte de una caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. La caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad  
Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres), DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### **DCAF**

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### **OSCE/OIDDH**

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

### **ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)**

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Martine Perret, 2007).  
© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Angela Mackay. "Género y gestión de fronteras". *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿Qué es la gestión de fronteras?</b>	<b>1</b>
<b>3. Importancia del género en la gestión de fronteras</b>	<b>2</b>
3.1 Prevención y detección de la trata de personas y el contrabando.....	2
3.2 Protección y promoción de los derechos humanos .....	3
3.3 Instituciones representativas en el ámbito de la gestión fronteriza. ....	4
3.4 Apropiación local, supervisión civil y colaboración.....	5
<b>4. Cómo integrar el género en la gestión de fronteras</b>	<b>5</b>
4.1 Mejorar la prevención y la detección de la trata de personas.....	5
<i>Políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género</i> .....	6
<i>Mecanismos multisectoriales</i> .....	7
<i>Capacitación sobre la trata de personas</i> .....	8
<i>Colaboración con organizaciones de la sociedad civil</i> .....	9
4.2 Fortalecer la protección y la promoción de los derechos humanos.....	9
<i>Códigos de conducta</i> .....	9
<i>Capacitación de género</i> .....	10
4.3 Crear instituciones más representativas en el ámbito de la gestión fronteriza.....	10
<i>Evaluaciones</i> .....	11
<i>Políticas y prácticas de contratación inclusivas y específicas para mujeres</i> .....	11
<i>Retención del personal femenino</i> .....	12
<i>Promoción del personal femenino</i> .....	12
4.4 Mejora de la supervisión de la sociedad civil .....	12
<b>5. Integración del género en la gestión fronteriza en contextos específicos</b>	<b>13</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto.....	13
5.2 Países en transición.....	14
5.3 Países en desarrollo.....	15
5.4 Países desarrollados.....	16
<b>6. Principales recomendaciones</b>	<b>18</b>
<b>7. Recursos adicionales</b>	<b>19</b>

## ACRÓNIMOS

<b>BBPTU</b>	Unidad de Capacitación de la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo
<b>CSO</b>	Organización de la sociedad civil
<b>CEDEAO</b>	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
<b>EU</b>	Unión Europea
<b>VIH/SIDA</b>	Virus de la inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
<b>ICMPD</b>	Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos de América

# Género y la gestión de fronteras

## 1 Introducción

*"Unos servicios de gestión de fronteras eficaces e integrados son cruciales para garantizar la seguridad de los ciudadanos, promover la estabilidad regional y facilitar el comercio y el desarrollo".*

OECD DACHandbook<sup>1</sup>

Unas fronteras adecuadamente gestionadas garantizan una circulación fluida de personas, mercancías y servicios, que contribuyen al crecimiento económico y la seguridad humana. Una labor sólida de prevención, detección e investigación por parte de los servicios fronterizos disuade la actividad criminal; por su parte, los esfuerzos internacionales de lucha contra la delincuencia transfronteriza fortalecen la colaboración regional.

Esta herramienta se centra en la reforma de la gestión fronteriza y en los diferentes efectos que ejercen las transacciones fronterizas sobre la vida de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. La herramienta engloba las diversas funciones de control de fronteras –aduanas, servicios de inmigración y organismos encargados de hacer cumplir la ley– y demuestra las ventajas operacionales que tiene el hecho de garantizar la inclusión de la perspectiva de género en las políticas, procedimientos y prácticas de gestión de fronteras.

La herramienta está diseñada para proporcionar una introducción básica a la gestión de fronteras y las cuestiones de género para el personal de los gobiernos nacionales (incluidos los países donantes) así como para las organizaciones internacionales y regionales (como las Naciones Unidas, la OSCE, la OIM y la UE) responsables del desarrollo de las políticas y los programas de gestión de fronteras. Los representantes parlamentarios, las organizaciones de la sociedad civil, los expertos del mundo académico y los investigadores que trabajen en el ámbito de la gestión de fronteras o en las cuestiones relacionadas con el género también la encontrarán útil.

### La herramienta incluye:

- Una introducción conceptual a la gestión de fronteras y el género.
- Un breve esbozo de las formas en que la integración del género fortalece la gestión de fronteras.
- Medidas encaminadas a integrar el género en la gestión de fronteras.
- Examen de cuestiones específicas relacionadas con el género y la gestión de fronteras en contextos post-conflicto, países en transición, países en desarrollo y países desarrollados.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

Esta herramienta constituye un recurso para la formulación de políticas y programas de gestión de fronteras con perspectiva de género. Se trata de uno de los primeros recursos sobre gestión de fronteras y cuestiones de género e incluye estudios de casos, sugerencias y ejemplos extraídos de otras áreas relacionadas con la aplicación de la ley, y puede adaptarse a los contextos específicos de gestión fronteriza. Muchos de los ejemplos expuestos hacen referencia a Kosovo, lo que refleja tanto la propia experiencia de la autora como el nivel de atención prestada a la reforma del sector de la seguridad en aquella zona.

## 2 ¿Qué es la gestión de fronteras?

La gestión de fronteras concierne a la administración de los límites fronterizos. Aunque el significado exacto del término puede variar según el contexto nacional, normalmente hace referencia a las normas, técnicas y procedimientos que regulan las actividades y el tráfico a través de las zonas fronterizas definidas<sup>2</sup>. Las fronteras son muy diversas; por algunas pasan miles de personas y de toneladas de mercancías diariamente, mientras que otras son apenas pasos aislados. La reforma de la gestión de las fronteras, en el marco de los procesos de reforma del sector de la seguridad, representa un desafío único, en especial porque debe lograr un equilibrio adecuado entre la prevención de la entrada ilegal de personas o mercancías y la apertura al comercio y el trabajo que cumplen todos los requisitos legales.

Los servicios de vigilancia fronteriza, inmigración y aduanas son los principales responsables de gestionar la circulación de personas y mercancías a través de las fronteras. En general:

Los **guardias fronterizos** suelen encontrarse bajo la autoridad de un servicio civil o paramilitar encargado de la aplicación de la ley. Su tarea es la prevención de las actividades transfronterizas ilícitas, la detección de amenazas para la seguridad nacional a través de la vigilancia de las fronteras terrestres y marítimas y el control de personas y vehículos en los pasos fronterizos designados<sup>3</sup>.

Los **servicios de inmigración** son responsables de hacer cumplir las restricciones de entrada y salida, garantizar la legalidad de los documentos de viaje, identificar e investigar las actividades delictivas y ayudar a quienes necesiten protección.

El **servicio de aduanas e ingresos/impuestos especiales** es un servicio fiscal al que, por lo general, se encomienda la tarea de regular la circulación transfronteriza de mercancías. Su función consiste en facilitar el comercio y, al mismo tiempo, hacer cumplir las restricciones nacionales a la entrada y salida de mercancías, aplicar los regímenes de tarifas e impuestos al comercio y proteger la salud de

personas, animales y plantas.

En los países desarrollados, la tarea de controlar la circulación de personas a través de las fronteras suele asignarse al Ministerio del Interior. Durante un conflicto armado o una situación de perturbación regional, cuando la prioridad pasa a ser la contención de los ciudadanos y la defensa de las fronteras frente a la entrada de enemigos, los organismos civiles suelen quedar relegados a un papel secundario. En muchos Estados en transición y en situaciones post-conflicto, la asunción de la gestión de fronteras puede ir acompañada de un énfasis desproporcionado en el control de las fronteras debido a las preocupaciones relativas a la seguridad y la defensa.

### Entre los retos comunes en el ámbito de la gestión de fronteras figuran los siguientes:

- La gran porosidad de unos límites fronterizos largos y sin vigilancia al tráfico de personas y vehículos.
- La actividad criminal en las zonas fronterizas (por ejemplo, prostitución, trata de personas, contrabando de seres humanos, terrorismo, etc.).
- Corrupción.
- Desconfianza de los ciudadanos hacia los servicios fronterizos.
- Marginación social y económica de las zonas fronterizas.

Frente a estos desafíos, cabe la posibilidad de poner en marcha diversas reformas. Estas pueden implicar, por ejemplo, la celebración de acuerdos regionales de gestión de fronteras (como el acervo de Schengen de la UE), la creación de una organización independiente para la vigilancia fronteriza o la capacitación para identificar a las víctimas de la trata de personas. La naturaleza y la dimensión de los procesos de reforma de gestión de las fronteras vienen determinadas por el contexto histórico y por las prioridades en materia de seguridad, las características geográficas y la disponibilidad de recursos. La reforma de la gestión de fronteras viene motivada por un conjunto de factores, que pueden incluir los siguientes:

- La necesidad de un planteamiento unificado en cuanto a las políticas de visado, asilo y migración.
- La demarcación de fronteras que hayan sido objeto de disputas en el pasado.
- La inversión realizada para lograr la incorporación a grupos políticos o económicos en el futuro (como la UE o la CEDEAO).
- La contribución a la seguridad regional y las ventajas que se obtienen de esta.
- El aumento de las aportaciones realizadas por las instituciones financieras.
- La construcción de infraestructuras y el establecimiento de marcos jurídicos.

La multiplicidad de tareas y responsabilidades que todo ello conlleva, así como la amplia variedad de intereses y de organismos nacionales e internacionales involucrados, requiere un enfoque sólidamente integrado en lo que respecta a la reforma de la gestión de las fronteras. La creación de unas fronteras abiertas, adecuadamente controladas y seguras puede ser una empresa compleja y delicada.

## 3 Importancia del género en la gestión de fronteras

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

**La transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>4</sup>.

Para obtener más información, puede consultarse la Herramienta sobre género y la RSS

La integración de las cuestiones de género en los procesos de reforma de la gestión de fronteras mejora la eficacia operacional a través de:

- La mejora de la prevención y detección de la trata de personas y el contrabando.
- El fortalecimiento de la protección y promoción de los derechos humanos.
- La creación de instituciones más representativas en el ámbito de la gestión fronteriza.
- La mejora de la apropiación local, la supervisión y la colaboración.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la gestión de fronteras es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).*
- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).*
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).*

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

### 3.1 Prevención y detección de la trata de personas y el contrabando

Una gestión eficaz de las fronteras, que evite y detecte la trata de personas y el contrabando, es fundamental como factor disuasorio y como eslabón clave en la lucha contra la delincuencia local, regional y transnacional. La Organización Internacional del Trabajo ha estimado que cada año 2,45 millones de personas son objeto de trata con fines de trabajo forzado en todo el mundo<sup>5</sup>. Se calcula que la trata de seres humanos genera anualmente unos 44.000 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>6</sup>.

Una vez que la trata organizada de personas consigue establecerse en un Estado o región, siempre crece con rapidez y plantea serios riesgos para la estabilidad de los países afectados. Sus efectos más importantes incluyen los siguientes:

- **El incremento de la violencia entre grupos criminales organizados con un interés financiero en los mercados de trabajo y del sexo:** las víctimas de la trata son sustraídas de los mercados ilegales de trabajo y del sexo o introducidas en dichos mercados, lo que puede provocar violentas "guerras territoriales" cuando los traficantes se enfrentan a los delincuentes locales para hacerse con el control de estas lucrativas formas de explotación humana.
- **Crecimiento y diversificación de la delincuencia organizada:** la trata de personas organizada no es un problema aislado de otros. Una vez establecidas, las redes de trata se diversifican con rapidez y entablan alianzas mutuamente beneficiosas con los grupos de delincuencia organizada que actúan en otras esferas, como el terrorismo o el contrabando de medicamentos y de armas.
- **Desestabilización de la economía a través del aumento del blanqueo de dinero:** la rentabilidad financiera de la trata conduce rápidamente a formas muy sofisticadas de blanqueo de dinero tanto interno como externo, lo que puede socavar las condiciones del mercado comercial y financiero y desestabilizar la economía.
- **Aumento de la corrupción en el sector público:** la trata y el contrabando de personas afectan a múltiples niveles, lo que genera numerosas oportunidades para corromper a funcionarios de organismos diversos. Además, la corriente de efectivo que crean estas actividades proporciona recursos para luchar contra los esfuerzos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- **Corrupción política y tráfico de influencias:** de forma similar, la riqueza que generan estas actividades delictivas puede permitir a sus autores comprar influencia política y corromper al sistema político en beneficio propio.
- **Desestabilización de la inversión económica extranjera:** la trata organizada que provoca un blanqueo de dinero endémico, corrupción en el sector público y la consiguiente pérdida de confianza en el sistema económico básico puede ejercer un efecto negativo sobre las estrategias de inversión de las grandes corporaciones mundiales<sup>7</sup>.

La trata de personas es una actividad con un importante sesgo de género. Aunque los fines de la trata de personas varían de unas regiones a otras y en el seno de cada región, el objetivo fundamental de la trata de mujeres y niñas es la explotación sexual y el trabajo doméstico. Las mujeres son particularmente vulnerables a la trata cuando migran para encontrar trabajo, sobre todo si no van acompañadas, poseen un bajo nivel educativo, se encuentran en situación de pobreza y no están familiarizadas con las tácticas de los traficantes de personas. Las mujeres tienen mayores probabilidades de carecer de documentos personales de viaje (puesto que es posible que necesiten de la autorización de su familia para desplazarse). Las mujeres que viajan sin documentación personal son, por definición, migrantes ilegales que a menudo caen en las redes de los explotadores. Los hombres y los niños también son objeto de trata, sobre todo con el fin de desarrollar trabajos forzados y servidumbre en la agricultura, la construcción y la industria. En África occidental, por ejemplo, se sabe que las patrullas fronterizas aceptan sobornos de los traficantes para poder introducir grandes cantidades

de niños a través de las fronteras para trabajar como esclavos<sup>8</sup>. Unos procedimientos sensibles al género en las fronteras ayudan a detectar a las víctimas de la trata y son necesarios para defender los derechos humanos de las personas que son objeto de trata y contrabando de seres humanos.

### 3.2 Protección y promoción de los derechos humanos

*"El acoso y la extorsión a viajeros y comerciantes se ha convertido en una realidad cotidiana en las regiones fronterizas".*

International Crisis Group en referencia a Asia central<sup>9</sup>

Todas las personas –incluidas las víctimas de la trata y el contrabando de seres humanos, los solicitantes de asilo y los refugiados– deben ser tratadas en las fronteras de forma que se protejan y promuevan sus derechos humanos. Cuando los funcionarios de fronteras respetan los derechos humanos, los ciudadanos confían en ellos. Esta confianza genera un incremento en la circulación de personas, mercancías y servicios, lo que a su vez contribuye al crecimiento económico y a la seguridad humana. Una relación de confianza con las comunidades fronterizas también mejora la capacidad de las autoridades de fronteras para prevenir y detectar la delincuencia.

En los controles fronterizos pueden producirse diversos tipos de **violaciones de los derechos humanos**, como:

- Denegación del derecho a solicitar asilo o de los procedimientos de búsqueda de refugio.
- Discriminación racial y elaboración de perfiles étnicos.
- Exigencia de sobornos a los comerciantes transfronterizos por parte de los funcionarios.  
*En Tayikistán, por ejemplo, cuando los comerciantes masculinos se enfrentan a este tipo de demandas por parte de los funcionarios de fronteras, la carga de la actividad comercial pasa a las mujeres, los niños y las personas mayores, que son percibidos como menos vulnerables a sufrir abusos físicos. Los traficantes de drogas a gran escala utilizan a las mujeres como mensajeras, creyendo que serán objeto de menos controles en los puntos fronterizos<sup>10</sup>.*
- Denegación de paso a personas que necesitan asistencia sanitaria en las fronteras o los controles fronterizos.  
*Amnistía Internacional denuncia casos en los que las mujeres palestinas no tuvieron otra opción que la de dar a luz en el suelo, en el asiento trasero de un taxi o en vehículos privados debido a registros o retrasos en las aduanas por parte del ejército israelí, así como a denegaciones de paso a personas y ambulancias<sup>11</sup>.*
- Acoso y discriminación por razón de sexo u orientación sexual.
- Violencia física: palizas y tortura.
- Explotación sexual: exigencia de favores sexuales a cambio de la autorización de paso, del otorgamiento de la condición de refugiado o de documentación legal<sup>12</sup>.
- Violación y otras formas de abuso sexual, como:  
*Abusos en la frontera entre los Estados Unidos y México, dirigidos fundamentalmente contra mujeres mexicanas<sup>13</sup>. Violaciones de mujeres y niñas por parte de soldados en la frontera albanokosovar<sup>14</sup>. Mujeres obligadas por los funcionarios de fronteras a ver videos pornográficos en la frontera entre Tailandia y Birmania<sup>15</sup>. La presunta agresión y humillación sexual de un hombre bengalí por parte de las fuerzas de seguridad fronterizas de la India en la frontera de este país<sup>16</sup>.*

- Prostitución forzada en las zonas fronterizas.

Hombres y mujeres pueden ser objeto de diversos tipos de violaciones de los derechos humanos en las fronteras (véase el recuadro 1). En las áreas que sufren una tensión elevada o existe temor debido al terrorismo, los hombres y los niños tienen mayores probabilidades que las mujeres de ser detenidos o de que se les deniegue el paso. Tras los atentados del 11-S, los hombres y las mujeres de origen árabe o de Oriente Medio han sido objeto de una discriminación creciente en determinadas fronteras. Cualquier persona que carezca de documentos identificativos es más vulnerable al abuso, sea cual sea su sexo y su edad. La carencia de documentos puede deberse a la pobreza, a la falta de servicios públicos durante un conflicto armado o al hecho de que tales documentos pueden haber sido destruidos, sustraídos o retenidos por familiares masculinos o por otras personas que deseen limitar su movilidad. También se puede denegar el paso a las mujeres embarazadas debido al temor de que demanden servicios sanitarios y sociales. Lo mismo sucede en el caso de las madres que no pueden demostrar la ciudadanía de sus hijos, puesto que en algunos lugares la forma de acreditar la ciudadanía es mediante una prueba de paternidad.

En épocas de crisis se producen importantes movimientos de población, lo que provoca que las zonas fronterizas sean propensas a la violencia. La mayoría de las poblaciones de refugiados están compuestas por mujeres, niños y personas mayores que, en ausencia de hombres adultos, son vulnerables a la discriminación y el abuso. Cuando las mujeres tratan de cruzar las fronteras en busca de seguridad, pueden ser agredidas por los guardas fronterizos. Una vez que llegan a su nuevo destino, el temor a la deportación o la detención por parte de unas autoridades corruptas puede hacerlas desistir de denunciar la actividad delictiva y los actos de violencia. Durante un conflicto o después de este, las mujeres que se desplazan con grupos armados ilegales o con soldados que regresan suelen ser incapaces de cruzar las fronteras o de volver a sus hogares.

El hecho de tener en cuenta el género en la gestión de fronteras reduce la probabilidad de que se produzcan abusos, aumenta el respeto por los derechos de las mujeres, los hombres y los niños y mejora la reputación de los funcionarios de fronteras como proveedores de unos servicios justos y equitativos.

### 3.3 Instituciones representativas en el ámbito de la gestión fronteriza

En la actualidad, las mujeres están representadas de forma muy insuficiente en los servicios de vigilancia fronteriza, inmigración y aduanas. A pesar de que resulta complicado encontrar datos estadísticos al respecto, las mujeres representan un 7,5% de la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo<sup>19</sup> y un 5,4% del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos (EE. UU.)<sup>20</sup>. Esto supone aproximadamente la mitad del porcentaje que representan las mujeres en otros órganos encargados de hacer cumplir la ley: por ejemplo, dicho porcentaje asciende al 14% de la Policía de Kosovo y al 13-14% del personal policial en los Estados Unidos<sup>21</sup>.

El Centro Nacional de EE. UU. para la Mujer y la Acción Policial identifica seis ventajas específicas para aquellos organismos que contratan y retienen a un mayor número de mujeres, una conclusión que también podría ser aplicable al ámbito de la gestión fronteriza<sup>22</sup>.

- Se ha demostrado que las agentes femeninas son igual de competentes que sus colegas masculinos.
- Las agentes tienen menores probabilidades de recurrir a una fuerza excesiva.
- Las agentes pueden ayudar a implementar respuestas comunitarias.
- El aumento de la presencia de agentes femeninas mejora la respuesta policial ante la violencia contra las mujeres.
- El incremento de la presencia de agentes femeninas reduce los problemas relacionados con la discriminación y el acoso sexuales.

#### Recuadro 1

#### Incumplimiento de los Protocolos de la CEDEAO sobre la libre circulación de personas y mercancías en África Occidental por parte de los funcionarios de fronteras<sup>17</sup>

La Fundación CLEEN, una ONG con sede en Nigeria, hizo un seguimiento de las actividades de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a lo largo de las nueve fronteras oficiales situadas entre Benin, Ghana, Nigeria y Togo. Su objetivo era identificar los obstáculos a la plena aplicación de los Protocolos de la CEDEAO sobre la libre circulación de personas y mercancías. En el marco del estudio se realizaron encuestas a comerciantes y a otros ciudadanos con el fin de recabar información sobre el tipo, la dimensión y la ubicación de los abusos cometidos por los funcionarios de fronteras. Con base en las conclusiones de la investigación, se recomendó una serie de medidas prácticas que la CEDEAO y sus Estados miembros podrían adoptar para garantizar una mejor aplicación de los citados protocolos.

*"La historia de lo que les ocurre a los ciudadanos de África Occidental cuando están en manos de los funcionarios encargados de la seguridad de las fronteras es la misma: acoso, extorsión, brutalidad, amenazas de deportación y retrasos traumáticos en el paso de mercancías a través de las fronteras, que en ocasiones pueden tardar semanas debido... a los... innumerables controles de seguridad situados a lo largo de las carreteras fronterizas, muchos de ellos montados*

*por funcionarios no autorizados. Un estudio preliminar llevado a cabo en el lado nigeriano de la frontera entre Nigeria y Benin... reveló que un total de 25 organismos de seguridad organizaban controles y cortes de carreteras en un radio de 10 kilómetros del punto fronterizo. Solamente cinco de esos 'controles de seguridad' podían considerarse legítimos y necesarios para la seguridad de la frontera"*<sup>18</sup>.

Las variables sociodemográficas analizadas en la encuesta incluían el sexo, la ocupación, el nivel educativo y el país de origen. De las 758 respuestas válidas recibidas, un 67,4% correspondió a hombres y un 32,6% a mujeres. Aunque el número de hombres encuestados supera considerablemente al de encuestadas, la observación sobre el terreno puso de manifiesto que el número de mujeres que atraviesan esas fronteras va en aumento, puesto que las mujeres migran como estrategia de supervivencia. Un 48% del total de viajeros denunciaron algún tipo de acoso, desde retrasos en la autorización del paso hasta exigencias de pago, denuncias por supuesta falsedad de documentos de viaje o provocación de peleas con el fin de generar oportunidades para el soborno. Nuevas observaciones indicaron que las mujeres presentaban un riesgo particularmente elevado de sufrir maltrato por parte de los funcionarios de fronteras.

## Recuadro 2

El proyecto de rehabilitación de la frontera entre Dushanbe y Kirguistán<sup>23</sup>

El proyecto tiene el objetivo de impulsar el comercio y el crecimiento económico de la región a través de la rehabilitación de una parte integral de una red de carreteras regional en Asia Central que une directamente Dushanbe, la capital de Tayikistán, con la República del Kirguistán. Además, se espera que la actuación beneficie a las mujeres, incrementando su acceso a los servicios básicos (como la educación y la salud) y a las ciudades, mejorando de ese modo sus expectativas laborales y sus oportunidades para comercializar sus productos. Otra ventaja directa asociada al proyecto es la adopción de un enfoque integrado y comunitario en lo que respecta al VIH/SIDA en respuesta a la migración estacional de hombres, que supone un mayor

riesgo de contraer el VIH y otras infecciones de transmisión sexual para las mujeres locales.

El Ministerio de Transporte, junto con el Gobierno local, las asociaciones de mujeres y las ONG, hará un seguimiento de los efectos del proyecto sobre las mujeres. Además, el Ministerio de Transporte garantizará la participación de las mujeres durante la ejecución del proyecto y alentará a los contratistas a contratar a mujeres, con el mismo salario y las mismas condiciones de seguridad en el trabajo que los hombres.

- La presencia de mujeres puede traer consigo cambios mutuamente beneficiosos para todos los funcionarios policiales.

En determinadas situaciones, dicha presencia puede ser un elemento clave para la seguridad de las fronteras, incrementando la eficacia de las labores de detección e investigación. Por ejemplo, es necesario contar con mujeres a la hora de efectuar registros físicos de personas con velo, a fin de garantizar que no haya hombres que se disfrazen de mujeres para cruzar las fronteras ilegalmente o para verificar que dicho atuendo no se utilice para ocultar mercancías ilegales. El personal femenino también puede tener mayor facilidad que el masculino para identificar a mujeres víctimas de trata, y es quien debe entrevistar a dichas víctimas.

Además, la eficacia operacional de la gestión fronteriza mejora cuando se garantiza que las instituciones sean representativas y reflejen la sociedad a la que sirven en términos de sexo, composición étnica, lengua y religión. La ausencia de mujeres en los servicios fronterizos reduce su legitimidad. La probabilidad de que la población y los viajeros locales (especialmente las mujeres) confíen en los servicios fronterizos y cooperen con ellos es menor si están integrados exclusivamente por hombres. El personal femenino contribuye a garantizar la "normalidad" en el entorno fronterizo, puede desempeñar un papel muy importante en la mitigación de los conflictos y aportan aptitudes, perspectivas y experiencias diferentes.

### 3.4 Apropiación local, supervisión civil y colaboración

La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los procesos de reforma de la gestión de las fronteras, incluidas las organizaciones de mujeres, puede mejorar la apropiación local y la supervisión civil, además de constituir una valiosa fuente para obtener conocimientos especializados sobre cuestiones relacionadas con la seguridad en las fronteras. Las organizaciones de mujeres y otras organizaciones de base comunitaria pueden actuar a modo de puente entre las comunidades locales y las autoridades fronterizas, tanto a través de la comunicación de las necesidades y preocupaciones de las personas y comunidades en materia de seguridad como de la concienciación de los ciudadanos en lo que respecta a las iniciativas de reforma (véase el recuadro 2). Las OSC (incluidas las organizaciones de mujeres con experiencia en la prevención y la documentación de la violencia de género) pueden realizar una valiosa contribución a los procesos de supervisión oficiales.

Si bien la gestión de fronteras es una responsabilidad estatal, las organizaciones de mujeres y otras ONG,

las organizaciones y asociaciones juveniles, religiosas, profesionales o agrícolas pueden constituir recursos muy útiles para los servicios fronterizos. En un entorno cooperativo y en el que prevalezca el respeto de los derechos, las organizaciones de mujeres pueden proporcionar acceso a información local fundamental referente a actividades delictivas, sobre todo la prostitución y la trata de personas. También pueden prestar asesoramiento y ofrecer capacitación sobre cuestiones de género, con temas que abarcan desde la transversalización de género y los protocolos para la realización de entrevistas a víctimas de la trata de seres humanos hasta el establecimiento de mecanismos para la denuncia de los casos de acoso y discriminación sexuales. Se trata de organizaciones clave para la remisión de las víctimas de la delincuencia, que además pueden prestar servicios de ayuda complementarios como asesoramiento jurídico, ayuda psicológica y refugio.

## 4 Cómo integrar el género en la gestión de fronteras

Aunque la integración del género en la reforma policial ha recibido una atención significativa, existe poca información documentada sobre buenas prácticas en el ámbito de la reforma de la gestión fronteriza.

Véase la Herramienta sobre Género y reforma policial

Esta sección proporciona una serie de estrategias prácticas dirigidas a aumentar la eficacia de la gestión de las fronteras a través de la incorporación de la perspectiva de género. Dado que la gestión de las fronteras varía según el contexto, será necesario adaptar dichas estrategias a la situación particular. La sección 5 contiene información y sugerencias sobre la reforma de la gestión de fronteras en países en transición, en desarrollo, desarrollados y países que se encuentran en una situación post-conflicto.

### 4.1 Mejorar la prevención y la detección de la trata de personas

Los servicios fronterizos se enfrentan a un doble desafío cuando tratan de hacer frente a la trata de personas. Por un lado, la ley exige actuar para reducir la trata de personas y enjuiciar a sus autores. Pero, al mismo tiempo, se espera que las respuestas a este problema se centren

## Recuadro 3 | Sugerencias sobre procedimientos sensibles al género

### Mujeres

Las mujeres que son objeto de trata pueden viajar solas o en grupos, con o sin traficantes. Sean cuales sean las circunstancias, son víctimas y sufren explotación de un modo u otro. Los sentimientos de temor, culpa, vergüenza, ira o alivio por parte de los vigilantes influirán en su comportamiento, que es impredecible, aunque cabe recomendar algunas medidas aplicables en cualquier situación.

- Es improbable que una mujer víctima de la trata de personas responda a investigadores masculinos. Pese a que no existen garantías de que la cooperación vaya a mejorar en caso de recurrir a mujeres investigadoras, es preferible que sean ellas las que se hagan cargo de la investigación, sobre todo desde el punto de vista de la sensación de seguridad de las mujeres víctimas de la trata.
- En todo momento debe contarse con la presencia de una mujer como testigo. En el caso de que no haya personal femenino disponible (esté o no de servicio), puede pedirse a una representante de una ONG o de una organización de mujeres reconocida y de confianza que asista en calidad de observadora. Esto solo será posible en aquellos casos en los que los funcionarios de fronteras gocen de confianza y el entorno sea seguro.
- Separar a la víctima del traficante de personas.
- El registro personal y de los bienes debe correr a cargo de una agente.
- Contactar inmediatamente con las organizaciones de mujeres y con los defensores de los intereses de la víctimas.
- Garantizar la satisfacción de las necesidades físicas y médicas.

### Hombres

Los funcionarios de fronteras deben cuestionarse las hipótesis habituales referentes al poder, la autoridad y la autonomía de los hombres. Estos, sobre todo si son objeto de trata con fines de explotación sexual, experimentarán una vergüenza y una humillación extremas. Si la trata persigue objetivos de servidumbre laboral, por deudas u otros tipos de servidumbre de subsistencia, su principal motivación suele ser mantener a sus familias. Si son detectados,

desarrollan sentimientos de fracaso personal y ansiedad por no poder continuar asumiendo dicha función de sostenimiento familiar.

- Las circunstancias específicas de la trata determinarán las respuestas de los hombres, pero es posible que no estén dispuestos a responder a investigadores masculinos.
- Puede que los investigadores masculinos tengan dificultades para considerar a los hombres que son objeto de trata como víctimas. En tales casos, puede estudiarse la posibilidad de recurrir a una mujer investigadora, acompañada de un observador masculino.
- Separar a la víctima del traficante de personas.
- Contactar inmediatamente con las organizaciones de mujeres y con los defensores de los intereses de la víctimas (los servicios y refugios para hombres son escasos o inexistentes).
- Garantizar la satisfacción de las necesidades físicas y médicas.

### Niños

Los niños y las niñas sufren diversos tipos de trata. Las niñas tienen mayores probabilidades de ser objeto de explotación sexual, mientras que los niños suelen ser víctimas de trabajo forzado. El miedo y la desconfianza comunes hacia los adultos debería ser un factor fundamental que tener en cuenta.

- Debe contactarse inmediatamente con las organizaciones defensoras del bienestar infantil. Estas organizaciones deben estar presentes en todo momento durante la investigación y las entrevistas posteriores, que deben correr a cargo de expertos adecuadamente preparados.
- Deberán crearse entornos especiales agradables para los niños como lugares "seguros" para la realización de entrevistas.
- Antes de la entrevista, debería proporcionarse acceso a cualquier asistencia médica que necesite el o la menor. Además, el entrevistador comprobará si el niño tiene hambre o sed, si necesita ir al cuarto de baño o si desea dormir. En todos los casos descritos, deberán satisfacerse las necesidades del niño antes de comenzar cualquier entrevista.

en las víctimas. Para mantener el equilibrio (delicado pero esencial) entre las necesidades de las víctimas de la trata y las exigencias de aplicación de la ley es preciso contar con una amplia colaboración de otras instituciones gubernamentales, así como de diversos actores no estatales.

### **Entre los elementos claves para una gestión de fronteras adecuada y una respuesta eficaz a la trata de personas figuran los siguientes:**

- Una vigilancia exhaustiva e informada y la realización de comprobaciones cruzadas.
- La capacidad para reconocer e identificar la trata de personas.
- Unas respuestas sensibles con las víctimas de la trata, reconociendo sus vulnerabilidades, resistencias y necesidades.
- Un conocimiento profundo de los procedimientos operativos estándar de remisión e investigación.
- La colaboración con las organizaciones de mujeres y otras ONG para prestar servicios a las víctimas.
- La recogida, el análisis y la distribución adecuados de los datos referentes a la trata.
- La colaboración y el intercambio de información con las comunidades
- La colaboración con la comunidad y con otras fuerzas policiales.
- Un buen conocimiento de las tendencias, patrones, tácticas y rutas de la trata, así como de los métodos que emplean los traficantes.

### **Políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género**

Las políticas, protocolos y procedimientos de gestión de las fronteras relacionados con la trata de seres humanos suelen reflejar enfoques estereotipados y no reconocen las diferentes experiencias de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas en lo que respecta a la trata de personas. Con frecuencia se da por supuesto que las mujeres víctimas de la trata son trabajadoras sexuales. A menudo los hombres que son objeto de trata no son detectados, debido a una falta de conocimiento sobre el comercio de hombres y niños y a las creencias que existen sobre la independencia y la movilidad de los hombres. Los niños no son identificados debido a suposiciones referentes a los adultos que los acompañan. La identificación es una tarea compleja que requiere un tiempo considerable y consume un volumen de recursos muy significativo del personal encargado de la gestión de las fronteras. Unas políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género pueden facilitar el proceso de identificación y garantizar la seguridad de las personas que son objeto de trata.

Además de las políticas nacionales, los planteamientos regionales en lo que respecta a la trata de personas pueden incluir la impartición de capacitación conjunta, operaciones conjuntas y otras iniciativas prácticas de fronteras. cooperación, incluido el intercambio de buenas prácticas<sup>24</sup>.

### **Sugerencias a la hora de elaborar políticas, protocolos y procedimientos con perspectiva de género**

- Los procesos de identificación, entrevista e investigación deben ser examinados y revisados por separado. Es probable que cada uno de estos pasos tenga un efecto diferente, dependiendo de las experiencias de la persona objeto de trata. Por ejemplo, el proceso de identificación

puede ser largo en función de la salud física y mental de la persona, su disposición a hablar con los servicios fronterizos o su respuesta ante la posibilidad de que se le conceda un "período de reflexión".

- El enfoque ha de centrarse en la identificación como factor clave para la investigación y la remisión. Es preciso mejorar las aptitudes de investigación de los funcionarios de primera línea. Es improbable que estos funcionarios posean las competencias necesarias para llevar a cabo una entrevista en profundidad. Su responsabilidad es garantizar la seguridad y el bienestar de la presunta víctima y remitirla a los servicios de apoyo y a las unidades especializadas de investigación pertinentes.
- Es fundamental contar con entrevistadores especializados y con experiencia (pertenecientes, si es posible, a una unidad especializada en la trata de personas), con el fin de conseguir dar respuesta tanto a las necesidades de las víctimas como de los organismos encargados de hacer cumplir la ley (véase el recuadro 4).
- Revisar los protocolos y procedimientos con los socios, especialmente con los servicios de bienestar social e infantil, con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, con las organizaciones de mujeres y con los grupos de supervivientes, en el caso de que estén activos.

### Mecanismos multisectoriales

El desarrollo de políticas, planes y procedimientos conjuntos garantiza la adopción de un enfoque integrado y exhaustivo en lo tocante a la trata de seres humanos. Por lo general, la responsabilidad del establecimiento de unas relaciones de trabajo entre diferentes instituciones y la identificación del personal operativo participante recae en el Ministerio del Interior o de Seguridad Pública. Además de las instituciones encargadas de la gestión de las fronteras, otras entidades que deberían involucrarse

en la lucha contra la trata de personas incluyen: unidades especializadas de la policía, médicos y forenses, servicios de bienestar infantil, refugios para mujeres, servicios de atención psicosocial, organizaciones de ayuda a las víctimas, servicios de asistencia jurídica y el sector privado (por ejemplo, los sectores del transporte y el turismo).

Los **mecanismos nacionales de remisión** pueden proporcionar un marco de cooperación en el que los actores estatales cumplan con su obligación de proteger y promover los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas en coordinación con las entidades de la sociedad civil<sup>26</sup>. Cuando están diseñados de forma cooperativa como herramientas prácticas, los mecanismos nacionales de remisión definen las funciones, las esferas de responsabilidad y los principios y procedimientos de colaboración (inclusive los procedimientos operativos estándar para la remisión de las víctimas de la trata) que deberán seguir las instituciones gubernamentales y los actores de la sociedad civil. El recuadro 5 muestra un ejemplo de cuestionario que puede utilizar la policía en el marco del análisis de una situación, y que también se podría adaptar al contexto de la gestión de fronteras.

Otro mecanismo institucional clave es la **recogida sistemática de datos**. La prevención de la trata de personas y una respuesta eficaz a este problema dependen de la recopilación y distribución oportunas y sistemáticas de datos fiables; y los pasos fronterizos constituyen emplazamientos cruciales para la recogida y utilización de tales datos<sup>28</sup>.

### ! Sugerencias para mejorar la recopilación de información

- Las medidas de reforma deberían incluir la creación y el mantenimiento de registros de información centralizados en los pasos fronterizos.

#### Recuadro 4

#### Decálogo para la realización de entrevistas éticas y seguras con personas que hayan sido víctimas de la trata de personas<sup>25</sup>

##### 1. No causar daños

Tratar a cada hombre, mujer o niño como si el riesgo de sufrir daños fuera extremo hasta que se demuestre lo contrario. No realizar ninguna entrevista que pueda empeorar la situación de una víctima de la trata de personas a corto o largo plazo.

##### 2. Conozca a la persona a la que va a entrevistar y evalúe los riesgos

Antes de realizar una entrevista, obtenga información sobre los riesgos asociados a la trata y el caso particular de cada persona.

##### 3. Prepare información adecuada para la remisión y no haga promesas que no pueda cumplir

Prepárese para suministrar información en la lengua materna y la lengua local de la persona entrevistada (en el caso de que sean diferentes) sobre servicios jurídicos, de salud, refugio, ayuda social y de seguridad, así como a ayudarla cuando se lleve a cabo la remisión si es necesario.

##### 4. Seleccione y prepare adecuadamente a las y los intérpretes que vaya a utilizar así como a los colegas de trabajo

Pondere los riesgos y las ventajas asociados a la utilización de intérpretes, colegas de trabajo u otros profesionales, y desarrolle métodos adecuados de capacitación y control.

##### 5. Garantice el anonimato y la confidencialidad

Proteja la identidad y la confidencialidad de la persona entrevistada a lo largo de todo el proceso de entrevista, desde el primer contacto con ella hasta que se hagan públicos los detalles de su caso.

##### 6. Obtenga el consentimiento informado de la persona entrevistada

Cerciórese de que cada persona entrevistada comprenda a la perfección el contenido y el propósito de la entrevista, el uso que se pretende hacer de la información que proporcione, su derecho a no contestar a las preguntas que se le hagan, su derecho a poner fin a la entrevista en cualquier momento y su derecho a imponer restricciones al uso de la información.

##### 7. Escuche y respete la evaluación de cada persona en cuanto a su situación y los riesgos para su seguridad

Reconozca que cada persona tiene preocupaciones diferentes y que su percepción sobre estas también puede ser distinta de la de otras personas.

##### 8. No provoque nuevos traumas a nadie

Evite formular preguntas dirigidas a provocar una fuerte respuesta emocional. Prepárese para responder ante la angustia del hombre o la mujer que vaya a entrevistar y destaque sus puntos fuertes.

##### 9. Prepárese para una intervención de emergencia

Dispóngase a actuar en el caso de que una persona víctima de la trata diga que se encuentra en peligro inminente.

##### 10. Haga un uso adecuado de la información recabada

Utilice la información recopilada de una forma beneficiosa para las personas o que fomente la elaboración de políticas e intervenciones adecuadas para las víctimas de la trata.

## Recuadro 5

Modelo de cuestionario sobre un mecanismo nacional de remisión: análisis de actores y organizaciones<sup>27</sup>

## Aplicación de la ley (policía)

## Recursos

- ¿Existen unidades especiales de la policía entrenadas para luchar contra la trata de seres humanos?
- Hay mujeres en esas unidades? ¿En qué proporción?
- Se recurre a agentes femeninas en la medida de lo posible para entablar contacto con las mujeres víctimas de la trata?
- Asigna el gobierno a esas unidades una dotación suficiente de personal (incluidos traductores) y recursos económicos?

## Capacitación

- ¿Ha recibido la policía adiestramiento para identificar a las posibles víctimas y tratar con ellas?
- ¿Existen instalaciones para impartir capacitación a la policía sobre cuestiones de género, sensibilidad hacia las víctimas y cooperación con las estructuras de protección de las víctimas?

- ¿Imparte la policía capacitación a sus agentes sobre los principios y mecanismos de derechos humanos?

- ¿Qué nivel de capacitación se necesita para adquirir las aptitudes precisas para investigar y enjuiciar a los grupos o redes criminales que operan a escala nacional e internacional y para confiscar sus activos?

## Mecanismos de remisión existentes

- ¿Está incluida la policía entre los mecanismos de remisión existentes?
- ¿Puede decirse que esta cooperación funciona adecuadamente?

## Cooperación regional

- ¿Trabaja y colabora la policía a través de las fronteras con las organizaciones regionales e internacionales, como Europol e Interpol?

- La información debe desagregarse, como mínimo, por sexo, edad, destino y propósito o finalidad del viaje de la víctima.
- Garantizar que la utilización y el intercambio de información respeten los derechos de las víctimas en lo que respecta a la confidencialidad.

## Capacitación sobre la trata de personas

Es fundamental ofrecer una capacitación especializada a los servicios fronterizos para que puedan detectar la trata de personas y brindar un trato adecuado a las víctimas. No obstante, debe recordarse que la capacitación, pese a ser importante, no es suficiente. Es preciso llevar a cabo un seguimiento y una evaluación rutinarios de dicha actividad para conocer sus efectos.

Véase la Herramienta sobre formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad

### Sugerencias para una capacitación eficaz y sensible al género sobre la trata de personas

- La capacitación con perspectiva de género sobre la trata de personas debe abarcar múltiples niveles y servicios. Dicha capacitación ha de integrarse tanto en la formación básica como especializada que reciben los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la que recibe todo el personal de los servicios fronterizos (aduanas, inmigración y vigilantes fronterizos) y en la dirigida a las unidades de investigación especializadas (véase el recuadro 6).
- El personal encargado de entrevistar a las víctimas de la trata requiere una capacitación especializada.
- La capacitación debería incluir visitas a (o contacto con) trabajadores de OSC, unidades especiales y servicios sociales y de salud para fomentar la colaboración a lo largo de los procesos de remisión y comprender la importancia de la protección y la asistencia.

## Recuadro 6

Capacitación sobre la trata de personas dirigida a la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo<sup>29</sup>

**Capacitación básica:** para el personal de nuevo ingreso en la policía fronteriza una vez finalizada la formación básica de 6 meses para la policía de Kosovo.

- 2-3 días de capacitación incluida en el módulo de "Operaciones".
- Los temas tratados incluyen:
  - Introducción a la trata de personas: definiciones, distinción entre trata y contrabando de seres humanos.
  - Características mundiales, regionales y locales: patrones y tendencias.
  - Identificación de las víctimas: uso de preguntas y formas de comunicación visuales y no verbales; medidas y opciones disponibles para la policía fronteriza.
- El enfoque se centra en las tareas, las responsabilidades y las aptitudes reales que necesitan los funcionarios de rango inferior.

**Capacitación para jefes de equipo:** dirigida a personas con responsabilidades de supervisión.

- 1,5-2 días de capacitación incluida en el módulo de "Operaciones".

- Los temas tratados incluyen:

- El análisis de la distinción entre la trata y el contrabando de personas.
- Implicaciones de la trata de personas: comprensión de los procesos, la terminología, las definiciones, la legislación nacional e internacional y los efectos de la delincuencia organizada.
- Principios y prácticas de identificación, investigación, realización de entrevistas y remisión.

- En este caso se presta una atención especial a la pertinencia directa de las leyes y principios de protección de los derechos humanos para la policía de fronteras y a la aplicación de unas aptitudes y unas prácticas correctas.

*Tanto en las sesiones de capacitación básica como en las dirigidas a jefes de equipo:*

- Los materiales utilizados son altamente interactivos, prácticos y centrados en las realidades fronterizas.
- Se utilizan numerosos ejemplos, escenarios y ejercicios de resolución de problemas.
- El programa de los cursos incluye módulos sobre "Derechos humanos" y "El género y la gestión de fronteras".

## Recuadro 7

Colaboración entre la sociedad civil y la policía fronteriza en materia de trata de personas en Nepal<sup>30</sup>

Se calcula que, cada año, entre 150.000 y 300.000 niñas y mujeres nepalíes son objeto de trata con destino a la India. Maiti Nepal es una OSC que trabaja en el ámbito de la prevención, el rescate y la rehabilitación de mujeres víctimas de la trata de personas. La organización desarrolla una amplia variedad de actividades, que incluyen la provisión de refugio, microcréditos, educación no formal y aptitudes para la generación de ingresos, así como campañas dirigidas a la aplicación de las leyes y políticas de lucha contra la trata. Las personas supervivientes de la trata trabajan con la policía de fronteras, integrándose en los equipos de vigilancia fronteriza que identifican a las mujeres y niñas que son víctimas de la trata.

Su colaboración con la policía de fronteras ha permitido detectar casos de corrupción en la policía, rescatar a mujeres y niñas de las manos de los traficantes y crear una unidad de mujeres policías que trabaja específicamente con el equipo de vigilancia fronteriza de Maiti. La policía acude a Maiti Nepal para recibir capacitación sobre la trata. Uno de los objetivos de su labor es llegar también a los hombres, como destacados líderes religiosos, trabajadores de ONG, agentes de policía, docentes, conductores de autobús, funcionarios de fronteras y propietarios de hoteles situados a lo largo de la "cadena de la trata".

- Estudiar la posibilidad de llevar a cabo iniciativas de capacitación conjuntas con otros servicios de gestión de fronteras, la policía y las OSC. La formación de formadores o la formación "en cascada" con representantes de las principales OSC puede ser eficaz y maximizar la difusión.
- Es fundamental participar regularmente en cursos de actualización.
- Los materiales de capacitación deben ser actualizados de forma regular y sistemática con el fin de reflejar los cambios de los patrones y tendencias de la trata.

### Colaboración con organizaciones de la sociedad civil

Las actividades de las OSC y los servicios de gestión de fronteras pueden ser complementarias. La prioridad de la policía fronteriza es obtener información sobre el proceso de trata de personas con objeto de identificar a los traficantes. Las OSC nacionales o de base comunitarias, muchas de las cuales son organizaciones de mujeres, suelen disponer de la capacidad y la experiencia necesarias para satisfacer directamente las necesidades de las víctimas de la trata (véase el recuadro 7). Además, las OSC pueden:

- Ofrecer información sobre la cuestión de la trata a nivel local.
- Ayudar a identificar víctimas de la trata.
- Ayudar a crear una relación de confianza entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las víctimas de la trata y las comunidades vulnerables.
- Impartir capacitación sobre cuestiones relacionadas con la trata de personas.
- Los miembros de las OSC adecuadamente instruidos para ello pueden actuar en nombre de las personas supervivientes y ayudar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley a garantizar el respeto de los derechos de las víctimas mediante la provisión de servicios de interpretación, llamadas telefónicas a familiares, observadores para efectuar búsquedas, etc.
- Las OSC pueden llevar a cabo campañas públicas de sensibilización para dar a conocer el problema de la trata y otras cuestiones de derechos humanos pertinentes para la gestión fronteriza.

## 4.2 Colaboración con organizaciones de la sociedad civil

La combinación de un personal de fronteras con escasa formación y bajos salarios, unos pasos fronterizos sujetos a una vigilancia muy limitada como consecuencia de su aislamiento, una supervisión y disciplina insuficientes y la vulnerabilidad de las personas que atraviesan las fronteras representa un caldo de cultivo propicio para las violaciones de los derechos humanos por parte de los funcionarios encargados de la gestión de las fronteras. Los códigos de conducta y la capacitación sobre el género y los derechos humanos constituyen herramientas muy importantes para

impedir las violaciones de los derechos humanos. Entre otras intervenciones dirigidas a garantizar el respeto y la promoción de los derechos humanos de las personas en las fronteras y en las comunidades fronterizas por parte de los funcionarios de fronteras cabe citar las siguientes:

- La transversalización de la perspectiva de género y de los derechos humanos en los planes, políticas y programas de gestión fronteriza de los ministerios de Interior, Asuntos Exteriores y Justicia y de las autoridades provinciales, haciendo hincapié en la prevención de la violencia de género y en la violencia contra los migrantes.
- El establecimiento y la aplicación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en colaboración con las OSC y las comunidades fronterizas (que puede incluir la realización de ("encuestas de satisfacción del cliente").
- La revisión de las escalas salariales, las oportunidades de desarrollo del personal y otros incentivos, como medida fundamental para la eliminación de los sobornos y otras formas de corrupción. El personal tiene mayor probabilidad de responder positivamente a las medidas de reforma si percibe una retribución y disfruta de unas condiciones de trabajo adecuadas.
- Garantizar que los procedimientos de contratación excluyan de los servicios fronterizos a cualquier persona con antecedentes de crímenes violentos, incluida la violencia doméstica.

### Códigos de conducta

Los códigos de conducta son conjuntos de reglas que definen las responsabilidades y la forma de actuar adecuadas de una organización y de las personas que trabajan en ella. Su finalidad es respaldar la ejecución de las actividades de un servicio público y mejorar la confianza de los ciudadanos en la integridad de ese servicio (véase el recuadro 8).

#### ! Sugerencias para la elaboración de códigos de conducta eficaces

- Los códigos de conducta de los servicios fronterizos pueden basarse en los de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- Los códigos de conducta deberían abordar la responsabilidad de promover los derechos humanos y tratar a las y los colegas de trabajo y a la población con respeto y sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, etc.
- Deberían existir procedimientos claros de denuncia, investigación y disciplinarios frente a las violaciones del código (que incluyan mecanismos para la presentación de denuncias de acoso o discriminación sexuales por parte del personal).
- Los códigos de conducta y los procedimientos de denuncia deberían estar expuestos en todos los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos, y en todas las lenguas pertinentes.

- Todo el personal (tanto el de nuevo ingreso como el personal ya experimentado) debería recibir una capacitación obligatoria sobre el código de conducta y los procedimientos de denuncia.
- Es preciso aplicar medidas disciplinarias para eliminar la impunidad.
- El código y su aplicación deberían someterse a un examen periódico. Los resultados de las "encuestas de satisfacción del cliente" deberían distribuirse al personal fronterizo, tanto de nivel operacional como de mayor rango, e incorporarse al proceso de examen.

### Capacitación de género

El programa de estudios del personal de todos los servicios de vigilancia fronteriza, las autoridades aduaneras y los servicios de inmigración debería incluir capacitación obligatoria sobre perspectiva de género, acoso sexual, trata de personas y derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y niñas solicitantes de asilo (véase el apartado referente a la capacitación sobre la trata de personas en la sección 4.1). Si cuenta con información actualizada y precisa, herramientas prácticas y procedimientos claros, el personal de fronteras podrá desarrollar su capacidad para identificar y prevenir las violaciones de los derechos humanos, así como para luchar más eficazmente contra la delincuencia (véase el recuadro 9).

En aras de la eficacia, la capacitación de género debería basarse en un análisis de necesidades de formación y en evaluaciones previas al curso dirigidas a identificar el nivel de conocimiento existente y las necesidades de capacitación de los profesionales. El contenido debe estar adaptado al contexto y ser práctico y pertinente. Es crucial establecer una relación entre la perspectiva de género y los beneficios operacionales. Los cursos deben tener una duración adecuada y estar organizados de acuerdo con un calendario realista, en lugar de como programas fijos que únicamente aporten una solución de parcheo.

Existen diferentes métodos para impartir una capacitación eficaz. La decisión depende de la disponibilidad de recursos, el puesto, rango o condición de las personas que vayan a recibir la formación y los requisitos específicos del contexto. Aunque la inversión de tiempo y costo que exigen los cursos es rentable, existen otras opciones: visitas de estudio, intercambios de personal, mesas redondas, pasantías, programas de tutorización y de mentores, así como la observación de trabajo o el "emparejamiento" de un experto con personal de alto rango para prestarle asesoramiento y orientación en su trabajo. El hecho de recompensar y dar a conocer a los "defensores" del género, tanto mujeres como hombres, ofrece la ventaja añadida de proporcionar modelos de conducta al resto de colegas.

Véase la Herramienta sobre formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad

### Sugerencias para la capacitación del personal de gestión de fronteras

- Evitar introducir la cuestión de género en el vacío: su importancia solo se entenderá si el personal fronterizo puede comprender cómo le ayudará en las tareas que tiene encomendadas.
- Para no ser visto como algo especial e inusual, sino como un elemento integral de la capacitación del personal de fronteras, el género debería integrarse de manera transversal en todos los contenidos de dicha capacitación, además de dedicar sesiones específicas a este tema.
- Los materiales de formación deben estar adaptados al contexto local.
- Además, deberán adecuarse al rango y las funciones del grupo destinatario, e incluir contenido teórico y práctico relacionado con las tareas que tenga encomendadas dicho grupo. Por ejemplo, debe garantizarse que los niveles de dirección se enfrenten al reto de trabajar en el diseño de políticas o procedimientos sensibles al género; los niveles de supervisión se planteen la resolución de problemas relacionados con el género; y los niveles operacionales se enfrenten al desafío de identificar prácticas adecuadas sensibles al género.
- Incluir a organizaciones de mujeres y a otras OSC y entidades que aporten diferentes perspectivas y ejemplos de los problemas a los que se enfrentan en el ámbito local, y que expliquen los procesos de remisión.
- La participación de los funcionarios de rango superior fortalece el compromiso con el tema tratado.
- Ofrecer cursos de actualización regulares y garantizar la retroalimentación, la evaluación y la revisión de la formación impartida.

### 4.3 Crear instituciones más representativas en el ámbito de la gestión fronteriza

Los organismos encargados de la gestión de las fronteras y otras instituciones del sector de la seguridad se ven sometidos a presiones para contratar y retener a candidatos adecuados. No obstante, las estrategias de contratación tradicionales suelen ignorar a las mujeres como candidatas potenciales. Como se ha indicado en la sección 3.3, un incremento de la contratación, retención y promoción de mujeres puede aportar numerosos beneficios. Una mayor participación de la mujer requiere la adopción de medidas activas, pero es un objetivo realizable. Por ejemplo, los departamentos de policía de Albuquerque y Tucson (EE. UU.) elevaron sus porcentajes de contratación de mujeres de un 10% a un 25% y de un 10% a un 29% respectivamente, mediante la introducción de estrategias específicas destinadas a contratar y retener agentes femeninas<sup>33</sup>.

### Recuadro 8 La Agencia de Seguridad Fronteriza del Canadá ha introducido:

- Un Código de Conducta personalizado.
- Una intranet denominada "Valores y ética" para su personal. La intranet incluye referencias a:
  - Valores democráticos, como la rendición de cuentas de los ministerios y el Parlamento o la aplicación de las decisiones ministeriales.
  - Valores profesionales, incluido el cumplimiento de la ley en la actuación profesional, una conducta objetiva e imparcial y la utilización adecuada de los fondos públicos.
- Valores éticos, como la toma de decisiones de acuerdo con el interés público, la mejora de los servicios prestados a los canadienses y la defensa de la transparencia procesal.
- Valores personales, incluida la dispensación de un trato digno y respetuoso a toda persona o la utilización de criterios de mérito en los nombramientos.
- Una política de servicio público relativa a la divulgación de información sobre infracciones en el lugar de trabajo<sup>31</sup>.

## Recuadro 9 Capacitación de género y gestión de fronteras en Kosovo<sup>32</sup>

En 2006, la Dependencia de Capacitación de la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo incluyó en sus materiales de capacitación un módulo introductorio de media jornada de duración titulado "El género y la gestión de fronteras". Dicho módulo estaba dirigido a los funcionarios de rango inferior, jefes de equipo y mandos superiores.

- En la actualidad, este módulo se imparte durante media jornada en el marco de cursos con una duración de dos a cinco semanas.
- El objetivo que persigue es permitir que el personal de fronteras establezca el vínculo entre el género y su labor profesional cotidiana, formulándose preguntas como las siguientes y descubriendo las respuestas: ¿Por qué es importante el género? ¿Qué ventajas ofrece el hecho de utilizar la perspectiva de género? ¿Por qué debe preocuparnos la integración del género? ¿Qué ventajas operacionales podemos obtener?

- En los tres niveles, el módulo comienza con una tormenta de ideas y un debate sobre

"¿Qué es el género?". A continuación se entabla un nuevo debate sobre la importancia del género para la gestión de fronteras.

- Seguidamente, el contenido del curso varía según el rango y las necesidades funcionales de los destinatarios, partiendo de la pregunta siguiente: "¿Cómo puede integrarse el género en la gestión de fronteras?" A lo largo de todo el módulo se hace hincapié en la participación activa y en la iniciativa frente a la observación pasiva.

El curso básico se centra en la identificación de los riesgos y amenazas a los que se enfrentan los hombres y las mujeres en las fronteras, semejanzas y diferencias entre dichos riesgos y amenazas, y responsabilidades de la policía fronteriza.

En el curso dirigido a jefes de equipo se analizan situaciones comunes que incluyan una cuestión de género, así como las posibles sugerencias o peticiones que pueden formularse a los mandos superiores para ayudar a resolver los problemas que surjan.

El curso dirigido a los mandos superiores se centra en las políticas, los procedimientos y las prácticas que pueden introducirse para abordar los principales temas tratados en esta caja de herramientas: la trata de personas, la protección de los derechos humanos y la creación de instituciones representativas.

### Evaluaciones

Para garantizar una contratación y una retención representativas en los servicios fronterizos, puede resultar útil recurrir a diferentes tipos de evaluaciones. Estas pueden centrarse en el ambiente laboral, las tasas y tipos de acoso sexual y los obstáculos y oportunidades para aumentar la contratación, retención y promoción de mujeres. El proceso de evaluación debería involucrar a una amplia variedad de participantes, como funcionarios de ambos sexos pertenecientes a todos los niveles y personal civil incluido en las reservas de candidatos potenciales, puesto que las percepciones externas sobre el ambiente de trabajo de los servicios fronterizos pueden ser factores muy poderosos para una contratación eficaz.

Es preciso garantizar el anonimato de la información recopilada cuando se pida al personal que divulgue información delicada sobre sí mismos, sobre sus colegas y sobre la dirección. Siempre que sea posible, estas evaluaciones deberán encomendarse a expertos o instituciones externas. Sin embargo, la realización de estos estudios debe contar con el respaldo público de la alta dirección.

Véase la Herramienta sobre Seguimiento, evaluación y valoración de género y la RSS

### Políticas y prácticas de contratación inclusivas y específicas para mujeres

El aumento de la contratación de mujeres en los organismos de gestión de fronteras puede plantear algunas dificultades. Si los organismos encargados de hacer cumplir la ley son conocidos por su hostilidad, discriminación y acoso hacia las funcionarias, las mujeres no presentarán sus candidaturas para trabajar en ellos. Otros retos específicos de los servicios fronterizos incluyen la probabilidad de ser destinada a una ubicación remota o aislada, en ocasiones en condiciones hostiles y difíciles; la escasez de servicios de transporte; y el hecho de estar en compañía de grandes grupos de colegas masculinos. En muchos países, estas condiciones se consideran inadecuadas para las mujeres.

#### ! Sugerencias para una mayor contratación de mujeres

- Revisar los criterios de selección para garantizar que reflejen las aptitudes y los conocimientos reales que exigen las tareas encomendadas.
- Cerciorarse de que las descripciones de los puestos de trabajo incluyan todas las aptitudes requeridas – incluidas las consideradas tradicionalmente como "femeninas", como la capacidad para comunicarse con distintos tipos de miembros de la comunidad, la capacidad para restar tensión en situaciones violentas y la mediación de conflictos, la capacidad de colaboración con otros organismos y las aptitudes de resolución de problemas.
- Definir un objetivo para la contratación de mujeres, por ejemplo, un 20%.
- Revisar los materiales utilizados en el proceso de contratación para asegurar que muestren imágenes tanto de hombres como de mujeres y hacer hincapié en la igualdad de trato y en las diversas responsabilidades y tareas.
- Capacitar a los funcionarios y funcionarias encargados de la contratación sobre estrategias para la contratación de mujeres, e incluir a funcionarios de ambos sexos (y, si es posible, pertenecientes a todos los grupos étnicos, geográficos y religiosos pertinentes) en los equipos encargados de la selección y la realización de entrevistas.
- Cerciorarse de que los entrevistadores y las entrevistadoras reciban formación en materia de igualdad de oportunidades y no formulen preguntas discriminatorias en función del sexo (como, por ejemplo, "¿se está planteando tener hijos?").
- Poner en marcha una campaña pública de información que anime a las mujeres a presentarse como candidatas y modifique cualquier actitud social negativa en lo que respecta a la integración de las mujeres en los servicios fronterizos.
- Estudiar la posibilidad de introducir nuevos sistemas de contratación y despliegue, como unidades integradas exclusivamente por mujeres o equipos compuestos por matrimonios o por hermanos y hermanas en sociedades en las que esto pueda incentivar a las mujeres a incorporarse a los servicios fronterizos.
- Ofrecer cursos de capacitación previos a la selección con el fin de ayudar a los grupos insuficientemente representados a cumplir los requisitos para presentar sus candidaturas (por ejemplo, educación física específica para mujeres, formación de conductores, etc.).

- Destinar recursos al seguimiento y la evaluación de los efectos derivados del hecho de contar con un mayor número de mujeres en el ámbito de la gestión de fronteras.

### Retención del personal femenino

Uno de los obstáculos a la contratación de personal femenino para trabajar en los servicios fronterizos es la cuestión de la retención. Se argumenta que las mujeres no se comprometerán tanto como los hombres y que es probable que abandonen el servicio para cuidar de sus hijos y sus familias. Sin embargo, la realidad del mercado de trabajo pone de manifiesto que tanto los hombres como las mujeres necesitan conservar su empleo y que el hecho de ofrecer incentivos a la retención y políticas favorables a las familias redundan tanto en interés de los empresarios como de su personal. La pérdida de personal conlleva unos costes muy elevados, entre los que figuran la pérdida de experiencia y memoria institucional, continuidad y aptitudes especializadas, además de los daños que ocasiona en la moral del equipo.

#### Sugerencias para una mayor retención de mujeres

- Garantizar la igualdad de remuneración, prestaciones, pensiones y otros tipos de retribución no salarial para las mujeres.
- Asegurar la contratación de mujeres para el desempeño de puestos con posibilidades de promoción, en lugar de relegarlas exclusivamente a puestos de baja categoría y mal remunerados.
- Definir objetivos específicos en lo que concierne a la retención.
- Introducir programas de tutorización y crear asociaciones de personal femenino (véase el recuadro 10).
- Garantizar la disponibilidad de instalaciones, uniformes y equipo apropiados para las mujeres, incluso cuartos de baño y vestuarios separados.
- Asegurar que las mujeres tengan acceso a todos los tipos de vehículos de que disponga el servicio de fronteras, y que posean las aptitudes necesarias para conducirlos.
- Los sistemas de organización del despliegue (por ejemplo, el hecho de garantizar que una mujer vaya siempre acompañada, como mínimo, de otra mujer) pueden mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres.
- Cuando resulte adecuado desde el punto de vista cultural, estudiar la posibilidad de crear unidades o equipos de trabajo integrados exclusivamente por mujeres. Estas unidades o equipos podrán tener cometidos específicos, como la utilización de equipos de perros sabuesos.
- Realizar entrevistas en el momento en que una mujer abandone el servicio, con objeto de conocer los motivos de dicho abandono.

Las **políticas favorables a la familia** son esenciales para atraer y retener a mujeres y hombres cualificados así como para mejorar la eficiencia del trabajo realizado. Estas políticas incluyen:

- Horarios de trabajo flexibles, con la posibilidad de trabajar a tiempo parcial o regímenes de empleo compartido.
- Unas licencias de maternidad y paternidad adecuadas.
- La provisión de una opción uniforme en lo que respecta a la maternidad.
- La asignación de tareas ligeras a las embarazadas sin menoscabo del disfrute de las oportunidades de promoción, el incremento salarial y otras prestaciones habituales.
- Una política específica de reintegración para aquellas mujeres que deseen volver al trabajo después de la maternidad.
- La provisión de zonas para el amamantamiento y el acceso a servicios de guardería, tanto dentro como fuera de las instalaciones del servicio fronterizo.

### Promoción del personal femenino

A continuación se expone una serie de medidas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades de promoción para hombres y mujeres en su carrera profesional en los servicios de gestión de fronteras:

- Revisar los criterios de promoción para asegurar que incluyan todas las aptitudes requeridas (por ejemplo: resolución de problemas, colaboración con la comunidad, prevención de la delincuencia, remisión a los servicios sociales, etc.).
- Garantizar la existencia de unas normas de evaluación del desempeño claras, transparentes y objetivas. Estos mismos criterios serán aplicables también a la realización de dichas evaluaciones.
- Analizar los exámenes utilizados en los procesos de promoción con el fin de detectar posibles sesgos de género.
- Cerciorarse de que los hombres y las mujeres tengan las mismas oportunidades de capacitación profesional y de acceso a los puestos más codiciados.
- En el caso de que las mujeres no presenten sus candidaturas cuando surjan oportunidades de promoción, llevar a cabo una encuesta para descubrir los motivos de ello e introducir medidas para eliminar las barreras identificadas.

### 4.4 Mejora de la supervisión de la sociedad civil

Las ventajas de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, se exponen en la sección 3.4. Asimismo, los beneficios específicos en el ámbito de la trata de seres humanos se abordan en la sección 4.1.

#### Recuadro 10 Red Europea de Mujeres Policías<sup>34</sup>

La Red Europea de Mujeres Policías es una asociación regional de funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley. La asociación colabora con sus colegas que trabajan para instituciones encargadas de hacer cumplir la ley en sus Estados miembros. Su propósito es facilitar el logro de cambios positivos en lo que respecta a la transversalización de género y la gestión de la diversidad, además de optimizar la posición de las mujeres.

Los principales objetivos de la asociación son:

- Crear conciencia y mejorar el conocimiento sobre las cuestiones que afectan a las mujeres en el seno de los servicios policiales europeos.
- Facilitar y contribuir a los debates sobre las cuestiones que preocupan a los agentes de policía de ambos sexos.

- Estimular la igualdad de representación de hombres y mujeres en todos los niveles de las organizaciones policiales y realizar aportaciones al respecto.
- Intercambiar información sobre las mejores prácticas existentes en las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley y sobre cuestiones de actualidad, nuevos enfoques, iniciativas y evaluaciones.
- Actúa como un centro europeo de especialización para estimular y sincronizar la cooperación entre las diversas organizaciones policiales y las redes pertinentes sobre transversalización de género, gestión de la diversidad y cuestiones relacionadas con la igualdad.

## Recuadro 11

Supervisión de la sociedad civil en la frontera entre EE. UU. y México<sup>35</sup>

Acción Fronteriza, en colaboración con diversas organizaciones comunitarias ubicadas en los estados fronterizos de los Estados Unidos, ha elaborado un conjunto de "Directrices para la implantación de unas políticas y prácticas alternativas de cumplimiento de la ley en las fronteras". Dichas directrices abordan las cuestiones de la rendición de cuentas y la supervisión y engloban los elementos siguientes: operaciones fronterizas, tecnología e infraestructura, puntos de entrada, vallas fronterizas, dispersión de los recursos destinados a la aplicación de la ley, militarización de las fronteras, seguridad comunitaria, detención y deportación.

En junio de 2006, Acción Fronteriza presentó un informe paralelo al Comité de Derechos Humanos en el que se documentaban las violaciones de los derechos humanos y civiles en la zona fronteriza entre EE. UU. y México. También formuló una serie de declaraciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Véase la Herramienta sobre género y la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

El fortalecimiento de la **supervisión de la gestión de las fronteras por parte de la sociedad civil** puede ser un elemento fundamental de los procesos de reforma que garantice la rendición de cuentas y mejore la confianza de los ciudadanos en los servicios fronterizos. Entre los mecanismos de supervisión que pueden ofrecer oportunidades para que la sociedad civil realice aportaciones figuran las comisiones independientes de examen de los servicios fronterizos, las comisiones de derechos humanos y los ombudsmen. La elaboración de informes paralelos dirigidos a los órganos internacionales de derechos humanos puede permitir plantear los problemas que surgen en las fronteras en un foro internacional y abrir un diálogo entre los gobiernos y las OSC sobre estos asuntos. La igualdad de representación de hombres y mujeres en las estructuras de supervisión, la participación de las organizaciones de mujeres y la inclusión de las cuestiones de género, como la trata de personas y la violencia de género, fortalecen la supervisión de los servicios de fronteras.

### ! Sugerencias para intensificar la supervisión con perspectiva de género de la sociedad civil

- Cerciorarse de que las OSC dispongan de oportunidades para visitar diversos puestos fronterizos con el fin de familiarizarse con sus condiciones, circunstancias y con las tareas que llevan a cabo.
- Proporcionar capacitación a las OSC (incluidas las organizaciones de mujeres) sobre prácticas de gestión de fronteras.
- Trabajar con las OSC para recabar datos sobre la violencia de género y llevar a cabo análisis de género de los servicios de vigilancia fronteriza, aduanas e inmigración.
- Trabajar con las OSC para dar a conocer los procedimientos de presentación de denuncias y lograr que sean accesibles.

## 5 Integración del género en la gestión fronteriza en contextos específicos

### 5.1 Países en situaciones post-conflicto

En épocas de conflicto armado o de disputas entre Estados, las fronteras pueden convertirse en zonas altamente militarizadas y problemáticas. En ellas pueden cometerse actos de violencia y violaciones de los derechos humanos, además de producirse importantes desplazamientos de población. Con anterioridad a un conflicto, es posible que las fuerzas policiales y el personal

encargado de la gestión de las fronteras estuvieran integrados por reclutas con escasa capacitación o por fuerzas paramilitares fuertemente armadas, cuya prioridad fuera la defensa y no la seguridad de la población. En los contextos post-conflicto, es probable que las instituciones del sector de la seguridad, incluidos los servicios fronterizos, carezcan de prestigio y estén completamente desorganizados. El personal del sector de la seguridad suele abandonar sus puestos por miedo a sufrir represalias, huye al exilio o en busca de refugio o se une a milicias armadas. Es muy frecuente que los servicios fronterizos estuvieran compuestos exclusivamente por hombres.

La reforma de la gestión de fronteras post-conflicto puede ser un proceso extremadamente delicado debido a las disputas sobre las fronteras y a los controles fronterizos por parte de grupos locales armados. En muchos casos será necesario crear los sistemas de gestión de fronteras desde la base. La desmilitarización y el desminado de las fronteras, la prevención del tráfico ilegal de armas así como la protección de las personas refugiadas y desplazadas son algunas de las prioridades inmediatas de la reforma de la gestión de fronteras<sup>36</sup>.

Los movimientos ilegales a través de fronteras desprotegidas son frecuentes en tiempos de guerra, si bien es probable que se permita a los combatientes masculinos –que suelen identificarse como aquellos que van armados– regresar a sus países de origen en el marco de un programa de desarme, desmovilización y reintegración, con independencia de la condición que tengan en el país de destino. Por el contrario, las mujeres combatientes a menudo quedan excluidas de estos programas y presentan una necesidad especial de protección de sus derechos humanos por parte de las autoridades fronterizas. También necesitan que se les expida una documentación de inmigración adecuada y que se adopten medidas de colaboración con los grupos locales de mujeres para prestarles apoyo.

El aumento de la prostitución y de la trata de seres humanos es una realidad frecuente en los entornos militarizados post-conflicto. No obstante, estos entornos se caracterizan generalmente por una mayor fluidez de los roles de género. Esto se debe, en parte, al incremento del número de hogares encabezados por mujeres y de mujeres ex combatientes, en medio de procesos de reforma que ofrecen oportunidades para introducir cambios en la legislación, la política y el personal.

*Entre los retos para la integración del género en la reforma de la gestión fronteriza en situaciones post-conflicto cabe citar los siguientes:*

- Después de un conflicto, las fronteras suelen ser áreas problemáticas y potencialmente hostiles durante largos periodos. Es posible que se considere "demasiado peligroso" que las mujeres trabajen en esas zonas.

## Recuadro 12

## Contratación para la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo

Inmediatamente después de la guerra de Kosovo, se invirtieron grandes esfuerzos para contratar mujeres como cadetes en el nuevo programa policial básico. Como en cualquier contexto post-conflicto, los ex funcionarios de policía habían desaparecido o sido asesinados; otros eran conocidos por su conducta anterior, discriminatoria y abusiva.

La prioridad a nivel local era volver a conseguir presencia policial en las calles. Entre las personas que presentaron sus candidaturas, se llevaron a cabo verificaciones de antecedentes. Sin embargo, la tarea resultó a menudo complicada, puesto que los registros laborales y los documentos de identificación personales se habían extraviado o destruido. Los cursos iniciales fueron de carácter básico: seis semanas de formación en las aulas, seguidas de trabajos prácticos cuya evaluación corrió a cargo de instructores de la policía civil de las Naciones Unidas.

Se reclutó un importante número de miembros desmovilizados del Ejército de Liberación de Kosovo; sobre todo hombres, pero también mujeres civiles. Durante los primeros años, los cursos registraron un 33% de mujeres graduadas. Posteriormente, el porcentaje descendió: el trabajo no gustaba a todas, algunas mujeres abandonaron el empleo cuando tuvieron familia y otras encontraron mejores ofertas de empleo. En la actualidad, el porcentaje de mujeres en la Policía de Kosovo es aproximadamente un 14%.

Más adelante se creó la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo. En este tipo de conflictos, las fronteras y los pasos fronterizos son delicados desde el punto de vista político—sobre todo en los Balcanes, donde todavía no se ha resuelto el estatuto de Kosovo—.

Inicialmente, la labor de capacitación se encomendó a la policía civil de las Naciones Unidas encargada de la vigilancia de las fronteras. En 2006, la Agencia Europea de Reconstrucción financió un proyecto de un año de duración cuya ejecución corrió a cargo del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (ICMPD). El objetivo del proyecto era desarrollar la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo (BBPTU), lo que incluía el establecimiento de procedimientos operativos estándar para la unidad, la selección de ocho formadores y la impartición de un curso personalizado de formación de formadores. El principal propósito del proyecto era desarrollar tres cursos personalizados dirigidos al nivel básico, a los jefes de equipo y a los mandos superiores.

En la actualidad no hay mujeres en la BBPTU, a pesar del compromiso declarado de los mandos superiores de la policía de fronteras de incluirlas y de los importantes esfuerzos realizados por el ICMPD. No obstante, las mujeres representan un 26% del total de instructores de campo que trabajan en las zonas fronterizas y que se prevé que en el futuro se encargarán de impartir la capacitación en el empleo. Los esfuerzos dirigidos a convencerlas para que se integraran en la BBPTU fracasaron. Los motivos expuestos para ello fueron: a) que estaban satisfechas con sus actuales empleos y destinos; b) que sus familias no les permitirían trabajar tan lejos de sus hogares; c) que estaban casadas y sus esposos querían que se les asignaran destinos próximos al hogar.

En enero de 2007, del total de 1.009 policías fronterizos, 76 eran mujeres. La persona que dirige el servicio es una mujer, que ostenta el rango de general.

- Las fronteras son inseguras debido a la presencia de grandes grupos de personas desplazadas (y de los depredadores, bandidos y traficantes de personas que suelen acecharlos).
- Allí donde existe impunidad y falta de vigilancia, la violencia de género contra mujeres y niñas es un problema generalizado.
- Con frecuencia se da prioridad a la reforma policial general. En cambio, la reforma de los cuerpos policiales especiales, como la policía de fronteras, suele quedar relegada a un segundo plano.
- Los esfuerzos iniciales dirigidos a incorporar mujeres a las fuerzas de seguridad a menudo pierden impulso a medida que la vida retorna a la normalidad, o cuando disminuye la presión internacional para garantizar la igualdad de representación.

### ! Oportunidades y sugerencias

- En el marco de la reforma del sector de la seguridad que exigen los acuerdos de paz o las misiones de mantenimiento de la paz (y la propia atención internacional) es posible que se doten recursos para la reforma de la gestión fronteriza. Los actores internacionales pueden estar especialmente dispuestos a respaldar medidas encaminadas a integrar las cuestiones de género y a aumentar la contratación de mujeres en la reforma de la gestión de las fronteras.
- Los asesores de género que trabajan para las organizaciones internacionales y las instituciones estatales pueden apoyar las iniciativas de transversalización de género en la gestión de fronteras.
- La creación de los sistemas de gestión de fronteras desde la base brinda una oportunidad para definir metas para la contratación de mujeres así como para integrar las cuestiones de género en el diseño de las políticas y los protocolos, la programación operacional y la capacitación (véase el recuadro 12).
- La modificación de los roles de género y de las estructuras sociales puede facilitar la contratación de mujeres, que pueden haber adquirido aptitudes de liderazgo y organizacionales durante el conflicto.

## 5.2 Países en transición

En este contexto, el término "transición" implica generalmente el paso de un tipo de sistema político/económico a otro. Lo habitual es pasar de un sistema autoritario centralizado a una economía de libre mercado más democrática. En Europa Central y Oriental, la transición es el paso de un sistema socialista a otro neoliberal capitalista. Lo mismo sucede en el caso de Asia Central (véase el recuadro 13). En este caso, la policía ha tenido históricamente unos lazos muy estrechos con los líderes políticos y las instituciones políticas y desempeñaba una función primordialmente política. Esto implicaba estrictos controles fronterizos, tácticas represivas para controlar a los ciudadanos y un fuerte énfasis en la defensa frente a influencias externas. Las restricciones al flujo de comercio exterior y a la circulación de personas eran muy importantes. En algunos Estados, como Hungría, el ejército tenía asignadas responsabilidades en las fronteras estatales y controlaba el tráfico en ellas. En determinados períodos, las fronteras tenían secciones minadas, valladas y electrificadas<sup>37</sup>. Se establecieron "zonas prohibidas" de un tamaño considerable en las que solo estaba permitido entrar con la policía o con un permiso especial.

En muchos casos, con la transición a la democracia y las economías liberales de mercado, las mujeres de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central han sufrido una importante pérdida de puestos de trabajo, un aumento de puestos de trabajo con bajos salarios (tanto en el sector formal como en el informal) y recortes significativos en términos de protección social. El acceso a los servicios sociales se ha deteriorado y se ha producido un incremento sustancial de la pobreza junto a la reaparición del rol tradicional de las mujeres como cuidadoras y amas de casa.

Entre los desafíos que plantea la integración del género en la reforma de la gestión fronteriza en los países en transición cabe citar los siguientes:

- Unos regímenes fronterizos amplios y movilizados que temen perder el poder y el control.
- Un desincentivo inadecuado en las regiones fronterizas que disuade a todo el mundo (mujeres y hombres) de llevar a cabo sus actividades familiares y comunitarias.
- La sobrestimación de la capacidad de los nuevos servicios fronterizos para regular la inmigración y las aduanas, lo que tiene consecuencias negativas para los migrantes.
- La demanda al personal de fronteras, por parte de la delincuencia organizada, de realizar concesiones e incurrir en prácticas ilegales.
- Los países en transición son a menudo países de origen de la trata de personas.
- Las mujeres tienen una elevada probabilidad de ser tratadas como "extrañas" por los servicios fronterizos.

### ! Oportunidades y sugerencias

- Las iniciativas de reforma de la gestión de las fronteras, asociadas al objetivo de incorporación a la OTAN o a la UE, pueden ofrecer un punto de partida para integrar las cuestiones de género e incrementar la representación de las mujeres.
- Los servicios de nueva creación –como equipos de perros sabuesos, por ejemplo– que requieran capacitación y nuevos enfoques podrían ser asignados a equipos mixtos o compuestos exclusivamente por mujeres.
- En determinados países en transición, el legado post-soviético incluye una representación más igualitaria de hombres y mujeres en las instituciones del sector de la seguridad, lo que puede constituir la base para contratar a un mayor número de mujeres para los servicios de gestión de fronteras.

## 5.3 Países en desarrollo

*"En la frontera [entre Nigeria y Benin] el panorama es siempre caótico y hostil, lo que sugiere un alto nivel de inseguridad."<sup>40</sup>*

En los países en desarrollo, la falta de recursos para implementar la reforma de las fronteras es una cuestión crucial. La falta de financiación se traduce en un volumen inadecuado de personal fronterizo, la escasez de equipo y una capacitación deficiente. Esto contribuye a crear un entorno en el que, en lugar del salario y otras prestaciones, los funcionarios de fronteras se corrompen y exigen pagos ilegales para permitir el paso de personas y mercancías en condiciones de seguridad. Unas fronteras con una dotación policial y una vigilancia insuficientes hace posible la complicidad de los funcionarios fronterizos con los delincuentes así como con otros tipos de grupos ilegales. En muchos casos los delincuentes están en vanguardia en cuanto a avances tecnológicos y cuentan con medios de transporte flexibles que dominan a la perfección y con los recursos necesarios para sobornar a los vigilantes fronterizos.

Una infraestructura de transporte subdesarrollada puede provocar largas colas en las fronteras terrestres, que constituyen las principales rutas de desplazamiento, sobre todo para los comerciantes. La extorsión y los prolongados períodos de espera alimentan el temor a sufrir robos y amenazas para la seguridad de las mercancías y las personas. Los hombres que trabajan como conductores de larga distancia y viajan con grandes sumas de dinero en efectivo con el fin de pagar sobornos e "impuestos" ilegales son especialmente vulnerables. El desempleo, un desafío fundamental en las sociedades en desarrollo con economías débiles, provoca el desplazamiento transfronterizo de un elevado número de personas en busca de oportunidades de educación, de empleo y de una vida mejor en otros lugares.

De las personas encuestadas en el marco de un estudio realizado por CLEEN en 2007 en África Occidental, las mujeres de los tres países participantes (Benin, Ghana y Nigeria) señalaron que sus experiencias a manos de los agentes encargados de hacer cumplir la ley habían sido peores que las de los hombres. Un 38% del total de encuestados –el mayor grupo del estudio– eran mujeres comerciantes, lo que representa un indicio más de la mayor movilidad de las mujeres y de su importancia para la economía local<sup>41</sup>.

### Recuadro 13 Reforma de la gestión fronteriza en Asia Central

Cuando las repúblicas de Asia Central se convirtieron en Estados independientes, "... las fronteras que, de pronto, pasaron a ser internacionales adquirieron rápidamente una importancia crucial. Los vínculos industriales y las conexiones de transporte existentes hasta entonces quedaron interrumpidos. Controlar el territorio significaba controlar los recursos y gozar de mejores posiciones estratégicas. Los grupos étnicos, que durante largo tiempo habían podido visitar a sus familiares y amigos al otro lado de la frontera sin ningún problema, quedaron aislados y a menudo se enfrentaron a requisitos relacionados con los visados y a otras dificultades de acceso"<sup>38</sup>.

Las cinco ex repúblicas socialistas soviéticas de Asia Central se vieron obligadas a desarrollar su capacidad para gestionar las nuevas fronteras, sobre todo las que compartían con el Afganistán, China y el Irán. La mejora del comercio y el tránsito en la región y la necesidad de abordar la delincuencia transnacional –inmigración clandestina, blanqueo de capitales, tráfico de drogas, contrabando de armas y terrorismo– exigían la ayuda y la cooperación de la comunidad internacional.

La UE está aportando un volumen de fondos muy importante a través del proyecto Borders with a Human Face ("Fronteras con rostro humano")<sup>39</sup>. Los principales objetivos de este proyecto son garantizar la estabilidad y la seguridad en la región, erradicar la pobreza y estrechar la colaboración regional con la UE. Las preocupaciones referentes a la enorme dimensión del tráfico de drogas en la región estimulan en buena parte la motivación política que subyace al proyecto. La UE está introduciendo métodos integrados de gestión de fronteras con el fin de centrarse en el incremento del comercio y el tráfico legales y en la mejora de la seguridad, creando al mismo tiempo ventanillas únicas para la verificación de documentos y vehículos. Los servicios fronterizos están recibiendo capacitación para pasar de un modelo basado en una vigilancia militar estática a intervalos fijos, al estilo soviético, a una fuerza profesional interinstitucional móvil, dotada de las aptitudes necesarias de comunicación e inteligencia.

In most cases statistics are unavailable, but the percentage of women employed in border services in developing countries is believed to be small to nil.

*Some of the challenges to integrating gender into border management reform in developing countries include:*

- La falta de recursos públicos y de vigilancia, que puede contribuir a unos altos niveles de corrupción y a un bajo grado de prevención y rendición de cuentas de las violaciones de los derechos humanos por parte del personal encargado de la gestión de fronteras.
- En los procesos de contratación es posible que se dé prioridad al elevado número de hombres desempleados, excluyendo de hecho a las mujeres.
- La impunidad, la violencia y la delincuencia en los puestos fronterizos o en sus proximidades pueden disuadir a las mujeres de trabajar en ellos.
- Los efectos de la pobreza y las demandas de supervivencia familiar pueden hacer que los requisitos educativos queden fuera del alcance de muchas mujeres.
- La ausencia de leyes relativas a la igualdad de género.

### **Oportunidades y sugerencias**

- Las iniciativas de desarrollo centradas en las comunidades fronterizas o en la gestión de las fronteras pueden ofrecer un punto de partida para incrementar la contratación de mujeres e intensificar la transversalización de género.
- El aumento del número de mujeres que se desplazan, sean migrantes o comerciantes, y la expansión de la trata de mujeres y niñas pueden esgrimirse como argumentos para elevar la contratación y la retención de personal femenino.

## **5.4 Países desarrollados**

En los últimos años, los países desarrollados han centrado su atención (en el ámbito de la gestión fronteriza) en mejorar la representatividad de las comunidades a las que sirven y de las poblaciones a las que deben ser capaces de atender en los puestos fronterizos. Después de las críticas recibidas por la elaboración de perfiles raciales, el logro de

un equilibrio adecuado entre la necesidad de llevar a cabo un seguimiento sensible e identificar a los miembros de posibles grupos extremistas, terroristas o criminales, por un lado, y garantizar el respeto de los derechos humanos y las libertades civiles, por otro, sigue constituyendo un desafío.

La corrupción, el uso excesivo de la fuerza y los escándalos de acoso sexual han tenido un alto coste y han dañado la reputación pública de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en muchos países desarrollados. En el Canadá, por ejemplo, la gestión inadecuada del caso de un presunto terrorista y su posterior deportación desde EE. UU., unida a su tortura en Siria, contribuyeron a un importante desprestigio de la policía federal y provocaron una preocupación generalizada sobre la seguridad personal y el intercambio de información por parte de las fuerzas policiales, incluidas las de fronteras<sup>42</sup>.

La globalización ha provocado un incremento de la diversidad de los flujos de población y del atractivo que ofrece la migración (legal o no) a quienes viven en la pobreza. Las mujeres migran cada vez más a los países desarrollados en busca de un empleo con el fin de ayudar a sus familias. Las políticas migratorias y su aplicación por parte de los servicios fronterizos siguen siendo cuestiones complejas y, a menudo, controvertidas. Los temas relacionados con la detención legal, los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes y el control de la circulación transfronteriza de drogas, armas y personas constituyen asimismo preocupaciones fundamentales (véase el recuadro 14).

*Entre los desafíos que plantea la integración del género en la reforma de la gestión fronteriza en los países desarrollados cabe citar los siguientes:*

- Las estructuras de poder, los valores y los planteamientos de reforma del sector de la seguridad que ponen el énfasis en la militarización frente a la seguridad humana.
- La preocupación política por el terrorismo y el miedo a la migración socavan los derechos humanos en las fronteras, sobre todo en lo que respecta a la elaboración de perfiles raciales y a los derechos de los trabajadores migrantes.

## **Recuadro 14 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)**

El principal objetivo del TLC, un acuerdo comercial suscrito entre el Canadá, México y EE. UU., es facilitar la circulación de mercancías, capitales y servicios (quedan excluidas del acuerdo, por tanto, las personas). El valor diario de la actividad comercial entre EE. UU. y el Canadá asciende a 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos, frente a los 7,3 millones de dólares que reporta diariamente dicha actividad entre EE. UU. y México. Los procesos de reforma acometidos en ambas fronteras presentan diferencias muy importantes.

Para los Estados Unidos, el comercio ilegal de medicamentos, armas y migrantes ha sido el principal foco de atención en su relación con México. La frontera con este país se caracteriza por la existencia de una valla, fuertes incrementos del contingente destinado a la vigilancia fronteriza y un entorno militarizado.

Con el Canadá, en cambio, el planteamiento es de colaboración y la frontera entre ambos países podría calificarse de "inteligente". Esto incluye un proceso previamente aprobado para el tráfico comercial (denominado FAST) y un sistema que permite que las personas

obtengan la autorización previa para cruzar la frontera (llamado NEXUS). Todo ello ha dado lugar a un modelo de control del tráfico comercial armonizado y optimizado. La creación de grupos y equipos de trabajo interinstitucionales, la ubicación de los servicios de aduanas e inmigración en un mismo lugar, la coordinación de documentos y la ejecución de proyectos experimentales de identificación isométrica (mediante el escaneo de retina y huellas dactilares) han acelerado la circulación de los pasajeros. En los Estados Unidos, la superposición de jurisdicciones entre múltiples organismos que compiten entre sí sigue siendo muy problemática, mientras que el Canadá creó en 2002 un nuevo Ministerio de Seguridad Pública responsable de los servicios aduaneros y fronterizos.

La gestión de la frontera entre EE. UU. y el Canadá, la mayor frontera terrestre del mundo (8.850 km), con 132 puntos de entrada legalmente reconocidos, continúa siendo relativamente fluida. En cambio, la frontera entre EE. UU. y México, que solo cuenta con 25 puntos de entrada, sigue dominada por el miedo a la violencia y a la delincuencia.

- Las demandas en pugna en el seno de los servicios de gestión de fronteras por hacerse con tecnología sofisticada y con equipo de vigilancia e investigación provocan una desviación de recursos que deberían ir destinados a iniciativas con perspectiva de género.
- La aversión al establecimiento de cuotas o a la adopción de medidas positivas en Estados que consideran resueltos los problemas relacionados con la igualdad de género, o que consideran esta como un área en la que el Gobierno no debería intervenir.



### **Oportunidades y sugerencias**

- Adoptar un enfoque centrado en valores y aptitudes orientadas al servicio público tradicionalmente asociadas a las mujeres.
- La presión de los ciudadanos para que se tenga en cuenta el género, la raza y la diversidad étnica en los órganos encargados de hacer cumplir la ley puede dar el impulso necesario para abordar las cuestiones de género.
- La existencia de estructuras legales que garanticen la igualdad de derechos laborales de hombres y mujeres puede fomentar la participación plena e igualitaria de ambos en los servicios fronterizos.
- Diseñar e impartir módulos de capacitación sobre "sensibilidad cultural" como parte de la formación estándar que recibe el personal encargado de la gestión de fronteras, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos de hombres y mujeres.

# 6 Principales recomendaciones

## Comunidad internacional

1. Instar a la inclusión de mujeres, expertas y expertos de género y representantes de organizaciones de mujeres en el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los procesos de reforma de la gestión fronteriza.
2. Respalidar la transversalización de las cuestiones de género y el incremento de la contratación, retención y promoción de mujeres en todos los procesos de reforma de la gestión de las fronteras.
3. Llevar a cabo programas de capacitación dirigidos a desarrollar la capacidad de las organizaciones de mujeres y de otras organizaciones de la sociedad civil para supervisar eficazmente a los servicios de vigilancia fronteriza, aduanas e inmigración.

## Gobierno

4. Examinar y revisar las políticas, procedimientos y protocolos de gestión de fronteras para incorporar las cuestiones de género y garantizar la formulación de políticas orientadas a la prestación de servicios.
5. Crear y aplicar unos códigos de conducta exhaustivos que aborden explícitamente el acoso sexual y la violencia de género.
6. Garantizar la participación en los procesos de reforma y en los organismos de gestión de las fronteras:
  - a. Buscar la participación de expertas y expertos de género, organizaciones de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, así como de las comunidades fronterizas.
  - b. Celebrar consultas con mujeres que trabajen en los servicios fronterizos y en otros servicios de seguridad.
  - c. Llevar a cabo una labor de concienciación de la población sobre los procedimientos fronterizos y los derechos humanos.
7. Desarrollar mecanismos institucionales para garantizar la integración de las cuestiones de género que incluyan:
  - a. Un sistema de puntos focales de género encargado de supervisar y apoyar los avances de las políticas de igualdad de género.
  - b. Un foro de género en todo el servicio para la aplicación de políticas y el logro de dotaciones presupuestarias. Además, puede servir como medio para que las mujeres expresen sus puntos de vista.
8. Impartir (y evaluar) cursos de capacitación de género dirigidos al personal de gestión de fronteras:
  - a. Integrar esta capacitación en estrategias más amplias de transversalización de género.
  - b. Incluir un enfoque centrado en la legislación de derechos humanos nacional e internacional, especialmente en lo que respecta a la violencia de género y la trata de personas.
  - c. Incluir procesos de evaluación y retroalimentación que incluyan indicadores sensibles al género en los ciclos de capacitación y gestión de proyectos, seguidos de análisis de carencias, revisiones, encuestas a clientes, etc. El objetivo de estas medidas debe ser recabar información para la introducción de correcciones y mejoras.
9. Incrementar la contratación, la retención y la promoción de personal femenino:
  - a. Definir metas estratégicas para la contratación y la retención.
  - b. Poner en marcha campañas de contratación específicas.
  - c. Ofrecer tutorización y programas de apoyo a las nuevas trabajadoras.
  - d. Crear asociaciones para el personal femenino.
  - e. Considerar nuevos modelos de despliegue, como unidades compuestas exclusivamente por mujeres.
  - f. Nombrar a mujeres calificadas para el desempeño de puestos de alta responsabilidad.
10. Diseñar e implementar iniciativas específicas para combatir la trata de personas, tales como:
  - a. Mecanismos de cooperación regionales.
  - b. Participación en los mecanismos nacionales de remisión.
  - c. Recogida sistemática de datos.
  - d. La creación de un grupo de trabajo interministerial responsable de mantener información actualizada sobre las iniciativas gubernamentales de lucha contra la trata de personas y dar una amplia difusión a dicha información.
  - e. Garantizar la igualdad de representación de hombres y mujeres en todos los órganos que se constituyan, así como la inclusión de expertas y expertos de género en ellos.

# 7 Recursos adicionales

## Sitios web útiles

Amnistía Internacional - <http://www.amnesty.org>  
 Fundación CLEEN - <http://www.cleen.org>  
 Coalición contra la Trata de Mujeres - <http://www.catwinternational.org>  
 Human Rights Watch - <http://humanrightswatch.org>  
 No Border Network - <http://www.noborder.org>

## Guías prácticas y manuales

Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, **Regional Best Practice Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-trafficking Response**, 2005. <http://www.stopech.sacp.government.bg/file.php?fid=160>

Organización Internacional para las Migraciones, **Resource Book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking**, 2006. [http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/publikation/en/resource\\_book.pdf](http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/publikation/en/resource_book.pdf)

National Centre for Women and Policing: **Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement**, 2001. <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **OCDE-DAC: Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice**, 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Naciones Unidas, '5.40 Module on Cross-Border Population Movements', **Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards**, 2006. <http://www.unddr.org/iddrs/05/40.php>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, **Toolkit to Combat Trafficking in Persons**, 2006. [http://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Oct06.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf)

Organización Mundial de la Salud, **Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas**, 2003. [http://www.who.int/gender/documents/WHO\\_Ethical\\_Recommendations\\_Spanish.pdf](http://www.who.int/gender/documents/WHO_Ethical_Recommendations_Spanish.pdf)

## Artículos e informes

Cruz Roja de Dinamarca, **Good Practices in Responses to Human Trafficking: Cooperation between Civil Society and Law Enforcement in Europe**, 2005. [http://drk2.inforce.dk/graphics/English/Trafficking/reference/rc/1088\\_drk\\_human\\_manual\\_web%20%282%29.pdf](http://drk2.inforce.dk/graphics/English/Trafficking/reference/rc/1088_drk_human_manual_web%20%282%29.pdf)

D'Cunha, J., UNIFEM, ahora ONU Mujeres, **Mainstreaming Gender and Rights into the Police and Criminal Justice Systems: UNIFEM Interventions**, 2002. <http://www.aic.gov.au/conferences/policewomen3/lloyd.pdf>

Caparini, M. y Marenin, O., DCAF, **Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World**, 2006. <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=C456E62F-E7AF-A552-4160-B841A360F994&Ing=en>

UNICEF, **Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, in Africa**, 2003. <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/trafficking-gb2ed-2005.pdf>

## NOTAS FINALES

- 1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE-DAC: Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Borrador (OCDE: París), 2007, pág. 151.
- 2 Hills, A., "Towards a Rationality of Democratic Border Management", Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World, (DCAF: Ginebra, 2006, pág. 33.
- 3 OCDE, pág. 151.
- 4 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas. 12 de junio de 1997.
- 5 Organización Internacional del Trabajo, Una alianza global contra el trabajo forzoso, Informe del Director-General (Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra), 2005, págs. 1-94.
- 6 Glenn, J.C. y Gordon, T.J., State of the Future, Federación Mundial de Asociaciones de las Naciones Unidas, Washington DC, septiembre de 2007.
- 7 Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, "Anti- Trafficking Training for Frontline Law Enforcement Officers", (ICMPD: Viena), 2003, pág.30.
- 8 Human Rights Watch, Borderline Slavery: Child Trafficking, 2003, pág. 13.
- 9 International Crisis Group, Central Asia Border Disputes and Conflict Potential, núm.133, abril de 2002, pág. 4.
- 10 "Tajikistan: Gender Profile", 30 de diciembre de 2005. <http://www.womenwagingpeace.org>
- 11 Amnistía Internacional, Israel and the Occupied Territories: Conflict, Occupation and Patriarchy, Women Carry the Burden, 31 de marzo de 2005.
- 12 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, 26 de enero de 1998, apartado III: Violencia contra las mujeres refugiadas y las internamente desplazadas, D1. Violencia contra refugiadas.
- 13 Falcon, S., The Colour of Violence, South End Press, 2006, pág.120.
- 14 "Hundreds of Kosovo-Albanian Girls and Women Raped by Serb Border Guards", The Times, 7 de abril de 1999. <http://boes.org/child/tragedy/times1/html>
- 15 Pittaway, E. y Bartolomei, L., Issues for Burma Refugees in Thailand and along the Thai Burma border, University New South Wales Centre for Refugee Research y ANCORW, 2002, pág. 4.
- 16 Comisión Asiática de Derechos Humanos, marzo de 2007. <http://www.ahrchk.net>
- 17 Okechukwu, I., Beyond Declarations: Law Enforcement Officials and ECOWAS Protocols on Free Movement of Persons and Goods in West Africa (Fundación CLEEN: Lagos), 2007.
- 18 Okechukwu, pág. 6.
- 19 Bell, J., Jefe del Departamento de Cooperación para la Seguridad, Presencia de la OSCE en Albania, correspondencia personal, mayo de 2007.
- 20 Asociación Internacional de Mujeres Policías, "CBP Border Patrol Encourages Women, Minorities to Join", 20 de junio de 2007. <http://www.iawp.org/temp/borderpatrol.htm>
- 21 Horne, P., "Policewomen: The First Century and the New Era", The Police Chief, 2006, pág. 1.
- 22 National Centre for Women and Policing: Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement, NCWP, 2001, pág. 22.
- 23 PNUD Tayikistán. <http://www.adb.org>
- 24 Las iniciativas regionales de lucha contra la trata de personas incluyen:  
La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex). La UE ha encomendado a este organismo transversalizar la cuestión de la trata en toda su labor. La Agencia ayudará a los Estados miembros de la UE a capacitar a los vigilantes fronterizos nacionales, lo que incluye el establecimiento de normas comunes en materia de formación.  
El Plan de Acción de la CEDEAO en materia de lucha contra la trata incluye la capacitación del personal encargado de hacer cumplir la ley, las ONG y las unidades especializadas cuya misión es combatir la trata de personas.
- Los cuerpos policiales de 10 países de América del Sur colaboran en una iniciativa regional promovida por un grupo de apoyo peruano. Dicha iniciativa promueve la denuncia de casos de trata de seres humanos a través de la página web <http://www.denunciatatrata.org>  
El Centro de la Iniciativa de Cooperación en Europa sudoriental lucha contra la delincuencia en dicha región, incluida la trata de personas. El Centro alienta a los Estados miembros a crear comisiones nacionales de lucha contra la trata y a promulgar leyes en esta materia. Además, trabaja con el Pacto de estabilidad sobre la delincuencia organizada para eliminar las discrepancias legales entre Estados miembros y garantizar el enjuiciamiento de las redes criminales.  
En la Región del Gran Mekong (Birmania, Camboya, China, Laos, Tailandia y Viet Nam) se ha puesto en marcha una iniciativa ministerial contra la trata de personas en la que participan socios de varios sectores. Estos socios trabajan en todos los niveles de la sociedad, desde el individual hasta el internacional, para el desarrollo de respuestas basadas en derechos y centradas en la víctima. Un acuerdo suscrito en 2004 entre los seis países y cuyo objetivo era luchar contra la trata de seres humanos se ha materializado en importantes operaciones dirigidas a rescatar a mujeres y niñas vietnamitas que estaban destinadas a la industria del sexo en China. La policía de ambos lados de la frontera entre China y Vietnam colabora a través de iniciativas de capacitación conjunta de su personal, de intercambio de información y del desarrollo de operaciones conjuntas.
- 25 Adaptado de: Zimmerman, C. y Watts, C., Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas (OMS: Ginebra), 2003.
- 26 OSCE/OIDDH, "National Referral Mechanisms, Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons, A Practical Handbook", 2004, pág.15.
- 27 Adaptado de: OSCE/OIDDH, pág. 43.
- 28 Un estudio elaborado por la UNODC señaló que, de los 55 países europeos, norteamericanos y de la Comunidad de Estados Independientes encuestados: un 70% carecía de datos desagregados por sexo de las personas a las que se hacía seguimiento; un 40% no hacía distinción entre las víctimas adultas e infantiles; y, si bien la mayor parte de ellos indicaban la existencia de casos de trata con fines de explotación sexual, solo un 49% hacía referencia a la explotación laboral: UNODC, "Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos", 3er período de sesiones, Viena, del 9 al 12 de octubre de 2006, acta del debate de la GAATW.
- 29 El diseño de la capacitación corrió a cargo del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias utilizando fondos de la Agencia Europea de Reconstrucción.
- 30 Healthlink Worldwide. <http://www.maitinepal.org>
- 31 Consejo del Tesoro del Canadá. <http://www.tbs-sct.gc.ca>
- 32 El material de capacitación se elaboró por encargo de la Agencia Europea de Reconstrucción. La impartición corrió a cargo del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias.
- 33 Polisar, J. y Milgram, D., "Recruitment, Integration and Retention of Women Police Officers", The Police Chief, 1998. [http://www.iwiwts.com/html/the\\_police\\_chief\\_magazine\\_str.html](http://www.iwiwts.com/html/the_police_chief_magazine_str.html)
- 34 <http://www.enp.nl>
- 35 Red Fronteriza por los Derechos Humanos. <http://www.borderaction.org>
- 36 OCDE, págs. 158-159.
- 37 Hegedűs, J. (Teniente Coronel), "Hungary's Experience of Border Management Reform 1989-2007: Lessons Learned in Establishing a Demilitarized Border Management Service in Hungary", Border Management Reform in Transition Democracies (DCAF: Ginebra), marzo de 2007, pág. 37.
- 38 International Crisis Group, Central Asia Border Disputes and Conflict Potential, Asia Report núm. 33. (ICG: Bruselas), abril de 2002, pág. 3.
- 39 Van Der Meer, A.H., "New Perspectives for Economic Cooperation in Central Asia", InWEnt Conference, Berlín, mayo de 2006.
- 40 Ibeanu, pág. 27.
- 41 Ibeanu, pág. 27.
- 42 <http://www.maherarerar.ca>





# Género y gestión de fronteras

## ÍNDICE

Importancia del género en la gestión de fronteras

Cómo integrar el género en la gestión de fronteras

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular sobre la gestión de fronteras

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la gestión de fronteras, así como información práctica para la integración de dichas cuestiones en este ámbito.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

## Importancia del género en la gestión de fronteras

La **gestión de fronteras** "concierno a la administración de los límites fronterizos. El significado preciso del término varía según el contexto nacional, pero generalmente hace referencia a las normas, técnicas y procedimientos por los que se rigen las actividades y el tráfico entre las zonas fronterizas definidas"<sup>1</sup>. La guardia fronteriza, los servicios de inmigración y aduaneros son los principales responsables de gestionar la circulación de personas y mercancías a través de las fronteras.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias *biológicas* que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

### Prevención y detección de la trata de personas y el contrabando

- La adopción de un enfoque sensible al género con respecto a la prevención, la investigación y el control de la trata de personas y el contrabando puede incrementar la detección y protección de las víctimas.

### Protección y promoción de los derechos humanos

- El personal encargado de la gestión de fronteras que proteja y promueva los derechos humanos de hombres, mujeres, niños y niñas tiene mayores probabilidades de ganarse la confianza de la población. A su vez, esto fomenta la circulación de personas y el movimiento de bienes y servicios, y mejora la capacidad de prevención y detección de delitos del personal responsable de la gestión de las fronteras.

### En los controles fronterizos pueden producirse violaciones de los derechos humanos, como:

- Violencia física: palizas, violaciones y tortura.
- Denegación del derecho de asilo o de los procedimientos de búsqueda de refugio.
- Acoso sexual y discriminación por razón de sexo u orientación sexual.
- Elaboración de perfiles raciales o étnicos, que pone trabas al derecho a la libre circulación.
- Corrupción, abuso y violencia contra los comerciantes transfronterizos.
- Denegación del derecho a la atención de la salud.

### Instituciones representativas en el ámbito de la gestión fronteriza

- Puede resultar útil garantizar una mayor representación de las mujeres entre el personal fronterizo, dado que actualmente los hombres representan un porcentaje muy superior:

## Recuadro 1

### Sugerencias relativas a procedimientos sensibles al género para las víctimas femininas de la trata de personas

1. Es improbable que una mujer víctima de la trata de personas responda a investigadores masculinos. En tales casos es preferible recurrir a investigadoras, sobre todo para que la víctima se sienta segura.
2. En todo momento debe contarse con la presencia de una mujer como testigo. En el caso de que no haya personal femenino disponible, puede pedirse a una representante de una organización de mujeres reconocida y de confianza que asista en calidad de observadora.
3. Separar a la víctima del traficante de personas.
4. El registro personal y de los bienes debe correr a cargo de una agente.
5. Contactar inmediatamente con las organizaciones de mujeres y con los defensores de los intereses de la víctima.
6. Garantizar la satisfacción de las necesidades físicas y médicas.

- Asegurar una realización adecuada de interrogatorios, entrevistas, registros físicos y procedimientos de seguimiento con respecto a delitos como la trata de personas y el contrabando.
- Crear instituciones más representativas de la sociedad a la que sirvan en términos de composición étnica, lengua, sexo, religión, etc. De ese modo se fortalecerá la legitimidad y se "normalizarán" los entornos fronterizos.
- Prevenir las violaciones de los derechos humanos en las fronteras, como el acoso sexual, unos registros físicos inapropiados o la utilización de una fuerza excesiva.

#### Apropiación local, supervisión civil y colaboración

- El incremento de la participación de los interesados claves en los procesos de reforma de la gestión fronteriza, como las organizaciones de mujeres, fortalece la apropiación local y la supervisión civil.
- La colaboración con las organizaciones de mujeres y con otras organizaciones de la sociedad civil puede permitir obtener información muy importante acerca de la actividad criminal a nivel local, asesoramiento en materia de políticas y conocimientos especializados sobre capacitación de género. Las organizaciones de la sociedad civil también son cruciales desde el punto de vista de la remisión para las víctimas de la delincuencia y prestan servicios de apoyo complementarios.

## Recuadro 2

### Entrevistas éticas y seguras con víctimas de la trata de personas<sup>2</sup>

1. No causar daños: tratar a cada persona como si el riesgo de sufrir daños fuera extremo hasta que se demuestre lo contrario.
2. Conozca a la persona a la que va a entrevistar y evalúe los riesgos antes de hacerlo.
3. Prepare información adecuada para la remisión sobre servicios jurídicos, de salud, de refugio, de ayuda social y de seguridad.
4. Seleccione y prepare adecuadamente a las y los intérpretes que vaya a utilizar.
5. Garantice el anonimato y la confidencialidad.
6. Obtenga el consentimiento informado de la persona entrevistada.
7. Escuche y respete la evaluación de cada persona en cuanto a su situación y los riesgos para su seguridad.
8. No provoque nuevos traumas a nadie mediante la formulación de preguntas dirigidas a incitar una fuerte respuesta emocional.
9. Prepárese para una intervención de emergencia.
10. Utilice la información recopilada de una forma beneficiosa para las personas o que fomente la elaboración de políticas e intervenciones dirigidas a las víctimas de la trata.

#### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la gestión de fronteras es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- *El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* (Protocolo de Palermo) (2000)

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo integrar el género en la gestión de fronteras

#### Recopilar información

- Recabar, analizar y distribuir datos precisos sobre los flujos migratorios, la trata de personas y el contrabando de personas con el fin de mejorar las políticas y prácticas en el ámbito de la gestión de fronteras. Todos los datos deben desagregarse, como mínimo, por sexo, edad, destino y objeto/propósito del desplazamiento.

#### Establecer políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género

- Desarrollar políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género (véase el recuadro 1) para la identificación, las entrevistas, los registros físicos, la investigación, la detención y otros procedimientos que tengan en cuenta las diferentes necesidades de las mujeres y los hombres y que distinguen entre migración, trata de personas y contrabando de personas.
- Establecer unos códigos de conducta claros; procedimientos de denuncia, investigación y disciplinarios internos y externos; y procesos externos de gestión y examen.
- Dar a conocer las directrices y políticas de gestión de fronteras a la población y celebrar consultas regulares con las diversas partes interesadas para conocer la opinión del público sobre las amenazas percibidas para la seguridad y las posibles respuestas adecuadas a dichas amenazas.
- Implantar políticas y prácticas con perspectiva de género y respetuosas con la familia en el ámbito de los recursos humanos, incluso políticas de lucha contra el acoso sexual.

- Revisar las escalas salariales, el desarrollo del personal y otros incentivos para la gestión de fronteras como paso crucial hacia la eliminación del soborno y otros tipos de corrupción. El personal tiene mayor probabilidad de responder positivamente a las medidas de reforma si percibe una retribución y disfruta de unas condiciones de trabajo adecuadas.

#### Impartir capacitación de género

- Elaborar materiales de formación y desarrollo de las capacidades dirigidos específicamente al personal de gestión de fronteras. Los materiales deberán tener en cuenta los retos específicos a los que se enfrenta este personal, incluidos los guardas fronterizos, las autoridades aduaneras y el personal de los servicios de inmigración.
- Incluir a las organizaciones de mujeres en el desarrollo y la impartición de la capacitación de género y en otras iniciativas de desarrollo de las capacidades.

#### Incrementar la detección y la protección de las víctimas de la trata de personas

- Cerciorarse de que el personal encargado de la gestión de fronteras reconozca e identifique la trata de personas y la distinga del contrabando, la prostitución, la migración laboral voluntaria y otros tipos de movimientos transfronterizos:
  - Llevar a cabo labores de vigilancia exhaustiva e informada así como comprobaciones cruzadas.
  - Reconocer los diferentes propósitos y experiencias de la trata de personas en lo que respecta a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños.
  - Desarrollar la capacidad del personal para proporcionar respuestas adecuadas a las víctimas de la trata (véase el recuadro 2) y saber reconocer las vulnerabilidades, resistencias y necesidades de estas, y familiarizar al personal con los procedimientos operativos estándar de remisión e investigación.
  - Colaborar con las organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios a las víctimas.

#### Crear unas instituciones de gestión de fronteras más representativas y participativas

- Planificar las estrategias de selección de personal específicamente para atraer a un mayor número de candidatas, mediante (entre otras medidas) la revisión de los criterios de selección, la elaboración de descripciones adecuadas de los puestos de trabajo, la capacitación de género de las y los responsables de la contratación, la revisión de los materiales utilizados en el proceso de selección y el examen de los formatos de entrevista.

### Recuadro 3 Contratación de mujeres en Kosovo

Inmediatamente después de la guerra de Kosovo, se adoptaron medidas dirigidas a contratar mujeres como cadetes en el nuevo programa policial básico establecido por la OSCE. En los primeros años, los cursos registraron nada menos que un 33% de mujeres graduadas, aunque el trabajo no gustaba a todas. Algunas mujeres lo abandonaban cuando tenían familia, mientras que otras obtuvieron ofertas de trabajo mejores en otros lugares. En la actualidad, las mujeres representan cerca del 14% del personal de la policía de Kosovo. Posteriormente se creó la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo (BBPT). En enero de 2007, de un contingente total de 1.009 policías fronterizos, 76 eran mujeres, y el cuerpo está encabezado por una mujer que ostenta el rango de General.

### Recuadro 4 Supervisión de la sociedad civil<sup>9</sup>

Inmediatamente después de la guerra de Kosovo, se adoptaron medidas dirigidas a contratar mujeres como cadetes en el nuevo programa policial básico establecido por la OSCE. En los primeros años, los cursos registraron nada menos que un 33% de mujeres graduadas, aunque el trabajo no gustaba a todas. Algunas mujeres lo abandonaban cuando tenían familia, mientras que otras obtuvieron ofertas de trabajo mejores en otros lugares. En la actualidad, las mujeres representan cerca del 14% del personal de la policía de Kosovo. Posteriormente se creó la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo (BBPT). En enero de 2007, de un contingente total de 1.009 policías fronterizos, 76 eran mujeres, y el cuerpo está encabezado por una mujer que ostenta el rango de General.

- Nombrar o promocionar a mujeres cualificadas para el desempeño de altos cargos en el ámbito de la gestión de fronteras (véase el recuadro 3).
- Incrementar la participación de los actores locales, como las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los grupos de mujeres) en la evaluación, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación de los procesos de reforma con objeto de aumentar la transparencia y la apropiación local (véase el recuadro 4).

#### Supervisar y evaluar

- Pedir a una autoridad independiente que lleve a cabo encuestas de satisfacción como parte de la actividad de supervisión.

#### La herramienta 6 incluye también...

- Sugerencias sobre procedimientos sensibles al género.
- Un modelo de cuestionario sobre el mecanismo nacional de remisión.
- Sugerencias sobre códigos de conducta eficaces.
- Ejemplos de programas de capacitación de género para la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo.
- Sugerencias para incrementar la contratación, retención y promoción del personal femenino.

## Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

La reforma de la gestión de fronteras post-conflicto puede ser un proceso extremadamente delicado debido a las disputas sobre las fronteras y a los controles fronterizos por parte de grupos locales armados. En muchos casos será necesario crear los sistemas de gestión de fronteras desde la base. La desmilitarización y el desminado de las fronteras, la prevención del tráfico ilegal de armas y seres humanos así como la protección de las personas refugiadas y desplazadas son algunas de las prioridades inmediatas de la reforma de la gestión de fronteras.

#### Retos para la integración de las cuestiones de género

- Tras un conflicto, las fronteras siguen siendo zonas problemáticas y potencialmente hostiles; un entorno que a menudo se considera "demasiado peligroso" para las mujeres.
- Violencia de género contra mujeres y niñas en entornos con escasa vigilancia y prácticamente con total impunidad.
- Mayores índices de trata de personas.
- Con frecuencia se da prioridad a la reforma policial, es decir, la reforma de la policía especializada, incluida la gestión de fronteras, puede retrasarse. Esto puede provocar además una pérdida de impulso de los esfuerzos iniciales de contratación dirigidos a incluir mujeres en las fuerzas de seguridad.

## Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Es posible que se produzca un aumento de voluntad política para invertir en procesos de reforma en el seno de la comunidad internacional, las organizaciones internacionales y los gobiernos de reciente constitución.
- La creación o la reforma de los sistemas de gestión de fronteras brinda una oportunidad para definir metas para la contratación de mujeres así como para integrar las cuestiones de género en el diseño de las políticas y los protocolos, la programación operacional, la contratación y la capacitación.
- Es posible que exista un mayor número de mujeres disponibles para trabajar en los servicios fronterizos (inclusive mujeres que encabezan hogares o sean el sostén económico de estos y mujeres con aptitudes organizativas y de liderazgo).

## ? Preguntas que formular sobre la gestión de fronteras

Una evaluación representa una de las mejores vías para identificar los puntos de partida, las fortalezas y debilidades de cara a la incorporación de las cuestiones de género en la gestión de fronteras. A continuación figuran varios ejemplos de preguntas sobre el género que es importante incluir en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la gestión de fronteras.

- ¿Ha recibido el personal encargado de la gestión de fronteras una información precisa y una capacitación adecuada sobre las cuestiones de género?
- ¿Está el personal fronterizo adecuadamente preparado para proteger los derechos y dar respuesta a las necesidades de las víctimas de la trata y/o el contrabando de personas?

- ¿Se han creado procedimientos operativos estándar para la remisión de las víctimas de la trata y el contrabando de personas?
- ¿Se han adoptado políticas sensibles al género, como códigos de conducta y políticas sobre el acoso sexual y la discriminación?
- ¿Puede decirse que la composición del personal fronterizo es representativa de la sociedad en términos de sexo, origen étnico, religión, lengua, etc.?
- ¿Tienen las mujeres y los hombres una representación igualitaria en todos los niveles de las instituciones encargadas de la gestión fronteriza?
- ¿Participan los principales interesados de los ministerios del Gobierno y de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres) en los procesos de evaluación, planificación, toma de decisiones, seguimiento y evaluación en el ámbito de la gestión de fronteras?
- ¿Se han revisado los procesos de identificación, entrevista e investigación fronterizas desde la perspectiva de género?
- ¿Se han creado registros centralizados para la recogida y el intercambio de información en los pasos fronterizos? ¿Están desagregados todos los datos por sexo, edad y otros factores pertinentes?

## Más información

### Recursos

ILO – *Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación: Guía sobre la legislación y su aplicación*, 2005.  
IOM – "Migration and Gender", *Essentials of Migration Management*, 2007.  
IOM – *Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe: Tools and Best Practices*, 2005.  
OSCE – *National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook*, 2004.  
UNODC – *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2006.  
OMS – *Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas*, 2003.

### Organizaciones

Fundación CLEEN – [www.cleen.org](http://www.cleen.org)  
Coalición contra la Trata de Mujeres – [www.catwinternational.org](http://www.catwinternational.org)  
Human Rights Watch – [www.hrw.org](http://www.hrw.org)  
Organización Internacional para las Migraciones – [www.iom.int](http://www.iom.int)  
No Border Network – [www.noborder.org](http://www.noborder.org)  
OSCE – [www.osce.org](http://www.osce.org)

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

La autora de esta Nota Práctica fue Nadia Nieri, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 6, cuya elaboración corrió a cargo de Angela Mackay.

Hills, A., 'Towards a Rationality of Democratic Border Management', *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, (DCAF: Ginebra), 2006, pág. 33.  
Adaptado de: Zimmerman, C. and Watts, C., *WHO Ethical and Safety Recommendations* de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas (WHO: Geneva), 2003.

<sup>3</sup> Red Fronteriza por los Derechos Humanos, "US/Mexico Border Report to the United States Human Rights Committee Regarding the United States Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights", junio de 2006. <http://www.borderaction.org>

# Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

Ilja Luciak





# Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

Ilja Luciak

### Acerca del autor

El Dr. Ilja Luciak es profesor y director del Departamento de Ciencia Política del Instituto Politécnico y Universidad Estatal de Virginia. Sus investigaciones se centran en las esferas de la política comparada, la política latinoamericana, las teorías del desarrollo, el género y la democratización, y los cambios políticos violentos. Ha publicado varios libros y artículos que abarcan temas como la igualdad de género y los acuerdos de paz, el género y la democracia en los países de América Latina, la gobernanza democrática y la creación de alianzas de mujeres para la reconstrucción en América Central en entornos de posguerra. Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Iowa.

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Hans Born, Willem F. van Eekelen, Mahitab Mekkawi, Rita Taphorn, Tone Tingsgard y el INSTRAW, ahora ONU Mujeres. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugiho Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

Varias secciones de esta herramienta están basadas en el informe Conflict and a Gendered Parliamentary Response ("Los conflictos y una respuesta parlamentaria con perspectiva de género") elaborado por Ilja A. Luciak para el proyecto Strengthening the Role of Parliaments in Crisis Prevention and Recovery ("Fortalecer el papel de los parlamentos en la prevención de las crisis y la recuperación") del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Nueva York: PNUD), abril de 2006.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta Herramienta sobre género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad forma parte de una caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. La caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad  
Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres) DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Eskinder Debebe, 2010).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Ilja Luciak. "Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW ahora ONU Mujeres, 2008.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿Qué es la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad?</b>	<b>1</b>
<b>3. Importancia de la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad</b>	<b>3</b>
3.1 Leyes y políticas de seguridad inclusivas y basadas en las necesidades .....	3
3.2 Eficacia y representatividad de las instituciones del sector de la seguridad .....	4
3.3 Equidad en la gestión presupuestaria y de los recursos .....	5
3.4 Igualdad de género en la adopción de decisiones parlamentarias .....	5
<b>4. Cómo integrar el género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad</b>	<b>6</b>
4.1 Formular leyes y políticas de seguridad inclusivas y basadas en las necesidades .....	6
4.2 Crear unas instituciones del sector de la seguridad representativas y eficaces .....	7
4.3 Abordar la violencia de género .....	8
4.4 Incrementar la representación de las mujeres en los parlamentos y en la toma de decisiones parlamentarias relacionadas con la seguridad .....	8
4.5 Garantizar la equidad en la elaboración de presupuestos y las adquisiciones .....	10
<b>5. Integración del género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad en contextos específicos</b>	<b>12</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto .....	12
5.2 Países desarrollados .....	15
<b>6. Principales recomendaciones para las y los representantes parlamentarios</b>	<b>16</b>
<b>7. Recursos adicionales</b>	<b>17</b>

## ACRÓNIMOS

<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>DDR</b>	Proceso de desarme, desmovilización y reintegración
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>IPU</b>	Unión Interparlamentaria
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas

# Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

## 1 Introducción

Los parlamentos desempeñan una función esencial en la reforma del sector de la seguridad. Como representantes de los intereses de la ciudadanía, los parlamentarios y parlamentarias ejercen un papel legislativo y supervisor crucial. Ellos y ellas son quienes están facultados para exigir cuentas al poder ejecutivo. Los parlamentos aprueban los presupuestos, examinan y aplican las leyes que atañen al sector de la seguridad y ejercen una función esencial de puente entre el gobierno y los ciudadanos a la hora de definir la forma que adoptará el diálogo nacional en materia de seguridad. Son los únicos órganos elegidos a escala nacional que pueden hablar en nombre de todos los ciudadanos y defender sus intereses en el ámbito de la seguridad. Cuando los representantes parlamentarios tienen en cuenta las cuestiones de género (lo que implica comprender las diferentes necesidades que presentan las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en lo que respecta a la seguridad) refuerzan su labor de supervisión del sector de la seguridad. Una supervisión con perspectiva de género puede garantizar que las políticas que se adopten estén basadas en las necesidades identificadas; fortalecer la eficacia operativa de las instituciones del sector de la seguridad; y exigir a dichas instituciones que elaboren sus presupuestos con criterios de equidad.

Esta herramienta pretende poner de relieve la importancia de la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad y las ventajas que obtienen los representantes parlamentarios merced a la integración de la perspectiva de género en su trabajo. Los principales destinatarios de la herramienta a escala nacional son los representantes parlamentarios, el personal que trabaja en los parlamentos y los partidos políticos. También puede ser de interés para los miembros y el personal de los parlamentos regionales, como el Parlamento Panafricano, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Europeo y las Asambleas Parlamentarias de la OSCE y la OTAN, así como para las instituciones y grupos de parlamentarios como la Asociación de Parlamentarios Europeos para África, que realiza actividades de asistencia parlamentaria. Los oficiales encargados de la reforma del sector de la seguridad gubernamental y de proyectos de gobernanza, las organizaciones de la sociedad civil, los investigadores y expertos académicos que trabajan en temas relacionados con la intersección entre la seguridad, los parlamentos y el género también la encontrarán útil.

Tras una breve exposición de la naturaleza de la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad, esta herramienta describe la importancia y las ventajas de integrar el género en el trabajo que desarrollan los representantes parlamentarios en el terreno de la seguridad. Asimismo, ofrece sugerencias para integrar el género en la supervisión parlamentaria e incluye una sección que aborda el género y la supervisión parlamentaria en dos contextos específicos: los países desarrollados y los que se encuentran en situaciones post-conflicto. La herramienta

concluye con una serie de recomendaciones claves y proporciona una lista de recursos adicionales que pueden ser de utilidad para los y las profesionales.

## 2 ¿Qué es la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad?

Una conocida definición del concepto de supervisión parlamentaria del sector de la seguridad afirma lo siguiente: *"El poder legislativo ejerce la supervisión parlamentaria mediante la aprobación de leyes que definen y regulan los servicios de seguridad y sus facultades, así como a través de la adopción de las correspondientes dotaciones presupuestarias. Este control puede incluir también la creación de un ombudsman parlamentario o de una comisión que investigue las denuncias interpuestas por la población"*<sup>1</sup>.

La buena gobernanza requiere la supervisión parlamentaria. El parlamento es una institución nuclear de la democracia; actúa como baluarte frente a los regímenes autocráticos. Además, ostenta el poder del dinero: es el responsable de determinar los presupuestos del sector de la seguridad. También tiene la facultad de definir el marco jurídico por el que se rigen las cuestiones relacionadas con la seguridad. A continuación se exponen algunas de las medidas que puede tomar el parlamento, en función del país del que se trate, para supervisar al sector de la seguridad<sup>2</sup>:

- Aprobar, rechazar o proponer enmiendas a las políticas de seguridad y a las leyes de defensa.
  - Celebrar debates parlamentarios.
  - Formular preguntas parlamentarias y realizar interpellaciones (exigir a un funcionario gubernamental que explique un determinado acto o política).
  - Instar a celebrar una consulta nacional sobre los asuntos de seguridad.
  - Encargar investigaciones.
- Adoptar medidas presupuestarias relacionadas con la seguridad y supervisar su aplicación.
- Autorizar o declarar el fin de un estado de emergencia o de guerra.
- Aprobar o rechazar propuestas gubernamentales relativas a:
  - Tratados internacionales, establecimiento de alianzas y envío de tropas al extranjero.
  - La designación de altos cargos en el ámbito de la seguridad.
  - Adquisiciones significativas de armamento.
- Supervisar y evaluar las políticas y los programas de seguridad.

- Ordenar una investigación o audiencia parlamentaria.
- Solicitar la evaluación de la aplicación de una política o programa al Gobierno, o contratar consultores que realicen auditorías especiales de resultados.
- Crear mecanismos de auditoría (por ejemplo, un ombudsman de defensa) o evaluar su funcionamiento.

El sistema parlamentario se compone de diversos tipos de actores:

- **Los parlamentarios**, o miembros del parlamento, son los representantes elegidos por los votantes para ocupar los escaños del parlamento. Ellos y ellas son quienes pueden garantizar que las preocupaciones de los ciudadanos sean tenidas en cuenta en las políticas relacionadas con la seguridad que proponga el poder ejecutivo. Pueden celebrar audiencias públicas, proporcionar información pertinente a los grupos de la sociedad civil y, en algunos casos, utilizar las reuniones municipales para debatir sobre cuestiones de política gubernamental con sus circunscripciones electorales. Esta última función de los representantes parlamentarios, consistente en actuar a modo de enlace con la ciudadanía –sea como legisladores a título individual o en representación de sus respectivos partidos – incrementa notablemente la legitimidad de las decisiones parlamentarias en asuntos de seguridad.
- **Los partidos políticos** son los principales componentes del parlamento. El tejido organizacional de la mayoría de los parlamentos se estructura en torno a ellos. En la mayor parte de los sistemas políticos son los partidos, más que el propio parlamento, los principales medios de conexión entre los responsables de la adopción de decisiones y la sociedad civil. Los partidos políticos tienen posturas propias en relación con el sector de la seguridad y utilizan la institución parlamentaria como foro desde el que hacer llegar sus puntos de vista a la ciudadanía.
- **El personal parlamentario** desempeña un papel fundamental en el funcionamiento del parlamento. Este personal cuenta con conocimientos especializados de los que pueden servirse los representantes parlamentarios y los partidos políticos. Estos profesionales garantizan la continuidad del debate sobre las complejas cuestiones relacionadas con la seguridad y pueden proporcionar información referente al contexto histórico. En consecuencia, este personal constituye un elemento crucial para una supervisión eficaz del sector de la seguridad.
- **Los ombudsmen parlamentarios** se han convertido en figuras bastante habituales en Europa como mecanismos a través de los cuales afirmar la función supervisora del parlamento. Todos los países de Europa Occidental (salvo Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo y Suiza) cuentan con ombudsmen a escala nacional. Italia y Suiza han creado estas instituciones a nivel regional o municipal, mientras que el Bundestag alemán dispone de una Comisión de Peticiones que "realiza funciones equivalentes a las del ombudsman militar con respecto a las denuncias presentadas por las fuerzas armadas"<sup>3</sup>.

- **La sociedad civil** puede ser un socio muy eficaz a la hora de apoyar las iniciativas de reforma del sector de la seguridad propuestas por los representantes parlamentarios. Los parlamentos pueden recurrir a diversos medios para interactuar con la sociedad civil: la organización de diálogos nacionales, la organización de audiencias parlamentarias sobre las leyes propuestas o la solicitud de presentaciones a cargo de expertos. Este tipo de relaciones cuentan con una tradición de larga data en muchas sociedades.

Las diferencias en cuanto a la capacidad supervisora de los parlamentos de todo el mundo son patentes. Los parlamentos que cuentan con un sólido historial de facultades legislativas, que basan su legitimidad en un amplio mandato popular y han ejercido tradicionalmente una estrecha supervisión sobre el poder ejecutivo serán más eficaces a la hora de controlar la reforma del sector de la seguridad que los parlamentos de muchos países en desarrollo y en transición que no gozan de condiciones tan favorables. En las sociedades en transición y afectadas por conflictos, el poder legislativo se ve sometido a restricciones políticas, constitucionales y de recursos que suponen un obstáculo para poder desempeñar eficazmente su labor. A pesar de las debilidades estructurales e institucionales que puedan presentar, los parlamentos tienen un papel central que desempeñar para garantizar que la reforma del sector de la seguridad sea un proceso inclusivo.

Todos los parlamentos se ven limitados por la complejidad inherente a las cuestiones relacionadas con la reforma del sector de la seguridad, por lo que se enfrentan a desafíos comunes en sus esfuerzos por desarrollar eficazmente su labor supervisora. Ya se trate del Congreso de los Estados Unidos al intentar reformular la Ley "USA PATRIOT" para que actúe de árbitro ante el exceso de celo del poder ejecutivo tras los atentados del 11-S, de la preocupación de un parlamento europeo sobre la política defensiva de la Unión Europea o de un parlamento árabe que trate de afirmar su autoridad al término de un conflicto, todos los parlamentos conocen las dificultades a las que se enfrenta el poder legislativo cuando intenta controlar a las fuerzas militares y policiales. Los parlamentos también están limitados por su propia falta de conocimientos especializados como por la destacada función que desempeña el poder ejecutivo en el ámbito de la seguridad. Por ejemplo, los presidentes y sus consejos de ministros suelen recurrir a leyes relativas al secreto de la información para impedir que el parlamento pueda acceder libremente a esta.

En ocasiones, los grandes retos plantean también grandes oportunidades. Las situaciones de conflicto, por ejemplo, brindan a los parlamentos ocasiones muy importantes para participar activamente en la reforma del sector de la seguridad. Tras una guerra civil u otras formas de cambio político violento, el parlamento recibe un poderoso mandato: defender los intereses de los ciudadanos mediante el ejercicio de sus funciones supervisora y legislativa con el fin de mejorar la seguridad humana.

# 3

## Importancia de la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias *aprendidas* entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias *biológicas* que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

La **transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles <sup>4</sup>.

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

### 3.1 Leyes y políticas de seguridad inclusivas y basadas en las necesidades

Los parlamentos que participan en la reforma del sector de la seguridad se benefician de la integración de la perspectiva de género en sus funciones esenciales. Los representantes parlamentarios, elegidos por sus respectivas circunscripciones electorales, tienen la responsabilidad de garantizar que se tengan en cuenta las necesidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en la formulación de políticas de seguridad. Cada uno de estos grupos se enfrenta a amenazas diferentes que ponen en riesgo su seguridad. La violencia de género es una de las amenazas más comunes para la seguridad humana a escala mundial. Los hombres y las mujeres presentan diferencias en el acceso a la atención de la

salud, la educación, el poder de toma de decisiones y otros recursos, lo que afecta a todos los aspectos de su seguridad. Los procesos de formulación de políticas de seguridad a nivel nacional suelen centrarse en abordar las amenazas externas para la seguridad, como el terrorismo, las armas de destrucción masiva o la preparación de la fuerza militar. Las leyes y políticas que regulan la acción policial, la justicia, los centros penitenciarios, los servicios fronterizos, las fuerzas defensivas y las empresas de seguridad privadas se formulan a menudo sin prestar atención a los diferentes efectos que pueden tener en cada sector de la comunidad. Sin embargo, los representantes parlamentarios pueden utilizar sus facultades legislativas, presupuestarias y otras competencias de supervisión para garantizar que las leyes y políticas de seguridad den respuesta a las necesidades de todas sus circunscripciones electorales, teniendo en cuenta la violencia de género y otros aspectos relacionados con las diferencias que presentan hombres y mujeres en términos de acceso a la seguridad.

El aumento de la participación de las mujeres en el sector de la seguridad plantea nuevas preguntas que los parlamentos deben analizar, relacionadas incluso con asuntos como la capacitación, los códigos de vestimenta y la vivienda. Al mismo tiempo, existe una serie de necesidades tradicionales del sector de la seguridad a las que solo en fechas muy recientes ha comenzado a prestarse mayor atención, como la preparación del personal policial para responder ante la violencia doméstica y ante otras formas de violencia de género. El hecho de prestar atención a estos importantes problemas genera confianza entre los sectores tradicionalmente apartados de las instituciones de gobierno. También fortalece la legitimidad parlamentaria.

Además, cuando los parlamentos integran a una amplia variedad de actores de la sociedad civil (incluidas las representantes de las organizaciones de mujeres) en

#### Recuadro 1

#### Elaboración de políticas de seguridad con perspectiva de género en Sudáfrica<sup>5</sup>

El proceso de reforma del sector de la seguridad sudafricano tras la caída del apartheid suele citarse como ejemplo de participación e inclusión de género.

En 1996, Laurie Nathan, de la Universidad de Ciudad del Cabo, redactó el Libro Blanco sobre la defensa nacional para la República de Sudáfrica. El primer borrador de este documento se sometió a un amplio proceso de formulación de observaciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de los miembros del sector de la defensa. Su enfoque se centraba en la seguridad humana y hacía hincapié en la creación de una cultura institucional no sexista, que incluía la obligación (por parte del Ministerio de Defensa) de identificar y eliminar las prácticas y actitudes discriminatorias en las fuerzas armadas. Además, el documento hacía un llamamiento a adoptar medidas positivas y programas de igualdad de oportunidades, así como el reconocimiento del derecho de las mujeres a ocupar todo tipo de rangos y puestos, incluidos los de combate.

El Libro Blanco instaba asimismo a acometer un examen del sector de la defensa con el fin de establecer una serie de detalles operacionales como la doctrina, el diseño de las fuerzas armadas, los aspectos

logísticos, el armamento, los recursos humanos y el equipo utilizado. Debido a la insistencia de las parlamentarias y de otras personas, la Comisión Parlamentaria Permanente de Defensa ordenó llevar a cabo un proceso de consulta en el marco del proceso de examen del sector de la defensa. Se adoptaron varias medidas dirigidas a garantizar la participación de la población, como la utilización de aviones y autobuses del ejército para transportar a los líderes religiosos y comunitarios, a los activistas de ONG y a representantes de organizaciones de mujeres con objeto de que pudieran participar en las reuniones y talleres regionales que se organizaron.

Las organizaciones de mujeres de base comunitaria desempeñaron un papel crucial, pues pusieron de manifiesto una serie de cuestiones anteriormente ignoradas, como los efectos ambientales de las fuerzas armadas y el acoso sexual a mujeres por parte de personal militar. Para dar respuesta a estos problemas, se crearon dos nuevos subcomités en el seno de la Secretaría de Defensa. Al término de un proceso que duró dos años, el examen participativo del sector de la defensa había contribuido a crear consenso a escala nacional en torno a las cuestiones de defensa y a legitimar las nuevas estructuras de seguridad.

## Recuadro 2

## La contribución de las mujeres ruandesas durante la reconstrucción post-conflicto

Tras el genocidio de Ruanda, las reformas electorales que introdujeron cuotas en el poder legislativo ayudaron a convertir a Ruanda en el país del mundo con mayor proporción de mujeres en el parlamento, ya que el 48,8% del total de sus representantes parlamentarios son mujeres<sup>8</sup>. La experiencia de Ruanda demuestra la diferencia que puede suponer para la reconstrucción el hecho de contar con un elevado número de mujeres parlamentarias. Estas crearon el primer grupo parlamentario que, superando las afiliaciones políticas, incluyó tanto a hutus como a tutsis. Dicho grupo trató temas relacionados con la seguridad de las mujeres con independencia de su etnia o afiliación política, e impulsó leyes sobre la violencia de género y sobre los derechos sucesorios de la mujer, así como sobre los derechos de las viudas a reclamar los bienes que les habían arrebatado los familiares masculinos de sus esposos fallecidos<sup>9</sup>. El Gobierno creó un ministerio dedicado al empoderamiento de la mujer y en 2001 se elaboró una política referente al género. Estos hechos allanaron el camino para que se identificara el género como una de las tres prioridades transversales

definidas en el marco del proceso de examen de la estrategia de lucha contra la pobreza. El Gobierno impulsó la realización de numerosas investigaciones sobre los diferentes factores de desventaja basados en el género. Las conclusiones de estos estudios alimentaron los debates que tuvieron lugar en el seno de todos los ministerios y departamentos del Gobierno sobre los obstáculos existentes para lograr la igualdad de género y cómo podrían superarse. Como resultado de este proceso, el Ministerio de Agricultura se comprometió a incrementar el número de beneficiarias de sus programas de extensión; el Ministerio de Educación se está esforzando por elevar los índices de retención de las niñas en las escuelas; las estructuras gubernamentales provinciales se comprometieron a fomentar la representación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en el ámbito local; y se utilizan las iniciativas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género para enseñar a los funcionarios públicos a traducir las decisiones normativas en medidas concretas mediante la asignación de recursos<sup>10</sup>.

los procesos de formulación de leyes y políticas, la sensibilidad y la legitimidad de las políticas de seguridad, las instituciones de seguridad y el propio parlamento se ven reforzadas por ello (véase el recuadro 1).

### 3.2 Eficacia y representatividad de las instituciones del sector de la seguridad

Los parlamentos pueden supervisar el desempeño de las instituciones y el personal del sector de la seguridad mediante la promoción de la educación, la introducción de códigos de conducta, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y el examen de las políticas de recursos humanos que se aplican en este sector. La integración de las cuestiones de género resulta esencial para garantizar la eficacia y la eficiencia operativas del sector de la seguridad –fuerzas armadas, cuerpos policiales, autoridades fronterizas, poder judicial y sistema penal–, por lo que debería ser objeto de supervisión por parte del parlamento. Las instituciones del sector de la seguridad han demostrado una mayor eficacia en sus operaciones cuando incrementan la participación de las mujeres y reducen las tasas de discriminación, acoso sexual y violencia. La participación de las mujeres en los servicios de seguridad también es un aspecto clave de la creación de unas instituciones representativas en el sector de la seguridad, capaces de ganarse la confianza de la población.

Véanse las Herramientas sobre Género y reforma del sector de la defensa y Género y reforma de las fuerzas policiales

Los representantes parlamentarios pueden introducir medidas proactivas de rendición de cuentas dirigidas a elevar la participación de las mujeres y a reducir la discriminación y la violencia. Entre las funciones parlamentarias figura, por ejemplo, la adopción de leyes que aseguren que las mujeres puedan acceder a todos los puestos existentes en las instituciones del sector de la seguridad, incluidos los de combate. En 2000, el Parlamento de Israel aprobó una enmienda a la Ley de servicios de seguridad que implicaba la apertura de todas las profesiones militares a las mujeres<sup>6</sup>. Los parlamentos tienen la facultad de controlar la composición y el mandato de las misiones de mantenimiento de la paz, por lo que pueden instar a una mayor participación femenina.

Existe un reconocimiento creciente en torno al hecho de que las misiones de mantenimiento de la paz son más efectivas cuando sus miembros han recibido capacitación de género y la propia fuerza incluye mujeres en la estructura de mando, así como en la fuerza en sí misma. Las mujeres soldados tienden a conocer mejor las diferentes necesidades de la población a la que sirven según el género, y tienen mayores probabilidades de que los sectores marginados de la sociedad acudan a ellas<sup>7</sup>.

Los parlamentos también desempeñan una función crucial en la prevención de la discriminación, el acoso sexual y las violaciones de los derechos humanos por parte de las instituciones del sector de la seguridad, así como en la rendición de cuentas de estas instituciones por estos delitos. Desde los escándalos en los que el personal de mantenimiento de la paz participó en actividades de explotación sexual y trata de personas, las altas tasas de acoso sexual a mujeres en el seno de las fuerzas armadas hasta las agresiones sexuales cometidas por personal de prisiones, todas las formas de violencia de género constituyen actos criminales que socavan la eficacia de los servicios de seguridad. En respuesta a este problema, los representantes parlamentarios pueden adoptar políticas que establezcan códigos de conducta, promulgar leyes relativas a medidas disciplinarias, crear un ombudsman de defensa o de género, instar a la realización de investigaciones exhaustivas y supervisar la aplicación de las sanciones impuestas.

A modo de ejemplo, cabe citar la resolución del Parlamento Europeo sobre la participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos, aprobada en 2000. Dicha resolución exhorta a los Estados miembros de la UE a emprender diversas acciones encaminadas a elevar la participación de las mujeres y a intensificar la introducción de la perspectiva de género en el contexto de las iniciativas relacionadas con la paz y la seguridad. Además de exigir la impartición de capacitación de género para el personal militar y el involucrado en las políticas relacionadas con los conflictos, la resolución urge a reclutar un mayor número de mujeres y a aumentar la proporción de mujeres en los servicios diplomáticos; asimismo, fomenta la utilización de equipos de mantenimiento de la paz, investigación y asistencia compuestos exclusivamente por mujeres. Con respecto a las violaciones de los derechos humanos, la resolución condena la conducta sexual inadecuada de los soldados que participan en operaciones de mantenimiento de la paz, insta a tomar medidas contra la trata y recomienda que el personal de mantenimiento de la

paz vaya acompañado de observadores de los derechos humanos que garanticen la observancia de la legislación internacional.

### 3.3 Equidad en la gestión presupuestaria y de los recursos

Los parlamentos son los órganos responsables de adoptar y supervisar los presupuestos relacionados con la esfera de la seguridad. El control presupuestario es una de las funciones más importantes que pueden ejercer para influir en la política gubernamental<sup>11</sup>. Las comisiones parlamentarias también desempeñan un importante papel en la adquisición de armas y equipo militar. El análisis de los presupuestos destinados al ejército y a las fuerzas policiales desde la perspectiva de género puede constituir una poderosa herramienta para ayudar a los parlamentos a reconocer las diferentes necesidades que presentan las mujeres, los hombres, los niños y las niñas en materia de seguridad y a garantizar una adecuada priorización de dichas necesidades y una dotación de recursos suficiente para satisfacerlas. Dicho análisis también puede servir para poner de relieve si se ha destinado un volumen de fondos suficiente para las iniciativas de género (como la provisión de capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, por ejemplo).

El análisis de los presupuestos con perspectiva de género sigue siendo complicado, puesto que el propio proceso de adopción de decisiones económicas dista mucho de ser equilibrado desde el punto de vista del género. Al igual que ocurre en los principales ministerios relacionados con el sector de la seguridad, las mujeres están insuficientemente representadas en las esferas en las que se adoptan las decisiones económicas. En 2005, solo 20 mujeres en todo el mundo ejercían como ministras de finanzas y presupuestos<sup>12</sup>. Tan solo 50 países han adoptado iniciativas para elaborar sus presupuestos con criterios de género, y solamente la mitad de ellos han institucionalizado tales programas<sup>13</sup>. Entre los Estados miembros del Consejo de Europa, los países nórdicos, Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Irlanda, Polonia, España, Suiza y Turquía han adoptado medidas para elaborar sus presupuestos con perspectiva de género<sup>14</sup>.

### 3.4 Igualdad de género en la adopción de decisiones parlamentarias

Para fortalecer la legitimidad y la representatividad de la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad, es necesario incrementar el número de mujeres parlamentarias. A pesar de que en los últimos años se han observado algunos avances en lo que respecta a la representación de las mujeres, el objetivo de la paridad formal de género en la adopción de decisiones políticas todavía está lejos de alcanzarse. Cabe destacar un dato: el porcentaje de parlamentos en los que la representación de mujeres es inferior al 10% ha disminuido del 63% en 1995 a aproximadamente un 30% en 2007<sup>15</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo, todavía hay siete países (entre los que suministran datos a la Unión Interparlamentaria) en cuyos parlamentos no hay ninguna mujer.

En 2007, el porcentaje de mujeres parlamentarias a escala mundial no llegaba al 20% (véase el cuadro 1).

Cuadro 1	Composición de los parlamentos del mundo según el género, 2007 (cámara baja o única) <sup>16</sup>	
Región	Porcentaje de mujeres parlamentarias	Porcentaje de hombres parlamentarios
Países nórdicos	41,6	58,4
Estados miembros de la OSCE (incluidos los países nórdicos)	20,4	79,6
Las Américas	20,0	80,0
Estados miembros de la OSCE (excluidos los países nórdicos)	18,4	81,6
África Subsahariana	17,2	82,8
Asia	16,6	83,4
Pacífico	13,1	86,9
Estados árabes	9,6	90,4
<b>Promedio mundial</b>	<b>19,6</b>	<b>80,4</b>

Los países nórdicos son los únicos en cuyos parlamentos la composición de género se aproxima en todo momento a la paridad. Rwanda se ha incorporado recientemente a este selecto grupo, pues ha elegido un parlamento con una composición igualitaria de hombres y mujeres (véase el recuadro 2). Pese al considerable progreso realizado desde 1995, cuando la proporción de mujeres parlamentarias apenas superaba el 11%, la brecha de género continúa siendo significativa.

La falta de equilibrio de género en los órganos legislativos y ejecutivos a escala mundial constituye un obstáculo estructural para la mejora de la representatividad de las decisiones parlamentarias en materia de seguridad y defensa. En general, las mujeres ostentan un reducido número de cargos ministeriales en todo el mundo, un desequilibrio que resulta particularmente acusado en los ámbitos de la defensa y la justicia. En los 183 países evaluados en 2005, solo 12 mujeres ejercían como ministras de defensa y asuntos de los veteranos, y otras 29 eran ministras de justicia. De los 97 parlamentos que aportaron datos sobre la composición de sus comisiones parlamentarias desde el punto de vista del género, en solo un 3% era una mujer quien presidía la comisión de defensa. En términos globales, menos del 20% del total de presidencias de las comisiones parlamentarias estaban ocupadas por mujeres<sup>17</sup>. Por lo tanto, uno de los desafíos que existen es la inclusión de un mayor número de mujeres parlamentarias en las comisiones de seguridad y el nombramiento de mujeres en las principales carteras relacionadas con la seguridad: defensa, policía y justicia.

Una participación más igualitaria de hombres y mujeres en el proceso de supervisión democrática fortalece la legitimidad de la toma de decisiones parlamentarias. En consecuencia, los propios parlamentos se beneficiarán del hecho de abordar la desigualdad en las relaciones de poder existente en la sociedad y de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, tanto desde el punto de vista formal como legal.

# 4

## Cómo integrar el género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

*"Como parlamentarias, las mujeres pueden desempeñar un papel clave en la exigencia de responsabilidades y transparencia a los servicios de seguridad; la determinación de presupuestos y políticas dirigidos a garantizar que los gastos militares no detraigan recursos de otras partidas impulsoras del desarrollo, como la educación, el medio ambiente, los servicios sociales y la atención de la salud; la inclusión de la ciudadanía en el debate y el diálogo sobre estas cuestiones; y la garantía de representación democrática en las nuevas estructuras de seguridad. En Sudáfrica, las parlamentarias promovieron la participación del público en el proceso de reforma mediante la inclusión de las ONG en la formulación de nuevas políticas. Asimismo, reclamaron honestidad y transparencia cuando se celebró un contrato de compraventa de armas sin debate público y se generalizaron las acusaciones de corrupción. Las mujeres también criticaron al Gobierno por destinar los escasos recursos a la compra de armas en detrimento de la lucha contra la pobreza, y una destacada parlamentaria presentó su dimisión en señal de protesta por dicho acuerdo"<sup>18</sup>.*

En conclusión, la integración del género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad es esencial para la buena gobernanza y el desarrollo sostenible. A modo de ejemplo, existe un vínculo entre la igualdad de género y la reducción de los conflictos armados intraestatales. El hecho de tener plenamente en cuenta los aspectos de género al reformar el sector de la seguridad disminuye la probabilidad de que se produzcan conflictos en el futuro. La incorporación de la igualdad de género a los procesos de adopción de decisiones, inclusive en el sector de la seguridad, beneficia a todos los miembros de la sociedad. Como se ha afirmado, "cuanto mayor sea la representación de mujeres en el parlamento, menor será el nivel de conflicto armado en el seno de un Estado"<sup>19</sup>.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad también es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).*
- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).*
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).*

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

Todos los países, tanto los que llevan largo tiempo disfrutando de la paz y la democracia como los que han salido recientemente de un conflicto violento, deben enfrentarse a asuntos complejos y difíciles que afectan al sector de la seguridad. Al mismo tiempo, los retos y las oportunidades específicos que ofrece la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad varían según los países. Por consiguiente, será necesario adaptar cualquier estrategia de reforma al contexto específico en el que vaya a llevarse a cabo. En muchas sociedades desarrolladas, por ejemplo, suele darse prioridad a las cuestiones relacionadas con el incremento de la proporción de mujeres en las fuerzas militares y policiales y con las igualdad de oportunidades salariales y de promoción; en cambio, en las sociedades afectadas por conflictos la agenda puede estar dominada por asuntos como la protección de las mujeres y las niñas frente a la violencia de género, un problema que se ve agudizado por la guerra. En esta sección se exponen algunas estrategias prácticas, mientras que la sección 5 analiza con más detalle los diferentes tipos de contextos.

### 4.1 Formular leyes y políticas de seguridad inclusivas y basadas en las necesidades

El parlamento tiene la función de representar los intereses (a menudo divergentes) presentes en la sociedad y de utilizar su "capacidad para entablar relaciones en el seno del parlamento y de la comunidad en general"<sup>20</sup>. En la actualidad, los parlamentos "colaboran de un modo a menudo inadecuado con los agentes no gubernamentales"<sup>21</sup>. En las sociedades afectadas por conflictos, en particular, los parlamentos tienden a caracterizarse por las escasas relaciones que mantienen con sus circunscripciones electorales. Muchos parlamentarios se limitan a buscar el contacto con sus votantes durante los períodos electorales. Con el fin de fortalecer su legitimidad, los parlamentos deben estrechar los vínculos con sus electores, "intensificando las relaciones entre el parlamento y otros agentes que desempeñan un papel destacado en materia de gobernanza, como la sociedad civil"<sup>22</sup>.

En el contexto de los países afectados por la guerra y de los países en transición, la sociedad civil comienza a ejercer un papel más activo. Varios parlamentos africanos, como los de Liberia, Somalia y Zimbabwe, han iniciado una colaboración más intensa con las organizaciones de la sociedad civil. En América Central también se observa una cooperación similar entre los parlamentos y las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la iniciativa de llevar a cabo este tipo de diálogos rara vez nace del parlamento<sup>23</sup>.

Desde el punto de vista del género, las organizaciones de mujeres constituyen aliados claves para apoyar los esfuerzos parlamentarios dirigidos a fortalecer la igualdad de género. Con frecuencia, las políticas sensibles al género que aprueba el parlamento tienen su origen en propuestas que emanan de la sociedad civil, que, a su vez, tiene interés en facilitar su implementación. Por ejemplo, en muchos países los grupos de mujeres participan activamente en campañas de lucha contra la violencia de género. Como resultado de estas campañas, los parlamentos que han reforzado sus leyes contra la violencia doméstica pueden contar con el apoyo de esos grupos a la aplicación de dichas leyes.

Mediante la aprobación de leyes y políticas con perspectiva de género, los parlamentos desempeñan un papel crucial a la hora de garantizar la inclusión en la esfera de la seguridad. A modo de estrategias prácticas para lograr ese objetivo cabe citar las siguientes:

### Participatory processes

- Establecer mecanismos para la celebración de debates y consultas públicos, como audiencias abiertas, con objeto de facilitar la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas referentes a la defensa, la acción policial, la gestión fronteriza, la justicia y los asuntos penales.
- Alentar a las organizaciones de mujeres a participar en los procesos de consulta sobre las políticas.
- Los representantes parlamentarios pueden ponerse a disposición de las organizaciones de mujeres urbanas y rurales para escuchar sus preocupaciones.

### Leyes y políticas de seguridad con perspectiva de género

- Incluir contenidos relacionados con el género en las leyes y políticas de seguridad, como la lucha contra la violencia de género y la promoción de una participación plena e igualitaria de hombres y mujeres en las instituciones del sector de la seguridad.
- Utilizar un lenguaje inclusivo desde el punto de vista del género ("agentes de policía") y específico de género ("personal militar masculino y femenino") según proceda.
- Solicitar asesoramiento a expertos en materia de género en la elaboración y el examen de las políticas de seguridad.
- Llevar a cabo una evaluación de los efectos de las políticas de seguridad propuestas y existentes desde el punto de vista del género.

### Capacitación de género y mandatos con perspectiva de género para los responsables de la formulación de políticas de seguridad

- Proporcionar a los representantes parlamentarios y a su personal (sobre todo a los que formen parte de las comisiones de defensa y seguridad) formación sobre las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad.
- Garantizar que los mandatos de las comisiones de defensa y seguridad incluyan las cuestiones de género.

Véase la Herramienta sobre género y elaboración de políticas de seguridad nacional

## 4.2 Crear unas instituciones del sector de la seguridad representativas y eficaces

Unas instituciones del sector de la seguridad eficaces son representativas de la población a la que sirven y comprenden sus diferentes necesidades en función del género. La eficacia operacional mejora cuando se tienen en cuenta los aspectos de género, sobre todo a través de iniciativas de capacitación de género y de medidas encaminadas a incrementar la representación de las mujeres.

Estas tienden a ser un grupo minoritario en las instituciones del sector de la seguridad (entre las que figuran la policía, las fuerzas militares, el poder judicial, las instituciones penitenciarias y los servicios fronterizos). Por ejemplo,

del contingente total de la policía nacional rwandesa, solo un 4% son mujeres<sup>24</sup>. Los parlamentos pueden exigir la introducción de cuotas y otras medidas de discriminación positiva para modificar la composición de las instituciones del sector de la seguridad. Por ejemplo, antes de la guerra no había agentes de policía femeninas en Kosovo<sup>25</sup>. Posteriormente se introdujeron cuotas, gracias a lo cual las mujeres representan hoy en día un 14% de la fuerza policial de este territorio administrado por las Naciones Unidas, un resultado que se atribuye a la introducción de una cuota obligatoria<sup>26</sup>. Con el nuevo sistema implantado, un 20% de los nuevos contratos debe corresponder a mujeres<sup>27</sup>. Liberia ha adoptado una cuota del 20% para la inclusión de mujeres en la policía y en las fuerzas armadas. En 2004 solo había 11 juezas (frente a 32 jueces) en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Asamblea Parlamentaria Europea aprobó una resolución para dejar de considerar aquellas listas de candidatos que no incluyeran al menos un candidato de cada sexo. Esta norma se modificó un año después para permitir las listas de candidatos de un solo sexo siempre que se refirieran al sexo insuficientemente representado en el Tribunal (en la actualidad, las mujeres).

Aparte de hacer hincapié en el incremento de la contratación de mujeres, es necesario adoptar medidas para crear una cultura institucional no discriminatoria que pueda contribuir a garantizar la retención y la promoción de las mujeres. La capacitación de género constituye una iniciativa fundamental en este sentido. Los parlamentos aprueban los presupuestos de los programas de capacitación dirigidos al sector de la seguridad y pueden servirse de su función supervisora para exigir la inclusión de capacitación específica de género y la transversalización de las cuestiones de género en los programas de formación. A modo de ejemplo, las mujeres que ostentan cargos de liderazgo en Burundi defendieron durante las negociaciones de paz la importancia de que las fuerzas de seguridad recibieran "capacitación técnica, moral y cívica...", que haga especial hincapié en la protección de las mujeres y los niños<sup>28</sup>.

A modo de estrategias prácticas para lograr ese objetivo cabe citar las siguientes:

### Capacitación de género para el personal del sector de la seguridad

- Garantizar que todo el personal del sector de la seguridad reciba formación relacionada con la incorporación de la perspectiva de género.

Véase la Herramienta sobre formación en materias de género para el personal del sector de seguridad

### Iniciativas dirigidas a incrementar la contratación, retención y promoción de mujeres

- Supervisar el cumplimiento de los compromisos internacionales, regionales y nacionales referentes a la participación plena e igualitaria de las mujeres.
- Asegurar que las leyes que regulan la participación en las instituciones del sector de la seguridad promuevan la participación de las mujeres y de otros grupos insuficientemente representados y excluidos.
- Supervisar las políticas de contratación y recursos humanos, capacitación y gestión de las instituciones del sector de la seguridad. Estos elementos son cruciales para garantizar que estas instituciones fomenten la participación plena e igualitaria de mujeres y hombres,

funcionen eficazmente, eviten la discriminación y aborden los factores de inseguridad basados en el género.

- Instar a la definición de metas de obligado cumplimiento para incrementar la representación de las mujeres en las instituciones del sector de la seguridad.

### 4.3 Abordar la violencia de género

Los representantes parlamentarios involucrados en la reforma del sector de la seguridad deben prestar especial atención a la violencia de género, así como a las leyes que regulan la propiedad de la tierra, los derechos sucesorios, el matrimonio y la orientación sexual.

Véase la sección sobre la reforma legislativa de la Herramienta sobre género y reforma del sector de la justicia

Caroline Moser ha destacado que "hombres y mujeres, en tanto que actores sociales, experimentan la violencia y el conflicto de forma diferente, ya sea como víctimas o como agresores"<sup>29</sup>. Unas fuerzas de seguridad representativas tienen mayores probabilidades de conocer y ser sensibles a los efectos de la violencia de género, ya se refiera a la violencia doméstica en Europa Occidental o los Estados Unidos o a la repercusión de las violaciones en tiempo de guerra en África o en los Balcanes.

Los parlamentos pueden luchar contra la violencia de género; para ello, deben garantizar que las leyes vigentes reconozcan tales violaciones y aprobar nuevas leyes que contemplen todas las formas de violencia de género y establezcan sanciones apropiadas para los agresores. Durante la reconstrucción de los sistemas de justicia con posterioridad a un conflicto, los representantes parlamentarios pueden asegurarse de incluir la violencia de género en el mandato de las comisiones de la verdad y los tribunales especiales que se constituyan al término de la guerra. Además, el parlamento puede ser un buen foro para incrementar la conciencia social sobre los efectos que ejerce la violencia sobre los hombres y las mujeres.

Bouta, Frerks y Bannon han subrayado que "las políticas relacionadas con la violencia de género deben ir dirigidas a los hombres y las mujeres" con el fin de "llegar a todos los actores involucrados (las personas supervivientes y sus familias, los testigos y los agresores)"<sup>30</sup>. Si bien se reconoce que los hombres también se ven afectados por la violencia de género, las políticas actuales no suelen tener en cuenta las necesidades de los hombres que sufren este tipo de violencia<sup>31</sup>. Por consiguiente, si se quiere mejorar el carácter inclusivo del sector de la seguridad, los representantes parlamentarios deben dirigir su atención a todas las personas supervivientes de la violencia sexual, tanto hombres como mujeres.

Las fuerzas policiales de nueva creación necesitan recibir capacitación para responder más eficazmente a los delitos basados en el género. Reconociendo esta realidad, se observa que muchos países de todo el mundo han llevado a cabo programas específicos de capacitación. Por ejemplo, en 2002, la tercera parte de la policía rwandesa recibió formación dirigida a fortalecer su respuesta ante los delitos sexuales y de género<sup>32</sup>. Asimismo, es preciso establecer mecanismos para evitar que el personal del sector de la seguridad cometa actos de violencia de género y para que dicho personal rinda cuentas de sus delitos.

A modo de estrategias prácticas para lograr ese objetivo cabe citar las siguientes:

### Aprobar una legislación integral que prohíba y sancione la violencia de género

- Garantizar que todas las formas de violencia basada en el género, incluso la violación dentro del matrimonio, las violaciones de hombres cometidas por otros hombres, el embarazo y el aborto forzados y los "asesinatos por honor" sean tipificados como delitos y castigados de acuerdo con su gravedad.
- Asegurar que la violación y otros delitos sexuales se definan de forma neutra en cuanto al género, y que todos los delitos sexuales se traten por igual con independencia de si se producen o no en el marco de una relación sentimental.
- Supervisar el cumplimiento de los compromisos internacionales, regionales y nacionales relativos a la eliminación de la violencia de género.

### Responsabilizar a las instituciones y al personal de seguridad de la prevención de la violencia de género y la respuesta ante este problema

- Aprobar leyes y códigos de conducta inequívocos sobre la responsabilidad del personal del sector de la seguridad por violaciones de los derechos humanos, que incluyan procedimientos disciplinarios.
- Vigilar las denuncias, investigaciones y sanciones impuestas al personal del sector de la seguridad por cometer violaciones de los derechos humanos, con vistas a poner fin a la impunidad de la violencia de género.
- Realizar estudios e investigaciones sobre la naturaleza y el alcance de la violencia de género y la discriminación en el seno de las instituciones del sector de la seguridad.

### Ombudsman

- Estudiar la posibilidad de crear una figura, como un ombudsman, con poderes especiales para supervisar la integración de las cuestiones de género en el ámbito de la defensa y otras instituciones del sector de la seguridad, o garantizar que cualquier cargo supervisor similar examine las cuestiones de género. Muchos países han institucionalizado la figura del ombudsman parlamentario. En Alemania, por ejemplo, existe un ombudsman especial que se ocupa de los asuntos relacionados con las fuerzas armadas. Estas instituciones pueden ejercer una eficaz labor de promoción y desempeñar un papel clave, poniendo de relieve los efectos de la violencia doméstica y de los delitos relacionados con los conflictos.

### 4.4 Incrementar la representación de las mujeres en los parlamentos y en la toma de decisiones parlamentarias relacionadas con la seguridad

Los parlamentos pueden adoptar varios tipos de medidas para elevar el número de mujeres parlamentarias, así como para aumentar su participación en las comisiones de defensa y seguridad. Por ejemplo, los representantes parlamentarios pueden aprobar reformas electorales para garantizar la plena incorporación de las mujeres y los grupos minoritarios en el proceso político. Entre los temas más importantes que deben estudiar los parlamentos figuran el tipo de sistema electoral que se utilizará y la introducción de cuotas electorales y en los partidos.

Las cuotas electorales tienen una función muy importante, puesto que permiten modificar la composición de los parlamentos de todo el mundo desde el punto de vista del género. Unos 40 países han introducido cuotas de género constitucionales o electorales para sus elecciones parlamentarias<sup>33</sup>. Como se suele afirmar

<b>Cuadro 2 La transformación de los parlamentos: países que alcanzaron un porcentaje de representación del 30%, 2007<sup>34</sup></b>			
<b>País</b>	<b>Sistema electoral</b>	<b>Existencia de cuotas<sup>(1)</sup></b>	<b>Porcentaje de mujeres en la Asamblea Nacional<sup>(2)</sup></b>
Rwanda	Pluralidad: elección por mayoría relativa	Sí Tipo 1: la constitución establece una cuota para las mujeres. Tipo 2: se reservan 24 escaños de la Asamblea Nacional para mujeres, sobre un total de 80. Tipo 3: se reserva un 20% de los puestos de concejales de distrito	48,8 (2005)
Suecia	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 4: cuota del 50% para mujeres en el Partido Laborista Socialdemócrata, el Partido de Izquierda y el Partido Verde	47,3 (2006)
Finlandia	Representación proporcional: sistema de listas	NO	42,0 (2007)
Costa Rica	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 2: cuota del 40% para mujeres en todas las elecciones públicas. Tipo 4: cuota del 40% para mujeres en el Partido Liberación Nacional y el Partido Social Cristiano Unificado; cuota del 50% en el Partido de Acción Ciudadanía.	38,6 (2006)
Noruega	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 4: cuota de 40% para mujeres en el Partido Izquierda Socialista, el Partido Laborista Noruego, el Partido de Centro y el Partido del Pueblo Cristiano.	37,7 (2005)
Dinamarca	Representación proporcional: sistema de listas	NO Anteriormente solía aplicar cuotas del tipo 4. Dejaron de aplicarse en torno a 1996.	36,9 (2005)
Bélgica	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 2: cuota mínima de un tercio de representación para cada sexo; los dos primeros puestos de la lista de cada partido no pueden corresponder a personas del mismo sexo. Tipo 4: cuota del 50% para mujeres en el Partido Socialista Flamenco y el Partido Socialista Francés.	36,7 (2007)
Países Bajos	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 4: el Partido Laborista aplica una cuota del 50% para mujeres; el Partido Verde también aplica una cuota para mujeres (si bien el porcentaje no está confirmado).	36,7 (2005)
Cuba	Mayoría: sistema de doble vuelta	NO	36,0 (2005)
España	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 4: el Partido Socialista Obrero Español aplica una cuota de representación mínima del 40% para ambos sexos.	36,0 (2005)
Argentina	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 1: la constitución establece una cuota para las mujeres. Tipo 2: el 30% de la lista de cada partido debe incluir mujeres en puestos de salida. Tipo 3: las leyes de la capital y las provinciales incluyen cuotas. Tipo 4: la mayoría de los partidos adoptaron una cuota del 30% para mujeres.	35,0 (2005)
Mozambique	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 4: el Frente para la Liberación de Mozambique aplica una cuota del 30% para mujeres.	34,8 (2005)
Sudáfrica	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 4: el Congreso Nacional Africano aplica una cuota del 30% para mujeres, y en el ámbito local se aplica una cuota del 50% de mujeres en las listas de los partidos.	32,8 (2005)
Austria	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 4: el partido Alternativa Verde aplica una cuota del 50% para mujeres; el Partido del Pueblo Austriaco aplica una cuota del 33,3% y el Partido Socialdemócrata de Austria, del 40%.	32,2 (2006)
Nueva Zelandia	Sistema de representación proporcional mixta	Sí Tipo 4: los partidos aplican cuotas voluntarias	32,2 (2005)
Islandia	Representación proporcional: sistema de listas	Sí Tipo 4: la Alianza Popular y el Partido Socialdemócrata aplican una cuota del 40% de mujeres.	31,7 (2007)
Alemania	Representación proporcional: sistema mixto	Sí Tipo 4: el Partido Demócrata Socialista y los Verdes aplican una cuota del 50%; la Unión Cristianodemócrata, del 33,3%; el Partido Socialdemócrata de Alemania, por su parte, aplica una cuota del 40%.	31,6 (2005)
Burundi	Representación proporcional	Sí Tipo 4: cuota establecida por ley: 30% de mujeres candidatas	30,5 (2005)

Nota 1: se consideran los siguientes tipos de cuotas:  
Tipo 1 = cuota establecida en la constitución para el parlamento nacional  
Tipo 2 = cuota definida en la ley o el reglamento electoral para el parlamento nacional  
Tipo 3 = cuota establecida en la Constitución o la ley para el gobierno local  
Tipo 4 = cuotas establecidas por los partidos políticos para sus candidaturas electorales.

Nota 2: se indica entre paréntesis el año de celebración de las últimas elecciones.

## Recuadro 3

## Las ONG camboyanas fomentan la participación de la mujer y la cooperación entre los partidos

La ausencia de cooperación entre los partidos de Camboya y el dominio de uno de ellos sobre el resto había tenido consecuencias negativas para la alineación de intereses de las mujeres de los diferentes partidos; ello dificultaba la promoción de las cuestiones de género, sobre todo a escala nacional. Pese a ello, las mujeres camboyanas, a través de diversas ONG, desarrollan un activo papel de establecimiento de puentes entre unos partidos y otros. Una de las organizaciones más eficaces de este sector es Women for Prosperity (Mujeres por la Prosperidad, WfP). Esta organización, liderada por una retornada llamada Pok Nanda, ha llevado a cabo un programa pionero que no solo anima a las mujeres a dedicarse a la política y las prepara para ello, sino que además tiende puentes para superar las divisiones partidarias a nivel comunitario. Entre los miembros de

su red figuran concejales de todos los partidos políticos, incluidos los tres con mayor peso. WfP se concentra en los desafíos comunes que afrontan las mujeres en la esfera política con independencia de su ideología, y les ofrece un asesoramiento constante que les permite desarrollar sus aptitudes a lo largo del tiempo. Durante la preparación de las elecciones municipales de 2000, WfP prestó asistencia a 5.527 candidatas, ofreciéndoles consejos para hablar en público, ayudándolas a redactar sus discursos, respondiendo a consultas de los votantes y luchando contra los desafíos que planteaban los políticos de sexo masculino, que no veían con buenos ojos la participación de las mujeres. WfP ha conseguido sentar una nueva base para la participación de las mujeres y ha proporcionado un modelo eficaz para promover la cooperación entre los partidos<sup>36</sup>.

a menudo, el logro de una determinada masa crítica (considerada aproximadamente en un 30%) es crucial para la representación de las mujeres en el parlamento. El denominado "argumento de la masa crítica" sostiene que, para que las mujeres puedan influir de forma sustancial en la adopción de decisiones parlamentarias, deben tener una presencia significativa en el poder legislativo. En agosto de 2007, un total de 18 países habían alcanzado o superado el 30% de representación de mujeres en el parlamento (véase el cuadro 2).

Las comisiones parlamentarias ofrecen a los legisladores la oportunidad de organizar su trabajo y concentrar el apoyo técnico. Los representantes parlamentarios pueden utilizar las comisiones de defensa y seguridad para ejercer su función supervisora, exigiendo a los miembros del sistema de seguridad que presten declaración sobre la eficiencia operativa de las fuerzas de seguridad o solicitando aportaciones a expertos externos en asuntos relacionados con la seguridad. La participación de las parlamentarias en estos comités es un aspecto clave de la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones que afectan a la seguridad.

Son varias las iniciativas que pueden adoptarse para asegurar una composición equilibrada de las comisiones parlamentarias desde el punto de vista del género, incluida la introducción de cuotas. En 2005, por ejemplo, el *Knesset* (Parlamento de Israel) aprobó una enmienda a la Ley de igualdad de representación de mujeres de 1956. En virtud de dicha enmienda, dicha ley insta a la inclusión de mujeres en los equipos designados para las negociaciones de paz y para el diseño de políticas de interior, de exterior o de seguridad. La proposición de ley fue presentada por dos miembros del Parlamento en colaboración con Isha L'Isha, una organización de mujeres de base comunitaria. Para conseguir que la ley fuera aprobada, se creó un grupo ad hoc de organizaciones pacifistas y de mujeres que desarrollaron una intensa campaña mediática y de presión<sup>35</sup>.

Con el fin de aumentar la participación de mujeres (y de otros grupos insuficientemente representados) en el parlamento y en las comisiones de seguridad y defensa pueden utilizarse las estrategias siguientes:

#### Increase the participation of women in parliament

- Establecer cuotas que reserven escaños parlamentarios a las mujeres, ya sea en la Constitución, en las leyes reguladoras de los partidos políticos o en los reglamentos electorales.
- Colaborar con la sociedad civil en la ejecución de programas (tanto a nivel del parlamento como de los partidos políticos) dirigidos a alentar a las mujeres a presentar sus candidaturas políticas y a prepararlas para ello (véase el recuadro 3).
- Ofrecer incentivos a los partidos políticos para que nombren mujeres para el desempeño de cargos de responsabilidad.

- Crear un grupo parlamentario de mujeres, de modo que las parlamentarias puedan apoyarse entre ellas y colaborar en la formulación de políticas dirigidas a promover las cuestiones de género; asimismo, o de forma alternativa, crear un grupo parlamentario integrado por hombres y mujeres y dedicado a la promoción de los asuntos relacionados con el género (véase el recuadro 5).
- Llevar a cabo una auditoría que ponga de manifiesto las implicaciones del sistema electoral desde el punto de vista del género.
- Las parlamentarias con experiencia pueden actuar como orientadoras de otras con menos experiencia o de mujeres que aspiren a convertirse en parlamentarias.

#### Aumentar la participación de las mujeres en las comisiones parlamentarias de seguridad y defensa, así como en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con la seguridad

- Aprobar leyes que insten a una mayor participación de las mujeres en las comisiones en las que se traten asuntos relacionados con la seguridad y la defensa.
- Estudiar la introducción de cuotas de género en todas las comisiones.
- Exigir un aumento del número de mujeres que desempeñan altos cargos ejecutivos, por ejemplo en el consejo de ministros o en el consejo de seguridad nacional.

### 4.5 Garantizar la equidad en la elaboración de presupuestos y las adquisiciones

Los representantes parlamentarios pueden impulsar iniciativas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género para promover un uso adecuado y equitativo de los fondos. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género es "una aplicación práctica de la transversalización de género en el proceso presupuestario. Implica un análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género, la incorporación de dicha perspectiva en todos los niveles del proceso presupuestario y la reestructuración de los ingresos y gastos con objeto de fomentar la igualdad de género"<sup>37</sup>.

El parlamento puede intervenir en el establecimiento de los presupuestos relativos a la seguridad en las cuatro fases principales del ciclo presupuestario típico<sup>38</sup>:

- Elaboración del presupuesto: en esta fase, corresponde al poder ejecutivo proponer dotaciones financieras para diversos fines, pero el parlamento y sus miembros pueden realizar aportaciones durante el proceso a través de varios mecanismos, tanto formales como informales.
- Aprobación: el parlamento debe tener la ocasión de estudiar las asignaciones económicas y determinar su

interés e idoneidad; además, en determinados contextos, puede complementar las dotaciones asignadas a partidas relacionadas con la seguridad a través de directrices específicas.

- **Ejecución o gasto:** el parlamento examina y supervisa el gasto público y puede esforzarse por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. En el caso de las demandas extrapresupuestarias, el poder legislativo vigila e inspecciona dichas demandas con el fin de evitar cualquier sobrecosto.
- **Auditoría o examen:** el parlamento evalúa si los fondos asignados por el Gobierno se emplearon adecuadamente o no. También analiza periódicamente el presupuesto en su totalidad y el proceso de auditoría con el objetivo de garantizar la rendición de cuentas, la eficiencia y la exactitud.

Una herramienta que se utiliza con frecuencia en el marco de la elaboración de presupuestos de género es la denominada "declaración de presupuesto de género". Esta declaración puede elaborarse con base en todo el presupuesto o en capítulos específicos, como el de la seguridad. Los gastos e ingresos se analizan en términos del impacto probable que pueden ejercer sobre los diferentes grupos de hombres, mujeres, niños y niñas. Su finalidad es asegurar que las necesidades de hombres y mujeres sean tenidas en cuenta por igual<sup>39</sup>.

El Consejo de Europa explica que los parlamentos "negocian, modifican y finalmente adoptan el presupuesto que proponen las autoridades ejecutivas, pero también pueden enviar requerimientos e involucrarse en actividades de presión, participando de ese modo en la generación de voluntad política y fortaleciendo los compromisos gubernamentales en lo que respecta a la elaboración de presupuestos con perspectiva de género"<sup>40</sup>. En el seno del gobierno, las iniciativas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género sitúan el foco en la cuestión de la igualdad de género en la asignación de recursos. Para los defensores de los intereses de la sociedad civil y los representantes parlamentarios, constituyen herramientas muy útiles para instar a mejorar la transparencia de las decisiones presupuestarias y la rendición de cuentas para con las mujeres<sup>41</sup>. Estas iniciativas pretenden transformar el propio proceso presupuestario, otorgando un papel más activo al poder legislativo y a la sociedad civil<sup>42</sup>.

En varios países de todo el mundo se están promoviendo y utilizando sistemas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género. En el Brasil, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil trabajan con los representantes parlamentarios para integrar la perspectiva de género en la elaboración de los presupuestos<sup>44</sup>. En

Filipinas, los grupos de mujeres desarrollan una labor de concienciación sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género a la elaboración de los presupuestos y hacen hincapié en el papel crucial que desempeñan las disposiciones legislativas en la promoción de la igualdad de género<sup>45</sup>. Sudáfrica fue uno de los primeros países que introdujeron la perspectiva de género en sus procesos de formulación de políticas económicas. La Iniciativa de Presupuestos de las Mujeres Sudafricanas fue el resultado de los esfuerzos conjuntos de las representantes parlamentarias y de diversas organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa se centra en las dimensiones de género de la tributación y el gasto. Su objetivo es garantizar que el proceso presupuestario satisfaga el principio de igualdad de género. Se trata de una iniciativa de carácter participativo, que incluye la celebración de debates en los niveles de gobierno nacional y local y busca obtener aportaciones de la ciudadanía. Se encomendó a los grupos de la sociedad civil que analizaran desde el punto de vista del género los efectos del presupuesto y las políticas subyacentes a este, y los representantes parlamentarios utilizaron las conclusiones de estas investigaciones durante los debates presupuestarios que tuvieron lugar en el parlamento<sup>46</sup>.

Entre las estrategias dirigidas a mejorar la equidad en la elaboración de presupuestos y las adquisiciones cabe citar las siguientes:

#### Elaboración de presupuestos con perspectiva de género

- Llevar a cabo una auditoría de género de los presupuestos propuestos y existentes para garantizar la dotación financiera necesaria para abordar las necesidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en materia de seguridad.
- Transversalizar las cuestiones de género en las propuestas de presupuesto.

#### Adquisiciones sensibles al género en el sector de la defensa

- Garantizar la asignación de fondos para la compra de uniformes y equipos aptos para mujeres, así como la existencia de instalaciones separadas para las mujeres y la satisfacción de las necesidades de estas en materia de salud reproductiva.
- Asegurar que la normativa nacional reguladora del comercio de armas prohíba las transacciones de compraventa con regímenes o personas que cometan violencia de género.

## Recuadro 4

### Herramientas y métodos de los que dispone el parlamento para elaborar los presupuestos con perspectiva de género<sup>43</sup>

**Análisis de gastos e ingresos.** Para analizar la situación actual de los hombres y mujeres (o de los niños y niñas) en un sector específico, o para evaluar los efectos de las políticas o medidas adoptadas desde el punto de vista del género, se ha desarrollado una serie de indicadores que vinculan los presupuestos con las políticas centrándose en diferentes aspectos (ingresos, gastos, servicios públicos o utilización del tiempo).

**El análisis de la incidencia de los ingresos desagregado por género** es una técnica de investigación que analiza los impuestos directos e indirectos así como las tasas que pagan los hombres y mujeres por utilizar diferentes servicios.

**El análisis del gasto público desagregado por género** compara los gastos públicos de un programa dado (sirviéndose, normalmente, de datos procedentes de las encuestas a los hogares) para revelar la distribución de dichos gastos entre hombres y mujeres o entre niños y niñas.

**El análisis de beneficiarios desagregado por género** es una técnica de investigación que se utiliza para preguntar a los beneficiarios y beneficiarias reales o potenciales de los programas o servicios

públicos en qué medida satisfacen estos sus necesidades, deseos y prioridades.

**El análisis de los efectos desde el punto de vista del género** es una evaluación ex post de los presupuestos o un análisis ex ante de las propuestas de presupuesto. Probablemente constituya la herramienta más exhaustiva y compleja asociada a la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, puesto que hace referencia a los efectos que ejerce el presupuesto tanto a corto como a largo plazo sobre la distribución y el acceso a los recursos (incluido el tiempo) y sobre los roles y normas de género.

**La evaluación de las políticas con perspectiva de género** es el estudio de las políticas adoptadas por diferentes carteras y en el marco de distintos programas, prestando atención a las cuestiones de género involucradas (tanto explícitas como implícitas). Esta técnica cuestiona la hipótesis de que las políticas tienen efectos neutros en cuanto al género y se pregunta, en su lugar, de qué formas cabe esperar que las políticas y sus correspondientes dotaciones de recursos reducirán o incrementarán las desigualdades de género.

## Recuadro 5

## Establecimiento de alianzas

Los responsables parlamentarios de ambos sexos tienen la responsabilidad común de integrar la perspectiva de género en su trabajo. Donna Pankhurst afirma que "las posibilidades de éxito aumentan considerablemente cuando la responsabilidad de cambiar la cultura o las instituciones no se deja por entero en manos de las mujeres, sino que se convierte también en una responsabilidad de los hombres"<sup>47</sup>. Para conseguir transformar el parlamento en una institución sensible al género, hombres y mujeres deben compartir una misma visión en lo que respecta al análisis de género.

Dicha transformación conducente a una mayor igualdad de género solo es posible si los hombres y las mujeres trabajan juntos para cambiar la conciencia social. Como colectivo, los hombres tienden a tener mayor representación en las actuales jerarquías de poder y cabe esperar que se resistan a cambiar esta situación. En consecuencia, es particularmente importante demostrarles la importancia del análisis de género. La aplicación de un prisma de género resulta beneficiosa para los parlamentarios en su labor, puesto que el análisis de género les ayuda a reconocer mejor las necesidades de sus electores, tanto hombres como mujeres. Tsjerd Bouta y Georg Frerks hacen hincapié en que "[l]as políticas de sensibilización en materia de género requieren un análisis minucioso de género que esclarezca la interrelación existente entre el género, la situación específica de conflicto y los efectos potencialmente diferentes que pueden tener las

intervenciones externas sobre los hombres y las mujeres"<sup>48</sup>. A modo de ejemplo, el análisis de género pone de relieve las diferentes formas en que hombres y mujeres se ven expuestos a la violencia sexual durante los conflictos armados, o las diferentes necesidades que presentan los niños y las niñas en lo que respecta a su reintegración tras ser raptados y obligados a prestar servicios en los movimientos armados que actúan en África, Asia y América Latina.

El Grupo Parlamentario Asociado del Reino Unido sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad constituye un buen ejemplo de cooperación exitosa entre parlamentarios de ambos sexos con el objetivo de fortalecer la igualdad de género. Este grupo se organizó en torno a la aplicación efectiva de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Comisión, liderada por Joan Ruddock, parlamentaria del Partido Laborista, está compuesta por 16 mujeres y 6 hombres. Cabe destacar la composición del grupo desde el punto de vista del género y su enfoque, sobre todo si se tiene en cuenta que las comisiones británicas, incluidas las de seguridad, suelen presentar una composición más bien tradicional. Por el contrario, la Comisión Conjunta del Parlamento Británico sobre la Defensa solo cuenta con una mujer sobre un total de 15 miembros. De igual modo, la Comisión de Defensa creada por la Cámara de los Comunes incluye una sola mujer parlamentaria.

## 5 Integración del género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad en contextos específicos

### 5.1 Países en situaciones post-conflicto

Las sociedades desgarradas por la guerra se enfrentan a desafíos específicos al tratar de dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos en materia de seguridad. Los representantes parlamentarios pueden desempeñar un papel constructivo, garantizando la inclusión de las cuestiones de género en las disposiciones relacionadas con la seguridad de los procesos de paz, como los mecanismos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) o de justicia transicional, y que dichos asuntos se tengan en cuenta en la lucha contra la violencia y la delincuencia en el entorno post-conflicto. Estos últimos contextos también ofrecen oportunidades para elevar el número de mujeres parlamentarias en el marco de la reforma política y electoral.

Además de abordar los delitos cometidos durante la guerra, los parlamentos pueden tomar la iniciativa de analizar el entorno de seguridad que emerge al término del conflicto. Muchos países experimentan la violencia durante el período de posguerra, ya sea en la esfera pública o en la privada. Los parlamentos pueden abordar los problemas sociales de seguridad a través de la reforma del ejército y de las fuerzas policiales, del poder judicial y de las instituciones penitenciarias, así como mediante la aprobación de leyes que permitan luchar más eficazmente contra la delincuencia.

#### Procesos de paz

Lo ideal es que los parlamentos tengan un papel activo en la prevención de los conflictos o en la seguridad preventiva. No obstante, una vez que estalla un conflicto, también pueden ejercer una función constructiva en las negociaciones de paz y en los consiguientes acuerdos. A menudo, estos acuerdos de paz ofrecen un marco

para reformar el sector de la seguridad, por lo que es fundamental integrar las cuestiones de género desde fases tempranas del proceso. Los representantes parlamentarios pueden involucrarse directamente en el proceso de negociación y crear un importante foro para concienciar a la ciudadanía sobre los procesos de paz (tanto formales como informales) que se estén desarrollando en sus países.

Los parlamentarios y parlamentarias pueden, por ejemplo, defender la necesidad de que las mujeres tengan una participación plena en el proceso de negociación. En los casos en los que el propio parlamento haya logrado tener representación en la mesa de negociaciones de paz, su delegación deberá incluir mujeres. Una composición más equilibrada de los equipos de negociación envía una señal inicial muy importante de que durante el proceso de negociación se tendrán en cuenta las dimensiones de género del conflicto, e incrementa la probabilidad de que los acuerdos de paz y seguridad que se firmen posteriormente estén imbuidos de la perspectiva de género. Los representantes parlamentarios gozan de un poder muy significativo, dado que pueden rechazar aquellos acuerdos que no estén basados en un proceso inclusivo desde el punto de vista del género (y que, por tanto, carezcan de legitimidad). Un parlamento que ponga el énfasis en las dimensiones de género de la resolución de conflictos contará con el respaldo de un consenso internacional emergente en torno al hecho de que cualquier proceso de paz que "no incluya a las mujeres en la definición de su agenda, en las conversaciones de paz y en su aplicación, carecerá de legitimidad democrática"<sup>49</sup>.

Cuando se excluye a las mujeres, existe una tendencia natural a concentrarse en las experiencias de los hombres en relación con el conflicto y en sus expectativas de que este se resuelva, en lugar de considerar tanto las necesidades de los hombres como de las mujeres y las respectivas posiciones que ocupan en la estructura social<sup>50</sup>. La participación de las mujeres enriquece el proceso, puesto que "es probable que realicen una contribución diferente al proceso de paz. En comparación con los hombres, ellas tienen mayor probabilidad de incluir las cuestiones de género en la agenda, introducir otras experiencias en relación con el conflicto y definir prioridades diferentes de cara al establecimiento de la paz

y la rehabilitación. También pueden ser más capaces de superar las divisiones políticas<sup>51</sup>.

En los países afectados por conflictos, la fase de aplicación de los acuerdos de paz requiere una atención especial por parte del parlamento. Los acuerdos de paz y los consiguientes procesos constituyentes brindan a los países que emergen de un conflicto oportunidades muy importantes para transformar sus sistemas políticos en busca de una mayor igualdad de género. El parlamento puede supervisar las negociaciones oficiales de paz y dar voz a las iniciativas informales que emanen de la sociedad civil.

### Desarme, desmovilización y reintegración

La resolución de un conflicto violento conlleva el desarme y la desmovilización de las fuerzas combatientes. La eficacia del proceso de DDR pasa por reconocer que los hombres y las mujeres se ven afectados de manera diferente por la guerra y por atender las necesidades de los ex combatientes de ambos sexos, así como de las mujeres y los niños vinculados a fuerzas y grupos armados. Los parlamentos pueden ejercer una función constructiva como promotores de la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de DDR (véase el recuadro 6). En estos procesos, las necesidades de las mujeres y las niñas integradas en (o vinculadas con) fuerzas armadas extraoficiales tienden a ignorarse. Entre otros aspectos relacionados con el género cabe citar el asesoramiento, la educación y la reinserción efectiva de los hombres ex combatientes, con el fin de mitigar el riesgo de que se conviertan en autores de violencia doméstica y de otro tipo al término del conflicto.

La reestructuración del sector de la seguridad tras un conflicto representa para el parlamento una gran oportunidad de crear unas fuerzas armadas representativas de la sociedad. Tras los conflictos que sufrieron, por ejemplo, El Salvador, Guatemala, Mozambique o Liberia, estos países integraron a los ex combatientes en las fuerzas policiales y militares. Los registros de desmovilización recopilados por las misiones de paz de las Naciones Unidas en todo el mundo indican que las mujeres representan hasta un 30% del personal combatiente de muchas fuerzas insurgentes. En consecuencia, existe una reserva para el reclutamiento que permite transformar las fuerzas policiales y militares tradicionales, dotándolas de una composición más equilibrada desde el punto de vista del género.

Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la defensa

### Justicia transicional

Los parlamentos ejercen un papel muy importante a la hora de garantizar que las consideraciones relacionadas con el género se tengan en cuenta en la administración de justicia post-conflicto. Para que la reconstrucción social

culmine con éxito, es esencial que los responsables de los delitos cometidos durante el conflicto (incluidos los basados en el género) rindan cuentas de ellos. Si bien las mujeres tienden a ser las principales beneficiarias de las iniciativas de justicia de género, la perspectiva de género también ayuda a reconocer mejor a los hombres que han sido víctimas de la violencia. Las funciones legislativa y supervisoras del parlamento, unidas a su autoridad presupuestaria, ofrecen a los representantes de dicha institución la oportunidad de abordar los problemas que plantea la justicia durante la posguerra. El parlamento puede ser un foro adecuado para debatir públicamente sobre las divisiones post-conflicto, y tener un papel muy destacado en la promoción de la tolerancia<sup>53</sup>.

Los parlamentos tienen en común la responsabilidad de crear órganos encargados de determinar los hechos acaecidos, como las comisiones de la verdad, que se ocupan de elaborar un registro de los delitos cometidos durante un conflicto. El poder legislativo participa asimismo en la creación de tribunales especiales, cuyo cometido es enjuiciar a los delincuentes. Los parlamentos pueden exigir que la composición de estos órganos sea equitativa desde el punto de vista del género, y que sus políticas y procedimientos estén impregnados de la perspectiva de género. Las instituciones parlamentarias ejercen un control significativo sobre el trabajo de estas comisiones, dado que aprueban las leyes que las crean, participan en el nombramiento de sus miembros, asignan presupuestos para su funcionamiento y supervisan la aplicación de sus conclusiones<sup>54</sup>.

En los últimos 30 años se han creado más de dos docenas de comisiones de la verdad y de determinación de los hechos a escala internacional y nacional para investigar las violaciones de derechos humanos cometidas durante los conflictos<sup>55</sup>. Dos de estas comisiones han estado presididas por mujeres, a saber, la Comisión Internacional de Investigación de las Naciones Unidas, que investigó las violaciones del derecho internacional humanitario en Timor Oriental, y la Comisión de Sri Lanka para las Provincias del Oeste y el Sur<sup>56</sup>.

Los parlamentos también pueden garantizar la igualdad de acceso a los procedimientos que instruyen las comisiones de la verdad y la reconciliación, siempre que tengan en cuenta las necesidades específicas de las víctimas de ambos sexos (véase el recuadro 7). Los legisladores, por ejemplo, pueden insistir en dedicar parte de los periodos de sesiones de estos órganos a escuchar los testimonios de las víctimas femeninas o en que un capítulo del informe que elaboren las comisiones trate sobre la violencia de género. En comparación con los hombres que son víctimas de la violencia, las víctimas femeninas tienen menores probabilidades de acceder a los procesos judiciales, dado que, por lo general, su situación económica es más precaria y tienen mayores responsabilidades familiares y domésticas, lo que limita su movilidad<sup>61</sup>. Los parlamentos también tienen la capacidad de incluir la compensación a las víctimas en la agenda nacional; el de Costa de Marfil,

## Recuadro 6

### La transformación del proceso de DDR: la función de los representantes parlamentarios<sup>52</sup>

Las funciones legislativa y de supervisión de los parlamentos confieren a estos órganos un papel institucional muy relevante a la hora de garantizar la debida consideración de las cuestiones de género en el proceso de DDR. Los representantes parlamentarios pueden garantizar que se reconozcan desde el primer momento las necesidades respectivas de los hombres y las mujeres combatientes. Es necesario prestar una atención especial para asegurar que el propio proceso de desarme sea sensible al género. En Uganda, el Parlamento asumió un papel activo, visitando los campamentos de desmovilización para investigar las condiciones en las que se

encontraban los combatientes de ambos sexos. Posteriormente, solicitó una serie de actuaciones al Gobierno. En América Latina, los legisladores colombianos están prestando una atención creciente a los problemas relacionados con la desmovilización a los que se enfrenta su electorado. Para poder asumir un papel constructivo en la desmovilización del personal combatiente, los representantes parlamentarios deben entender la compleja función que desempeñan las mujeres y los hombres en la guerra, así como sus diferentes necesidades en tiempos de paz.

## Recuadro 7

## Comisión Sudafricana de la Verdad y la Reconciliación: integración de las cuestiones de género

La experiencia sudafricana representa un caso de participación parlamentaria exitosa en la introducción de la dimensión de género en la creación de una comisión de la verdad y la reconciliación. Los miembros del Parlamento sudafricano, que representan a los diferentes partidos políticos del país, junto con los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, constituyeron un comité de selección que desempeñó un papel clave en la determinación de la composición de la comisión de la verdad. El comité de selección recibió un total de 300 candidaturas, de las que preseleccionó a 25 finalistas<sup>57</sup>. El Presidente Nelson Mandela fue el encargado de elegir a los 15 comisionados a partir de dicha lista. La tercera parte de ellos eran mujeres<sup>58</sup>. Esta cuota refleja el compromiso del Congreso Nacional Africano de asignar un tercio de los puestos con responsabilidad de adopción de decisiones a mujeres. Este compromiso con el fortalecimiento de la igualdad de género se tradujo en una mejora notable del equilibrio

de género en el Parlamento, donde en 2006 las mujeres pasaron a ocupar un 33% de los escaños.

A pesar de la significativa inclusión de mujeres en la comisión, no fue hasta muy avanzada la investigación cuando las organizaciones de mujeres denunciaron que los hombres gozaban de privilegios de acceso y que las experiencias de las mujeres habían quedado marginadas. Las mujeres se mostraban reacias a hablar sobre las violaciones y otros delitos de violencia sexual ante los miembros masculinos de la comisión. El movimiento de mujeres logró incluir las cuestiones de género en la agenda de la comisión<sup>59</sup>. En un esfuerzo por mejorar su sensibilidad a las necesidades de las mujeres, todos los comisionados recibieron capacitación de género, y la propia comisión dedicó varios períodos de sesiones extraordinarios a tratar asuntos relacionados con la mujer<sup>60</sup>.

por ejemplo, adoptó esta medida ante la inacción del Gobierno<sup>62</sup>. Varios legisladores actuaron como defensores de los intereses de las víctimas y ejercieron presión en el seno del parlamento para actuar. Los programas de indemnizaciones también deberían diseñarse con criterios de género, reconociendo los abusos específicos sufridos por los hombres y las mujeres durante el conflicto y sus diferentes necesidades en lo que respecta a la reparación.

Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la justicia

### Violencia y delincuencia post-conflicto

A pesar de que los delitos basados en el género cometidos durante la guerra han sido reconocidos como crímenes de guerra, se ha prestado escasa atención al modo en que las circunstancias asociadas a los conflictos influyen en la persistencia de la violencia tras el cese de las hostilidades<sup>63</sup>. Una mayor comprensión de las cuestiones de género puede ayudar a los representantes parlamentarios a apreciar la importancia de abordar la violencia doméstica y la tensión que sufren los ex combatientes de ambos sexos y las personas desplazadas en la situación post-conflicto. Varios estudios de las Naciones Unidas han puesto de manifiesto un drástico aumento de la violencia doméstica en las zonas afectadas por conflictos, alimentada por la disponibilidad de armas, la violencia sufrida o perpetrada por los familiares masculinos y la falta de puestos de trabajo, refugio y servicios básicos. Las personas desplazadas son particularmente vulnerables<sup>64</sup>.

El entorno post-conflicto de América Central ofrece un ejemplo de la transformación de la violencia relacionada con la guerra en una oleada de crímenes que afectan tanto a la esfera pública como a la privada<sup>65</sup>. Pese a que la violencia política amainó tras la firma de los acuerdos de paz, la violencia criminal arreció. El número de mujeres víctimas ha ido en aumento. Guatemala registró en 2003 un total de 383 asesinatos de mujeres, lo que representa un incremento del 135% en comparación con el año 2002. En 2004, 527 mujeres fueron violadas. Durante los ocho primeros meses de 2005, la cifra ascendió a 427, lo que demuestra que la tasa de asesinatos continuó aumentando<sup>66</sup>. Pese a que la violencia contra las mujeres se enmarca en una oleada delictiva general que afecta a todo el país, el índice de mujeres asesinadas aumenta

a mayor ritmo que el de hombres que sufren el mismo destino.

Aunque la violencia post-conflicto provoca un enorme sufrimiento a las mujeres, es importante reconocer que la violencia dominante en las sociedades desgarradas por la guerra afecta a los hombres de forma desproporcionada. En Colombia, por ejemplo, la muerte de uno de cada cuatro hombres se atribuye a causas violentas, un porcentaje que aumenta al 60% de los hombres fallecidos con edades comprendidas entre los 15 y los 44 años<sup>67</sup>. Los hombres colombianos tienen una probabilidad cuatro veces mayor que las mujeres de sufrir una muerte violenta<sup>68</sup>. En general, la inmensa mayoría de las víctimas de violencia de las bandas y cometida con armas de fuego son hombres, pero la mayoría de los autores de dichos crímenes también lo son.

Los representantes parlamentarios de América Central y de otras regiones del mundo se muestran cada vez más preocupados por la proliferación de las armas pequeñas, que son las utilizadas en la mayor parte de estos asesinatos. Recientemente, el Congreso de Guatemala encargó y dirigió un estudio sobre el azote del "feminicidio" en ese país. Dicho estudio se ha presentado en varios foros públicos, destacando el problema de la violencia cometida por hombres con armas de fuego y de las víctimas de este tipo de violencia.

### Representatividad de los parlamentos

Los contextos post-conflicto también entrafían la promesa de la transformación de las propias instituciones parlamentarias. Dichos contextos ofrecen a los parlamentos la oportunidad de modificar su composición y de convertirse en órganos verdaderamente representativos (véase el cuadro 3). La transformación del parlamento en pos de una composición más igualitaria desde el punto de vista del género constituye un importante indicador de la prioridad que se otorga a la igualdad de género en el proceso de reconstrucción de la sociedad.

El compromiso a escala internacional de potenciar el papel de las mujeres en la adopción de decisiones ha servido de incentivo para que los gobiernos de las sociedades afectadas por conflictos fortalezcan el equilibrio de género de sus parlamentos. Por lo general, esto ha sido posible gracias a la introducción de cuotas legislativas y constitucionales. El Afganistán y el Iraq representan los dos casos de éxito más recientes en cuanto a la implantación de cuotas constitucionales (véase el recuadro 8).

<b>Cuadro 3</b>		
<b>Impulsar el cambio después de una guerra: la composición de los parlamentos desde el punto de vista del género en situaciones post-conflicto<sup>69</sup></b>		
<b>País</b>	<b>Porcentaje de mujeres</b>	<b>Porcentaje de hombres</b>
Rwanda (2003)	48,8	52,2
Mozambique (2004)	34,8	65,2
Sudáfrica (2004)	32,8	67,2
Burundi (2005)	30,5	69,5
Uganda (2006)	29,8	70,2
Timor-Leste (2007)	27,7	72,3
Afganistán (2005)	27,3	72,7
Iraq (2005)	25,5	74,5

## 5.2 Países desarrollados

En las sociedades desarrolladas, los parlamentos se enfrentan en buena parte a desafíos idénticos a los que afrontan sus homólogos del mundo en desarrollo en lo tocante a la reforma del sector de la seguridad, aunque desde una posición distinta. Por ejemplo, los parlamentos de Europa y América del Norte deben afirmar su autoridad en la supervisión de las misiones de paz y las intervenciones militares. Las misiones de la OTAN en el Afganistán y los Balcanes, la intervención militar en el Iraq liderada por los Estados Unidos o la intervención humanitaria en Haití liderada por las Naciones Unidas constituyen algunos ejemplos recientes de ello. Los acuerdos internacionales y regionales de cooperación en materia de seguridad plantean retos que dificultan una supervisión parlamentaria eficaz. En todas las situaciones, los parlamentos deben garantizar que la política de seguridad se aplique de un modo acorde con los principios y normas del derecho internacional humanitario<sup>71</sup>. Los instrumentos internacionales que obligan a tener en cuenta las cuestiones de género en todas las operaciones de paz y seguridad (en especial, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) revisten una importancia particular.

Varios países han utilizado la resolución 1325 del Consejo de Seguridad como punto de partida para sus procesos de reforma y han desarrollado (o están desarrollando) planes de acción nacionales para aplicar dicha resolución. En la mayoría de los casos, estos planes contemplan la inclusión de las cuestiones de género tanto en el propio sector de seguridad del país como de los aspectos de género asociados al establecimiento de la paz y a la reconstrucción

post-conflicto (incluida, en algunos contextos, la reforma del sector de la seguridad). Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido han desarrollado ya sus planes de acción para aplicar la resolución 1325, y el Canadá se encuentra en pleno proceso de elaboración de su propio plan.

Uno de los elementos fundamentales del plan elaborado por Suecia, que se puso en marcha en 2006, concierne a las operaciones de mantenimiento de la paz. El plan ordena a las Fuerzas Armadas adoptar "medidas conscientes dirigidas a incrementar el número de mujeres reclutas y oficiales que puedan participar en operaciones de mantenimiento de la paz" y crea una serie de proyectos, como la denominada GenderForce, con el fin de "incorporar la perspectiva de género en las operaciones internacionales". De forma similar, la Junta Nacional de Policía "invertió esfuerzos especiales para elevar la proporción de mujeres entre los contingentes suecos asignados a operaciones de apoyo a la paz"<sup>72</sup>. Además, todo el personal que participe en operaciones de apoyo a la paz debe recibir capacitación de género.

Los representantes parlamentarios tienen la responsabilidad común de elaborar planes de acción nacionales. Las iniciativas dirigidas a elaborar el plan del Canadá hacen hincapié en la importancia de que los representantes parlamentarios apoyen e impulsen dichas iniciativas, y piden a la Comisión Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional y a la Coalición de Mujeres Parlamentarias que "participen en este asunto e incluso se impliquen en su implementación"<sup>73</sup>.

## Recuadro 8

### Introducción de cuotas constitucionales: reformas emprendidas en el Afganistán y el Iraq<sup>70</sup>

El Afganistán pasó de ser un país en el que los derechos de las mujeres estaban sujetos a fuertes limitaciones a otro en el que la igualdad de género está garantizada por ley. En la esfera de la representación política, la nueva constitución asegura la inclusión formal de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones políticas. El artículo 83 dispone la obligación de elegir a un mínimo de dos candidatas de cada provincia como parlamentarias. Esta disposición constitucional se ha aplicado con gran éxito. En las elecciones celebradas en septiembre de 2005 se eligió a 69 mujeres, que representaban en torno a un 27% de los 249 miembros de la Wolesi Jirga.

De igual modo, la nueva constitución del Iraq, ratificada en octubre de 2005, garantiza a las mujeres la cuarta parte de los 275 escaños de los que se compone el Parlamento. En el Iraq también se cumplió la cuota constitucional. Tras las elecciones de diciembre de 2005, las mujeres representan una cuarta parte de los representantes del Consejo Nacional. Ambos resultados electorales son especialmente significativos en una región en la que las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en la toma de decisiones políticas y, en algunos casos, carecen de plenos derechos de ciudadanía.

## 6 Principales recomendaciones para las y los representantes parlamentarios

1. Respalda la firma, ratificación y aplicación de los **tratados y convenciones internacionales y regionales** que exigen la inclusión de las cuestiones de género en la reforma del sector de la seguridad, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
2. **Incrementar la representación de mujeres parlamentarias** mediante la introducción de cuotas, la reforma de los sistemas electorales y el impulso de iniciativas de desarrollo de capacidades dirigidas a las candidatas.
3. Aumentar la representación de **mujeres parlamentarias en los comités de defensa y seguridad**, incluida la aprobación de leyes relativas a la igualdad de representación de hombres y mujeres o de sistemas de cuotas para las comisiones parlamentarias.
4. **Desarrollar la capacidad de los parlamentarios de ambos sexos en cuestiones de género**, sobre todo de los miembros de las comisiones de defensa y seguridad, a través de sesiones informativas y otras iniciativas de concienciación.
5. **Involucrar a la sociedad civil**, y de forma especial a las organizaciones de mujeres, en la formulación de políticas de seguridad a través de la organización de consultas amplias, audiencias públicas y otros mecanismos formales e informales.
6. Crear una **coalición de género** integrada por hombres y mujeres para crear conciencia y apoyar la elaboración de leyes y presupuestos con perspectiva de género.
7. Introducir **iniciativas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género** o fortalecer las existentes, y llevar a cabo **análisis de los efectos** de la política de seguridad desde el punto de vista del género.
8. Encargar y solicitar **datos desagregados por sexo** referentes a la transversalización del género y a la composición de las instituciones del sector de la seguridad para que los responsables de la formulación de políticas puedan tomar decisiones con conocimiento de causa.
9. Supervisar el despliegue y la implementación de las **misiones de establecimiento de la paz** para garantizar una adecuada representación de mujeres en las fuerzas de mantenimiento de la paz y la adopción de iniciativas dirigidas a impedir la explotación y el abuso sexuales; asimismo, desarrollar la capacidad del personal de mantenimiento de la paz para integrar las cuestiones de género.

### En los contextos post-conflicto en particular:

10. Utilizar el parlamento como foro para incorporar las cuestiones de género y asegurar la participación de las mujeres en el **proceso de paz**.
11. Exigir la plena inclusión de las mujeres y la incorporación de los temas de género en las **comisiones de la verdad, los tribunales especiales y los programas de reparaciones**, incluso a través de leyes que apoyen su creación.
12. Reformar el **sistema judicial** para mejorar la eficacia de la lucha contra la violencia de género.

# 7 Recursos adicionales

## Sitios web útiles

Asociación de Parlamentarios Europeos para África (AWEPA) - <http://www.awepa.org>

I Know Politics - <http://www.iknowpolitics.org>

Initiative for Inclusive Security - <http://www.womenwagingpeace.net>

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - <http://www.idrc.ca>

Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral - <http://www.idea.int>

Unión Interparlamentaria - <http://www.ipu.org>

PNUD, "In focus: Parliaments and Gender Mainstreaming", 2004.  
[http://www.undp.org.vn/projects/vie02007/in\\_focus/gender.htm](http://www.undp.org.vn/projects/vie02007/in_focus/gender.htm)

## Guías prácticas y manuales

Byanyima, W. y Wehner, J., **Parliament, the Budget and Gender**, IPU Handbook, 2004.  
[http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf)

Born, H., Fluri, P. y Johnson, A. eds., **Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas**, DCAF e IPU, 2003.  
<http://dcaf.dev.isn.ch/publications/kms/details.cfm?In g=en&id=25289&nav1=4>

Freeman, M., **Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments**, IPU Handbook, 2005.  
[http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation_en.pdf)

## Artículos e informes en línea

Luciak, I.A., **Conflict and a Gendered Parliamentary Response**, abril de 2006.  
<http://www.parlcp.undp.org/docs/conference/Luciak.pdf>

O'Brien, M., **Report on Wilton Park Conference WP784: Promoting Good Governance and Development in Conflict-Countries: The Role of Parliament and Government**, 2005.  
[http://www.iraqitradeunions.org/archives/cat\\_activities\\_abroad.html](http://www.iraqitradeunions.org/archives/cat_activities_abroad.html)

## Libros y otras publicaciones no disponibles en línea

Unión Interparlamentaria e Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral, **Making Reconciliation Work: The Role of Parliaments**, 2005.

Anderlini, S.N., **Women at the Peace Table: Making a Difference**, Nueva York: UNIFEM, 2000.

Instituto del Banco Mundial y Asociación Parlamentaria del Commonwealth, **Parliaments as Peacebuilders. The Role of Parliaments in Conflict-Affected Countries**. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2005.

## NOTAS FINALES

1. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) y Unión Interparlamentaria (IPU), Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, Mechanisms and Practices(DCAF e IPU: Ginebra), 2003, pág. 22.
2. DCAF y Unión Interparlamentaria: Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas (DCAF e IPU: Ginebra), 2003.
3. Saalfeld, T., "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research* 37 (2000), pág. 372.
4. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, 12 de junio de 1997.
5. Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women (Initiative for Inclusive Security, Washington DC)*, 2004, págs. 17-18; 23-25.
6. Werczberger, R., "The Advancement of the Status of Women in Israel", 2001. [http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Society\\_&\\_Culture/women2001.html](http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Society_&_Culture/women2001.html)
7. Sobre este tema, véanse los recientes informes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. En lo referente al reconocimiento nacional, véase, por ejemplo, "The Swedish Government's action plan to implement Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security".
8. Unión Interparlamentaria, 31 de agosto de 2007. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
9. Luciak, I., Conflict and a Gendered Parliamentary Response, pág. 39; AWEPA, *The Role of Parliaments in Conflict Management and Peacebuilding*, septiembre de 2006, pág. 66; Powley, E., *Rwanda: The Impact of Women Legislators on Policy Outcomes Affecting Children and Families*, UNICEF, diciembre de 2006, pág.11.
10. Informe del diagnóstico orientado al aprendizaje de las estrategias de transversalización del género y empoderamiento de la mujer en Rwanda, del 2 al 12 de septiembre de 2002 (UNIFEM, Nueva York), 2003, citado por Anderlini, S.N. y El-Bushra, J. en "Post-Conflict Reconstruction" en *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action, International Alert and Initiative for Inclusive Security*, 2004, pág. 64.
11. DCAF y Unión Interparlamentaria: Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas (DCAF e IPU: Ginebra), 2003, pág. 130.
12. Unión Interparlamentaria, "The Participation of Women and Men in Decision-Making: The Parliamentary Dimension", documento de antecedentes, The Expert Group Meeting on 'Equal Participation of Women and Men in Decision-making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership', Addis Abeba, Etiopía, del 24 al 27 de octubre de 2005, pág. 6.
13. Unión Interparlamentaria, Instituto del Banco Mundial y UNIFEM, *Parliament, the Budget and Gender*, pág. 69.
14. Consejo de Europa, *Gender Budgeting (Consejo de Europa: Estrasburgo)*, 2005, págs. 28-36.
15. Unión Interparlamentaria, "The Participation of Women and Men in Decision-Making: The Parliamentary Dimension", pág. 2.
16. Unión Interparlamentaria, agosto de 2007.
17. Unión Interparlamentaria, incluido en Unión Interparlamentaria y DCAF, *Control parlamentario del sector de la seguridad*, 1997, pág. 46.
18. Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., "Security Sector Reform", *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action, International Alert and Women Waging Peace*, 2004, págs. 35-36.
19. Melander, E., "Gender Equality and Intrastate Armed Conflict", *International Studies Quarterly*, 49.4 (2005), pág. 706.
20. O'Brien, M., "Parliaments as Peacebuilders: The Role of Parliaments in Conflict-Affected Countries", Documentos de trabajo, Serie sobre cuestiones actuales de desarrollo parlamentario, Instituto del Banco Mundial y Asociación Parlamentaria del Commonwealth (Banco Mundial: Washington DC), 2005, pág. 1.
21. PNUD y Unión Interparlamentaria, "Global Study Group Meeting: Strengthening the Role of Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations, Final Draft Report" (Unión Interparlamentaria: Ginebra), del 20 al 22 de julio de 2005, pág. 14.
22. PNUD y Unión Interparlamentaria, "Global Study Group Meeting: Strengthening the Role of Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations, Final Draft Report" (Unión Interparlamentaria: Ginebra), del 20 al 22 de julio de 2005, pág. 12.
23. Van Brabant, K., "Strengthening Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations: Drawing on Select Experiences from Africa", proyecto de informe elaborado para la reunión del Grupo de Estudio Mundial del PNUD y la Unión Interparlamentaria sobre el fortalecimiento del papel de los parlamentos en situaciones de conflicto y post-conflicto, Ginebra, del 20 al 22 de julio de 2005 (no publicado), pág. 24.
24. Human Rights Watch, "Struggling To Survive: Barriers to Justice for Rape Victims in Rwanda", *Human Rights Watch Reports* 16:10(A)(2004). <http://hrw.org/reports/2004/rwanda0904/rwanda0904.pdf>
25. Novovic S. y Petrovic, D., "Women in Policing" (Instituto Policial del Ministerio del Interior de la República de Serbia: Belgrado), abril de 2006, pág. 35.
26. Potter, A., *We the Women: Why Conflict Mediation is Not Just a Job for Men* (Centro para el Diálogo Humanitario: Ginebra), 2005, pág. 16.
27. Lithander A. et al., *Engendering the Peace Process: A Gender Approach to Dayton and Beyond* (Fundación Kvinna till Kvinna: Estocolmo), 2001, citado por Bouta, T. y Frerks, G. en *Women's Role in Conflict Prevention, Conflict Resolution and Post- Conflict Reconstruction: Literature Review and Institutional Analysis* (Instituto de Relaciones Internacionales de los Países Bajos – Dependencia de Investigación sobre Conflictos de Clingendael: La Haya), 2002, pág. 45. Es importante hacer hincapié en que la integración de las mujeres en las fuerzas policiales en contextos post-conflicto puede deberse a la presión que ejerce la comunidad internacional. En Kosovo, por ejemplo, la OSCE exigió incluir tanto mujeres como minorías étnicas en la policía (en este punto quiero agradecer la información aportada por Rita Taphorn).
28. Burke, E., Klot, J. e Ikaweba, B., *Engendering Peace: Reflections on the Burundi Peace Process, African Women for Peace Series* (UNIFEM: Nairobi), 2001, apéndice 1.
29. Moser, C. and Clark, F.C., "The Gendered Continuum of Violence and Conflict: An Operational Framework", *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence* (Zed Books: Londres y Nueva York), 2001, pág. 30.
30. Bouta, Frerks y Bannon, pág. 34.
31. Bouta, Frerks y Bannon, pág. 47.
32. Human Rights Watch, "Struggling To Survive: Barriers to Justice for Rape Victims in Rwanda", *Supra*, pág. 32.
33. Dahlerup, D. y Freidenvall, L., "Quotas as a fast track to equal representation for women", *International Feminist Journal of Politics* 7.1 (2005), pág. 26.
34. UNRISD (2005); Unión Interparlamentaria, "Women in National Parliaments", 31 de agosto de 2007; IDEA, *Country Profiles*, 2007.
35. Isha L'isha News Release, "Parliament/Knesset Passes New Law Mandating Inclusion of Women for Peace and Security Negotiations & Policy", 21 de julio de 2005. <http://www.peacewomen.org/news/Israel- OPT/July05/Knesset.html>
36. McGrew, L., Frieson, K. y Chan, S., *Good Governance from the Ground Up: Women's Roles in Post Conflict Cambodia*, Washington DC: citado en Powley, E. y Anderlini, S.N. en "Democracy and Governance" en *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action, International Alert and Initiative for Inclusive Security*, 2004, pág. 36.
37. Consejo de Europa, *Gender Budgeting (Consejo de Europa: Estrasburgo)*, 2005, pág. 10.

38. DCAF y Unión Interparlamentaria: Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas (DCAF e IPU: Ginebra), 2003, pág. 130.
39. Unión Interparlamentaria, Instituto del Banco Mundial y UNIFEM, Parliament, the Budget and Gender (Unión Interparlamentaria: Ginebra), 2004, pág. 61.
40. Consejo de Europa, Gender Budgeting (Consejo de Europa: Estrasburgo), 2005, pág. 14.
41. Byanyima, W., "Politics, Good Governance and Gender: Gender Budgeting Experiences in Three African Countries", Quinto Foro Mundial sobre la Reinención del Gobierno: "Innovación y calidad en el gobierno en el siglo XXI", México D.F., del 3 al 7 de noviembre de 2003, pág. 3.
42. Unión Interparlamentaria, Instituto del Banco Mundial y UNIFEM, Parliament, the Budget and Gender, pág. 75.
43. Consejo de Europa, Gender Budgeting (Consejo de Europa: Estrasburgo), 2005, págs. 17-18.
44. Unión Interparlamentaria, Instituto del Banco Mundial y UNIFEM, Parliament, the Budget and Gender, pág. 44.
45. Reeves, H. y Watch, H., Women's and Gender Budgets: An Annotated Resource List, Instituto de Estudios para el Desarrollo (BRIDGE: Sussex), 1999, pág. 14.
46. Byanyima, "Politics, Good Governance and Gender", págs. 6-9; Informe de investigación de políticas del Banco Mundial, Engendering Development, 270; Unión Interparlamentaria, PNUD, Instituto del Banco Mundial y UNIFEM, Parliament, the Budget and Gender, pág. 28.
47. Pankhurst, pág. 20.
48. Bouta y Frerks, pág. 42.
49. División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, Informe, Expert Group Meeting on Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women. A Framework of Model Provisions, Ottawa, del 10 al 13 de noviembre de 2003, pág. 12.
50. División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, Informe, Expert Group Meeting on Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women. A Framework of Model Provisions, Ottawa, del 10 al 13 de noviembre de 2003, pág. 8.
51. Bouta, T., Frerks, G. y Bannon, I., Gender, Conflict, and Development (Banco Mundial: Washington DC), 2004, pág. 49.
52. Kadaga, A., vicepresidente del Parlamento de Uganda, entrevista personal, Ginebra, 19 de octubre de 2005.
53. Unión Interparlamentaria/IDEA, Making Reconciliation Work: The Role of Parliaments, 2005, pág. 10.
54. Freeman, M., Making Reconciliation Work: The Role of Parliament, Handbook for Parliamentarians No 10 (Unión Interparlamentaria/IDEA: Ginebra), 2005, pág. 11.
55. Freeman, M., Making Reconciliation Work: The Role of Parliament, Handbook for Parliamentarians No 10 (Unión Interparlamentaria/IDEA: Ginebra), 2005, pág. 11.
56. Anderlini, S.M., Conaway, C.P. y Kays, L., "Transitional Justice and Reconciliation", Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action (International Alert and Women Waging Peace: Washington DC), 2004, pág. 9. [http://www.womenwagingpeace.net/content/toolkit/chapters/Transitional\\_Justice.pdf](http://www.womenwagingpeace.net/content/toolkit/chapters/Transitional_Justice.pdf)
57. Freeman, M., Making Reconciliation Work: The Role of Parliament, Handbook for Parliamentarians No 10 (Unión Interparlamentaria/IDEA: Ginebra), 2005, pág. 12.
58. Anderlini, S.M., Conaway, C.P. y Kays, L., "Transitional Justice and Reconciliation", Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action (International Alert and Women Waging Peace: Washington DC), 2004, pág. 12. [http://www.womenwagingpeace.net/content/toolkit/chapters/Transitional\\_Justice.pdf](http://www.womenwagingpeace.net/content/toolkit/chapters/Transitional_Justice.pdf)
59. Goldblatt, B. y Meintjes, S., "South African Women Demand the Truth", What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa, eds. Turshen, M. y Twagiramariya, C., (Zed Books: Nueva York), 1998, pág. 29.
60. Pankhurst 21; Anderlini, S.N, Conaway, C.P. y Kays, L., "Transitional Justice and Reconciliation", Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action (International Alert and Women Waging Peace: Washington DC), 2004, pág. 6. [http://www.womenwagingpeace.net/content/toolkit/chapters/Transitional\\_Justice.pdf](http://www.womenwagingpeace.net/content/toolkit/chapters/Transitional_Justice.pdf)
61. Bastick, M., "Ensuring Women's Involvement in the Full Reconciliation Process", presentación realizada durante el Seminario regional sobre el papel de los parlamentarios en el proceso de reconciliación nacional en África, Bujumbura, Burundi, del 7 al 9 de noviembre de, pág. 5.
62. Akoun, L., parlamentario de Costa de Marfil, entrevista personal, 19 de octubre de 2005.
63. Strickland, R. y Duvvury, N., Gender Equity and Peacebuilding: From Rhetoric to Reality (Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer: Washington DC), 2003, págs. 7-8.
64. Rehn, E. y Sirleaf, E.J., Women, War, Peace (UNIFEM: Nueva York), 2002, págs. 11, 13 y 16.
65. Este párrafo está basado en Luciak, I., "Joining Forces for Democratic Governance: Women's Alliance Building for Post-war Reconstruction in Central America", documento preparado por expertos para la evaluación decenal de la Conferencia de Beijing sobre la Mujer 2004 a cargo del UNRISD, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2004, pág. 30.
66. Congreso de la República, Bancada de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Femicidio en Guatemala: Crímenes contra la humanidad (URNG: ciudad de Guatemala), 2005, págs. 54-56.
67. Bouta, Frerks y Bannon, pág. 149.
68. Correira, M., "Gender", Colombia: The Economic Foundation of Peace, eds. Guigale, M. Lafourcade, O. y Luff, C. (Banco Mundial: Washington DC), 2003, pág. 146, citado en Bouta, Frerks y Bannon.
69. Unión Interparlamentaria, agosto de 2007.
70. Unión Interparlamentaria, "Women in Politics", <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm> Mosadiq, "The New Afghan Constitution".
71. DCAF y Unión Interparlamentaria: Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas (DCAF e IPU: Ginebra), 2003, pág. 27.
72. "The Swedish Government's Action Plan to Implement Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security", págs. 3-4. [http://www.osce.org/documents/odhr/2006/10/20979\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2006/10/20979_en.pdf)
73. Foreign Affairs-Canada, "Towards a Canadian National Action Plan to Implement Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security", Third Annual Symposium of the Canadian Committee on Women, Peace and Security, octubre de 2005.







# Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

## ÍNDICE

Importancia del género en la supervisión parlamentaria

Cómo integrar el género en la supervisión parlamentaria

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular para la supervisión parlamentaria

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad, así como información práctica para la integración de dichas cuestiones.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado Más información).

## Importancia del género en la supervisión parlamentaria

**Supervisión parlamentaria del sector de la seguridad:** "El poder legislativo ejerce la supervisión parlamentaria mediante la aprobación de leyes que definen y regulan los servicios de seguridad y sus facultades, así como a través de la adopción de las correspondientes dotaciones presupuestarias. Este control puede incluir también la creación de un ombudsman parlamentario o de una comisión que investigue las denuncias interpuestas por la población"<sup>1</sup>.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

La integración del género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad puede ayudar a crear unas políticas y unas instituciones eficaces, equitativas y responsables.

### Políticas de seguridad inclusivas y basadas en las necesidades

- Los representantes parlamentarios, elegidos por sus respectivas circunscripciones electorales, tienen la responsabilidad de garantizar que se tengan en cuenta las necesidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en la formulación de políticas de seguridad. A modo de ejemplo, la violencia de género (incluida la trata de seres humanos, la violencia por parte de la pareja, las agresiones sexuales y la violencia contra las personas gais) representa una de las mayores amenazas para la seguridad humana en todo el mundo.
- Los procesos de formulación de políticas participativos que involucran a una amplia variedad de actores de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, contribuyen a lograr el consenso social sobre las prioridades en materia de seguridad y a incrementar la legitimidad y la capacidad de respuesta de las políticas de seguridad, las instituciones de seguridad y el propio Parlamento.

### Unas instituciones del sector de la seguridad eficaces desde el punto de vista operacional

- Los parlamentos pueden adoptar medidas dirigidas a incrementar la representación de mujeres en las instituciones del sector de la seguridad y en cargos relevantes del gobierno, algo que, según se ha demostrado, ofrece diversas ventajas operacionales.
- Los parlamentos desempeñan una función crucial en la prevención de la discriminación, el acoso sexual y las violaciones de los derechos humanos por parte de las instituciones del sector de la seguridad, así como en la rendición de cuentas de estas instituciones por estos delitos.

### Representatividad en la adopción de decisiones parlamentarias

- La equiparación del número de parlamentarios y parlamentarias, incluso en los comités de defensa y seguridad, puede fortalecer la legitimidad y la equidad de las instituciones parlamentarias. A escala mundial, los parlamentos estaban compuestos por un 82,6% de hombres en 2007.<sup>2</sup>



## Recuadro 1 | Elaboración de políticas de seguridad participativas y con perspectiva de género en Sudáfrica<sup>3</sup>

En 1996, Laurie Nathan, de la Universidad de Ciudad del Cabo, redactó el Libro Blanco sobre la defensa nacional para la República de Sudáfrica. El primer borrador de este documento se sometió a un amplio proceso de formulación de observaciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de los miembros del sector de la defensa. Su enfoque se centraba en la seguridad humana y hacia hincapié en la creación de una cultura institucional no sexista, que incluía la obligación (por parte del Ministerio de Defensa) de identificar y eliminar las prácticas y actitudes discriminatorias en las fuerzas armadas. Además, el documento hacía un llamamiento a adoptar medidas positivas y programas de igualdad de oportunidades, así como el reconocimiento del derecho de las mujeres a ocupar todo tipo de rangos y puestos, incluidos los de combate.

El Libro Blanco instaba asimismo a acometer un examen del sector de la defensa con el fin de establecer una serie de detalles operacionales como la doctrina, el diseño de las fuerzas armadas, los aspectos logísticos, el armamento, los recursos humanos y el equipo utilizado. Debido a la insistencia de las parlamentarias, la Comisión Parlamentaria Permanente de Defensa ordenó llevar a cabo un proceso de consulta en el marco del proceso de examen del sector de la defensa. Se adoptaron varias medidas dirigidas a garantizar la participación de la población, como la utilización de aviones y autobuses del ejército para transportar a los líderes religiosos y comunitarios, a los activistas de ONG y a representantes de organizaciones de mujeres con objeto de que pudieran participar en las reuniones y talleres regionales que se organizaron.

Las organizaciones de mujeres de base comunitaria desempeñaron un papel crucial, pues pusieron de manifiesto una serie de cuestiones anteriormente ignoradas, como los efectos ambientales de las fuerzas armadas y el acoso sexual a mujeres por parte de personal militar. Para dar respuesta a estos problemas, se crearon dos nuevos subcomités en el seno de la Secretaría de Defensa. En última instancia, se reconoció que la naturaleza participativa del examen del sector de la defensa había contribuido al proceso de creación de consenso nacional en torno a las cuestiones de defensa, así como a dotar de legitimidad a las nuevas estructuras de seguridad de cara a la población.

### Equidad en la gestión presupuestaria y de los recursos

- El análisis de la gestión de los presupuestos y los recursos desde el punto de vista del género puede fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en la distribución de los fondos con el fin de dar respuesta a las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad.

#### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

### Cómo integrar el género en la supervisión parlamentaria

Los retos y oportunidades específicos en lo que respecta a la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad difieren de unos países a otros. Por lo tanto, será necesario adaptar las siguientes sugerencias para la integración de las cuestiones de género al contexto específico del país de que se trate:

#### Crear políticas de seguridad inclusivas y basadas en las necesidades

##### ■ Proceso participativo

- Celebrar amplias consultas públicas sobre las políticas de seguridad. En dichas consultas deberá contarse con la participación de las organizaciones de hombres y de mujeres.
- Establecer mecanismos para el debate público, como audiencias abiertas.
- Los representantes parlamentarios pueden ponerse a disposición de las organizaciones de mujeres urbanas y rurales para escuchar sus preocupaciones.

##### ■ Políticas de seguridad con perspectiva de género

- Incluir en las políticas contenidos relacionados con el género, como la lucha contra la violencia de género o la promoción de la igualdad de participación de hombres y mujeres en las instituciones de seguridad.
- Utilizar un lenguaje inclusivo desde el punto de vista del género ("agentes de policía") y específico de género ("personal militar masculino y femenino") según proceda.
- Solicitar asesoramiento a expertos en materia de género en la elaboración y el examen de las políticas de seguridad.
- Crear un grupo sobre cuestiones de género, integrado por representantes parlamentarios de ambos sexos, con el fin de concienciar sobre las cuestiones de género.
- Llevar a cabo una evaluación de los efectos de las políticas

de seguridad propuestas y existentes desde el punto de vista del género.

##### ■ Formación en materia de género para los responsables de la formulación de políticas de seguridad y mandatos en este ámbito

- Proporcionar a los representantes parlamentarios y a su personal (sobre todo a los que formen parte de las comisiones de defensa y seguridad) formación y desarrollo de capacidades sobre las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad.
- Garantizar la inclusión de las cuestiones de género en el mandato de las comisiones de defensa y seguridad.

#### Mejorar la eficacia de las instituciones del sector de la seguridad

##### ■ Iniciativas dirigidas a incrementar la contratación, retención y promoción de mujeres en el seno de las instituciones del sector de la seguridad

- Solicitar la inclusión de metas específicas en lo tocante a la contratación y retención de mujeres.
- Cambiar las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos para mejorar la conciliación de la vida personal y laboral.
- Encargar o solicitar la recogida de datos desagregados por sexo referentes a la transversalización de género y la composición de las instituciones del sector de la seguridad.
- Solicitar estudios sobre el abandono de mujeres cadetes en las academias policiales y militares así como en etapas posteriores de su carrera profesional y hacer un seguimiento de las iniciativas dirigidas a mejorar la retención de mujeres.

##### ■ Capacitación de género para el personal del sector de la seguridad

- Garantizar que todo el personal del sector de la seguridad reciba una capacitación adecuada de género.

##### ■ Una legislación integral sobre la violencia de género

- Supervisar el cumplimiento de los compromisos internacionales, regionales y nacionales sobre la eliminación de la violencia de género, incluso en el seno de las instituciones del sector de la seguridad.
- Elaborar leyes, políticas y planes de acción nacionales sobre la eliminación de la violencia de género que hagan hincapié en las responsabilidades específicas de los sistemas de aplicación de la ley, judicial y penal.

##### ■ Responsabilizar a las instituciones y al personal de seguridad de la prevención de la violencia de género y la respuesta ante este problema

- Garantizar la adopción de leyes y códigos de conducta claros sobre la responsabilidad del personal del sector de la seguridad en lo referente a la prevención y respuesta internas ante las violaciones de los derechos humanos, inclusive procedimientos disciplinarios.
- Hacer un seguimiento de las denuncias, investigaciones y sanciones de las violaciones de los derechos humanos cometidas por personal del sector de la seguridad.

- Llevar a cabo estudios e investigaciones sobre la naturaleza y el alcance del acoso sexual y de otras formas de violencia de género en las instituciones del sector de la seguridad.

#### ■ Ombudsman

- Estudiar la posibilidad de crear una figura, como un ombudsman, con poderes especiales para supervisar la integración de las cuestiones de género en el ámbito de la defensa y otras instituciones del sector de la seguridad.
- Asegurarse de que la oficina del ombudsman tenga un mandato adecuado y cuente con la experiencia necesaria para abordar la violencia de género. En ese sentido, deberá incluir un equipo especializado en género o contar con expertos de género.

### Incrementar la representación y la participación de las mujeres en los parlamentos

#### ■ Incrementar la representación de mujeres en los parlamentos

- Introducir cuotas en los partidos, ya sean constitucionales, legislativas o de carácter voluntario; reformar los sistemas electorales y apoyar a las candidatas, además de fortalecer sus capacidades.
- Concienciar a los representantes de los partidos políticos y al público en general sobre la importancia de la representación de las mujeres en la esfera política.

#### ■ Aumentar el equilibrio de género en las comisiones de seguridad y defensa

- Aprobar leyes que insten a una mayor participación de mujeres parlamentarias en las comisiones relacionadas con la seguridad (véase el recuadro 2).
- Estudiar la posibilidad de crear metas estratégicas o cuotas para la participación de mujeres en todas las comisiones.

### Promover la equidad en la gestión presupuestaria y de los recursos

#### ■ Elaboración de presupuestos con perspectiva de género

- Llevar a cabo una auditoría de género de los presupuestos propuestos y existentes para garantizar la dotación financiera necesaria para abordar las necesidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en materia de seguridad.
- Integrar las cuestiones de género en las propuestas de presupuesto.

#### ■ Adquisiciones sensibles al género en el sector de la defensa

- Garantizar la asignación de fondos para la compra de uniformes y equipos aptos para mujeres, así como la existencia de instalaciones separadas para las mujeres y la satisfacción de las necesidades de estas en materia de salud reproductiva.
- Asegurar que la normativa nacional reguladora del comercio de armas prohíba las transacciones de compraventa con regímenes o personas que cometan violencia de género.

#### Recuadro 2

#### Israel: representación igualitaria en la adopción de decisiones en el ámbito de la política de seguridad<sup>4</sup>

En 2005, el *Knesset* (el Parlamento israelí) aprobó una enmienda a la Ley sobre la igualdad de representación de las mujeres de 1956. En virtud de dicha modificación, dicha ley insta a la inclusión de mujeres en los equipos designados para las negociaciones de paz y para el diseño de políticas de interior, de exterior o de seguridad. La proposición de ley fue presentada por dos miembros del Parlamento en colaboración con Isha L'Isha, una organización de mujeres de base comunitaria. Para conseguir que la ley fuera aprobada, se creó un grupo *ad hoc* de organizaciones pacifistas y de mujeres que desarrollaron una intensa campaña mediática y de presión.

#### La herramienta 7 incluye también...

- Ejemplos sobre diferentes formas de cuotas en favor de las mujeres.
- Estrategias prácticas para abordar la violencia de género.
- Métodos para la elaboración de presupuestos sensibles al género.

## Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

En los entornos post-conflicto, la función supervisora de los parlamentos suele ser bastante deficiente. No obstante, las instituciones parlamentarias tienen la oportunidad de desempeñar un papel constructivo, garantizando la integración de las cuestiones de género en el proceso de establecimiento de unas condiciones de seguridad y de reconstrucción de las instituciones del sector de la seguridad.

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- El papel y la autoridad de los parlamentos pueden verse gravemente comprometidos, especialmente en lo tocante a la supervisión de las instituciones de seguridad, como el ejército.
- Dado que el sector de la seguridad es un ámbito muy complejo, no todos los representantes parlamentarios cuentan con conocimientos o experiencia suficientes para llevar a cabo una supervisión eficaz, sobre todo en contextos post-conflicto.
- Los representantes parlamentarios y las instituciones de seguridad pueden ver a las organizaciones de la sociedad civil como oponentes políticos, por lo que pueden ser reacios a trabajar con las organizaciones de mujeres.
- La participación en la esfera política y en las fuerzas de seguridad puede tener connotaciones negativas debido a experiencias anteriores de violencia y abusos de los derechos humanos. Esto podría dificultar la participación de las mujeres.
- En las situaciones en las que haya otras amenazas más urgentes para la seguridad puede que exista resistencia a dar prioridad a las cuestiones de género, como la violencia de género.

### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Los parlamentos pueden promover la inclusión de mujeres (parlamentarias, por ejemplo) en las negociaciones de paz y la integración de las cuestiones de género en los acuerdos de paz. Estos últimos suelen servir como marco para la reforma del sector de la seguridad.
- La supervisión de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración puede proporcionar un punto de partida para garantizar que se tengan adecuadamente en cuenta las necesidades de los ex combatientes de ambos sexos.
- La autoridad legislativa, supervisora y presupuestaria del Parlamento le permite influir en la reforma de los sistemas judicial y penal con perspectiva de género.
- Los procesos de reforma del sector de la seguridad (RSS) brindan a los representantes parlamentarios la oportunidad de asegurar la inclusión de las cuestiones de género, como la violencia de género, y la adopción de iniciativas específicas dirigidas a contratar mujeres.
- La transformación de las políticas electorales y del propio Parlamento después de un conflicto ofrece una ocasión para implementar medidas dirigidas a elevar el porcentaje de mujeres parlamentarias (incluso en las comisiones de defensa y seguridad) y establecer mecanismos de consulta con las organizaciones de la sociedad civil.

### Recuadro 3 | Introducción de cuotas constitucionales: reformas emprendidas en el Afganistán y el Iraq<sup>5</sup>

Afganistán pasó de ser un país en el que los derechos de las mujeres estaban sujetos a fuertes limitaciones a otro en el que la igualdad de género está garantizada por ley. En la esfera de la representación política, la nueva constitución asegura la inclusión formal de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones políticas. El artículo 83 dispone la obligación de elegir a un mínimo de dos candidatas de cada provincia como parlamentarias. Esta disposición constitucional se ha aplicado con gran éxito. En las elecciones celebradas en septiembre de 2005 se eligió a 69 mujeres, que representaban en torno a un 27% de los 249 miembros de la Wolesi Jirga.

De igual modo, la nueva constitución del Iraq, ratificada en octubre de 2005, garantiza a las mujeres la cuarta parte de los 275 escaños de los que se compone el Parlamento. En Iraq también se cumplió la cuota constitucional. Tras las elecciones de diciembre de 2005, las mujeres representan una cuarta parte de los representantes del Consejo Nacional. Ambos resultados electorales son especialmente significativos en una región en la que las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en la toma de decisiones políticas y, en algunos casos, carecen de plenos derechos de ciudadanía.

- Los donantes pueden estar dispuestos a apoyar reformas con perspectiva de género que incluyan el desarrollo de las capacidades de los parlamentarios de ambos sexos en materia de género.

### Preguntas que formular para la supervisión parlamentaria

Entre las preguntas claves que formular a la hora de evaluar si las cuestiones de género se han integrado en la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad pueden figurar las siguientes:

- ¿Los representantes parlamentarios que forman parte de las comisiones de defensa y seguridad han recibido capacitación de género o información sobre cuestiones de género?
- ¿Existen estructuras formales o informales para la celebración de consultas con las organizaciones de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres) sobre cuestiones de seguridad?
- ¿Qué representación ostentan los representantes parlamentarios de cada sexo en las comisiones relacionadas con la defensa y la seguridad?
- ¿Se ha creado una oficina del ombudsman? En caso afirmativo, ¿tiene dicha oficina el mandato y cuenta con la capacidad necesaria para abordar las cuestiones de género?
- ¿Existen iniciativas dirigidas a incrementar la representación de las mujeres en el Parlamento, como sistemas de cuotas o medidas de apoyo a las mujeres candidatas?
- ¿Se han aprobado leyes que garanticen la participación plena e igualitaria de las mujeres y los hombres en el seno de las instituciones del sector de la seguridad? ¿Existen leyes adecuadas sobre la violencia de género?
- ¿Se ha creado algún grupo de género o de defensa de los intereses de la mujer? ¿Se abordan los problemas de seguridad en ese grupo?
- ¿Se ha llevado a cabo un análisis de los presupuestos relacionados con la seguridad desde el punto de vista del género?

### Más información

#### Recursos

Byanyima, W. y Wehner, J.: *El Parlamento, el Presupuesto y el Género. Manual para Parlamentarios N° 6*, 2004.

Born, H., Fluri, P. y Johnson, A. eds.: *Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas, DCAF y Unión Interparlamentaria*, 2003 (disponible en 40 idiomas).

Freeman, M.: *El papel de los parlamentos en materia de reconciliación. Manual para Parlamentarios N° 10*, 2005.

#### Organizaciones

Asociación de Parlamentarios Europeos para África (AWEPA) – [www.awepa.org](http://www.awepa.org)

iKNOW Politics: Red Internacional de Información sobre Mujeres y Política – [www.iknowpolitics.org](http://www.iknowpolitics.org)

Initiative for Inclusive Security – [www.huntalternatives.org/pages/7\\_the\\_initiative\\_for\\_inclusive\\_security.cfm](http://www.huntalternatives.org/pages/7_the_initiative_for_inclusive_security.cfm)

Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral – [www.idea.int](http://www.idea.int)

Unión Interparlamentaria – [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

#### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odihp](http://www.osce.org/odihp).

La autora de esta Nota Práctica fue Mugiho Takeshita, del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 7, cuya elaboración corrió a cargo de Ilja Luciak.

1. DCAF y Unión Interparlamentaria: *Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas*, 2003, pág. 22. [http://www.dcaf.ch/oversight/\\_publications.cfm?navsub1=12&navsub2=3&n\\_av1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/_publications.cfm?navsub1=12&navsub2=3&n_av1=3)
2. Unión Interparlamentaria, *estadísticas sobre mujeres en los parlamentos nacionales*, 31 de octubre de 2007. <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
3. Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*, (Initiative for Inclusive

Security: Washington DC), 2004, págs.17-18; 23-25.

4. Isha L'Isha, *comunicado de prensa del 21 de julio de 2005: Parliament/Knesset Passes New Law Mandating Inclusion of Women for Peace and Security Negotiations & Policy*. <http://www.peacewomen.org/news/Israel- OPT/July05/Knesset.html>
5. Unión Interparlamentaria, *estadísticas sobre mujeres en los parlamentos nacionales*. <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>; Mosadiq, *The New Afghan Constitution*.

# Género y elaboración de políticas en materia de seguridad nacional

Peter Albrecht y Karen Barnes





# Género y elaboración de políticas en materia de seguridad nacional

Peter Albrecht y Karen Barnes

### Acerca de los autores

Peter Albrecht y Karen Barnes son miembros de International Alert.

International Alert es una ONG con sede en Londres que lleva más de 20 años trabajando con el objetivo de sentar las bases para una paz y una seguridad duraderas en las comunidades afectadas por conflictos violentos. El enfoque multifacético de International Alert se centra en diversas regiones con el objetivo de diseñar políticas y prácticas que contribuyan al establecimiento de la paz y de ayudar a desarrollar las capacidades y aptitudes por medio de la formación.

International Alert desarrolla su labor regional en la región de los Grandes Lagos de África, África Occidental, el Cáucaso Meridional, Nepal, Sri Lanka, Filipinas y Colombia. La organización lleva a cabo proyectos temáticos a escala local, regional e internacional, centrados en cuestiones transversales cruciales para el establecimiento de una paz sostenible. Entre los temas abordados figuran la economía y los negocios, el género, la gobernanza, la ayuda, la seguridad y la justicia.

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Sanam Naraghi Anderlini, Megan Bastick, Willem F. van Eekelen, Ingrid Kraiser, INSTRAW, Kristin Valasek, Johanna Valenius, Charlotte Watson y Mark White. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugih Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta Herramienta sobre género y elaboración de políticas de seguridad nacional forma parte de una *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*. La Caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres) DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de Herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la Caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (JC McIlwaine, 2013).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Peter Albrecht y Karen Barnes. "Género y elaboración de políticas de seguridad nacional." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e UN-INSTRAW (ahora ONU Mujeres), 2008.

# ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS</b>	<b>iii</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2 ¿Qué son las políticas de seguridad nacional?</b>	<b>1</b>
2.1 Política de seguridad nacional .....	2
2.2 Políticas de seguridad sectoriales.....	4
<b>3 Importancia del género para las políticas de seguridad nacional</b>	<b>4</b>
3.1 Apropiación nacional a través de procesos de formulación de políticas participativos.....	5
3.2 Una política de seguridad integral que aborde las diferentes necesidades en el ámbito de la seguridad.....	6
3.3 Ausencia de discriminación en las políticas de seguridad y en las instituciones del sector de la seguridad.....	7
<b>4 Cómo integrar el género en las políticas de seguridad</b>	<b>7</b>
4.1 Gobierno nacional .....	7
4.2 Parlamento .....	10
4.3 Gobierno local .....	12
4.4 Organizaciones de la sociedad civil .....	14
4.5 Capacitación de género .....	15
4.6 Análisis, seguimiento y evaluación .....	15
<b>5 Integración del género en la formulación de políticas de seguridad nacional en contextos específicos</b>	<b>17</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto .....	17
5.2 Países en transición y en desarrollo .....	19
5.3 Países desarrollados.....	20
<b>6 Principales recomendaciones</b>	<b>22</b>
<b>7 Recursos adicionales</b>	<b>23</b>

## ACRÓNIMOS

<b>ANC</b>	Congreso Nacional Africano
<b>ASG</b>	Análisis socioeconómico y de género
<b>CCL</b>	Consejos ciudadanos locales
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>CIA</b>	Agencia Central de Inteligencia
<b>CIDA</b>	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
<b>CSN</b>	Consejo de Seguridad Nacional
<b>DCAF</b>	Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas
<b>DD</b>	Departamento de Defensa
<b>DISEC</b>	Comités de Seguridad de Distrito
<b>ESN</b>	Estrategia de Seguridad Nacional
<b>FFRP</b>	Foro de Mujeres Parlamentarias de Ruanda
<b>FPC</b>	Foro Policial Comunitario
<b>GBV</b>	Violencia de Género
<b>GCCSN</b>	Grupo de Coordinación del Consejo de Seguridad Nacional
<b>M&amp;E</b>	Seguimiento y evaluación
<b>MD</b>	Ministerio de Defensa
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>OSN</b>	Oficina de Seguridad Nacional
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>PCSD</b>	Política Común de Seguridad y Defensa
<b>PESC</b>	Política Exterior y de Seguridad Común
<b>PROSEC</b>	Comités Provinciales de Seguridad
<b>PRSP</b>	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
<b>PSN</b>	Política de seguridad nacional
<b>Res. 1325</b>	Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
<b>SANDF</b>	Fuerza Nacional de Defensa de Sudáfrica
<b>SAPS</b>	Servicio de Policía de Sudáfrica
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (ahora ONU Mujeres)

# Género y elaboración de políticas de seguridad nacional

## 1 Introducción

Esta herramienta, que forma parte de la *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*, proporciona una introducción a las ventajas y oportunidades que ofrece la integración de las cuestiones de género en la formulación de políticas de seguridad nacional<sup>1</sup>. Las políticas de seguridad son documentos estratégicos que revisten una importancia crucial a la hora de diseñar una respuesta coordinada ante las amenazas para la seguridad y pueden servir como plataforma de apoyo a los procesos de reforma del sector de la seguridad (RSS). Esto incluye políticas de seguridad nacional (PSN) y políticas de carácter sectorial, como los libros blancos sobre la defensa. El hecho de garantizar la integración de las cuestiones de género en las políticas de seguridad puede incrementar la participación y la apropiación locales, así como permitir elaborar políticas y crear instituciones con mayores posibilidades de prestar unos servicios de seguridad y justicia eficaces, sostenibles y equitativos a hombres, mujeres, niñas y niños.

Esta herramienta pretende servir de ayuda al personal responsable de la puesta en marcha de procesos de formulación de políticas de seguridad en el seno del poder ejecutivo, lo que incluye a las personas encargadas de la redacción, la implementación y la evaluación de las políticas de seguridad. También puede resultar útil a muchos otros actores involucrados en los procesos de formulación de políticas de seguridad, como los representantes parlamentarios, el personal que trabaja en los parlamentos y ministerios, las organizaciones de la sociedad civil, las administraciones municipales, las organizaciones internacionales y regionales y los países donantes que apoyan la elaboración de políticas de seguridad.

En concreto, esta herramienta proporciona:

- Una breve introducción a las políticas de seguridad, incluidas las PSN y las políticas sectoriales.
- Una explicación de la importancia y las ventajas de aplicar la perspectiva de género a la formulación de políticas de seguridad.
- Medidas prácticas para integrar las dimensiones de género en la formulación de políticas de seguridad.
- Una introducción a la elaboración de políticas de seguridad en países en transición, en desarrollo, desarrollados y en situaciones post-conflicto.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

Para obtener información sobre la cuestión fundamental de la aplicación de las políticas por parte de los diferentes actores que integran el sector de la seguridad, puede consultarse el resto de herramientas que componen la *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*. Esta herramienta se centra en la formulación

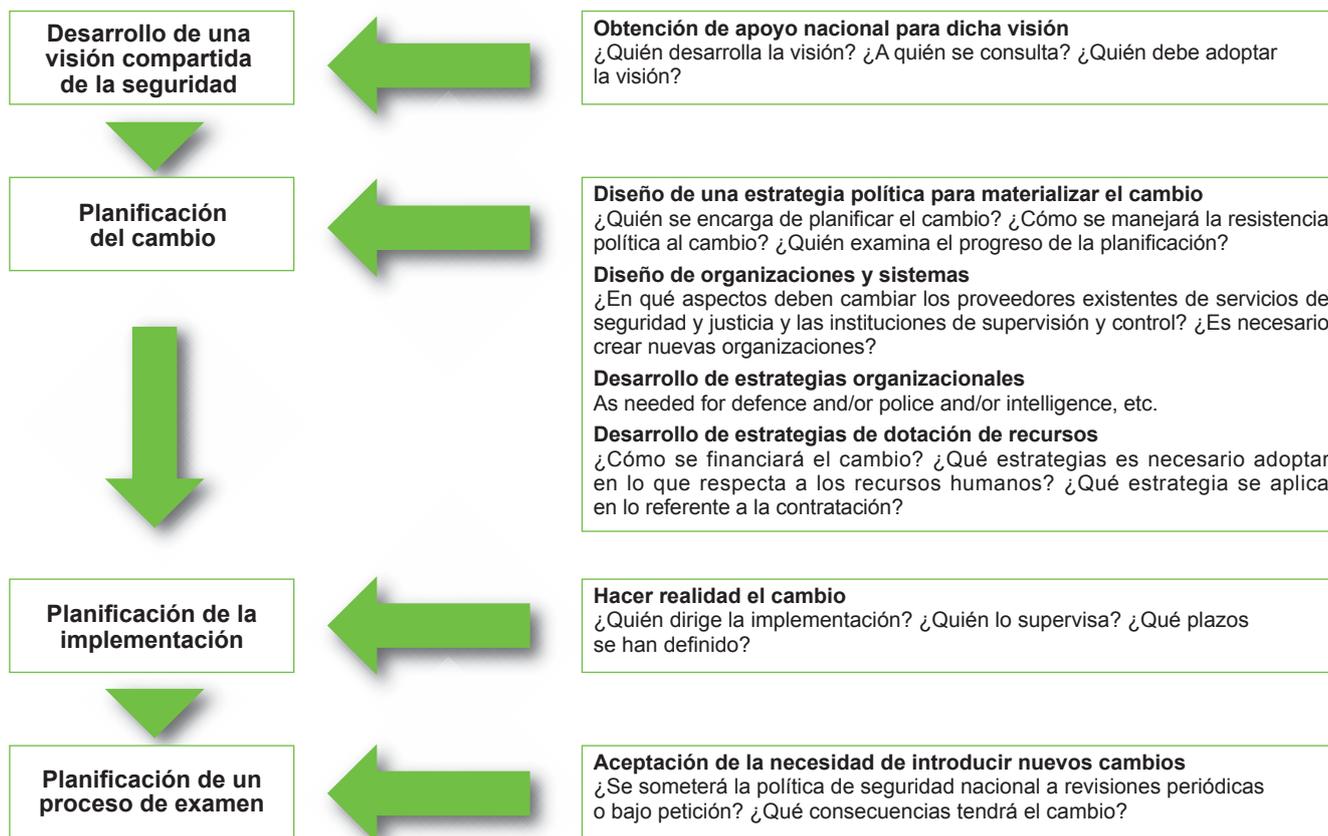
de políticas y en la mejor forma de integrar la dimensión de género en el proceso. Es preciso mencionar que una política, en sí misma, tiene escaso valor. Solo cuando se aplique afectará realmente a la prestación de servicios de seguridad y justicia en un país determinado.

## 2 ¿Qué son las políticas de seguridad nacional?

Una política de seguridad nacional refleja la percepción del Gobierno sobre las amenazas para la seguridad del Estado y sus ciudadanos, y define las respuestas previstas para hacer frente a dichas amenazas. Una política es diferente de las leyes y las normas. Una ley, por ejemplo, puede imponer o prohibir determinados comportamientos, mientras que una política simplemente recoge un conjunto de medidas que, con toda probabilidad, conducirán al resultado deseado. Por lo tanto, una política establece un plan de acción deliberado para orientar las decisiones por parte del poder ejecutivo. La elaboración de una política de seguridad conlleva la adopción de un enfoque determinado en lo referente a las cuestiones de seguridad, la priorización de las amenazas y la toma de decisiones claves con respecto al sector de la seguridad. Las políticas de seguridad a escala nacional, incluidas las políticas de seguridad nacional y las políticas institucionales, abordan tanto amenazas internas como externas a la seguridad y se desarrollan en el marco de las leyes internacionales y regionales aplicables al Estado en cuestión<sup>2</sup>.

En la elaboración de políticas de seguridad intervienen numerosos actores diferentes:

- **El poder ejecutivo**, incluidos los ministerios del Gobierno, inicia el proceso de definición de nuevas políticas de seguridad o modificación de las existentes. El poder ejecutivo nombra a los miembros de los órganos de coordinación en materia de seguridad y de los comités encargados de la redacción de las políticas.
- **El Parlamento** puede, aprobar una política de seguridad, rechazarla o proponer modificaciones a esta. En muchos Estados democráticos, el Parlamento también es el responsable de tomar la decisión definitiva sobre el presupuesto y se encarga del seguimiento y la evaluación de la aplicación de las políticas de seguridad.
- **El gobierno local**, que incluye oficinas públicas estatales, municipales y de distrito. En colaboración con las instituciones locales del sector de la seguridad, estas oficinas pueden ser claves en la aplicación de las políticas de seguridad nacional.
- **Los agentes de seguridad no estatales**, como jefes supremos, consejos de aldea y fuerzas armadas extraoficiales, son los principales proveedores de servicios de seguridad y justicia en muchos países en desarrollo.



**Gráfico 1: Preguntas que deben formularse durante la elaboración de políticas de seguridad<sup>3</sup>**

y en situaciones post-conflicto. En consecuencia, estos actores deberían participar en los procesos de desarrollo y aplicación de políticas de seguridad.

- **Las organizaciones de la sociedad civil (OSC)** pueden participar en el análisis, diseño, aplicación y evaluación de las políticas de seguridad.

El gráfico 1 ilustra el proceso que debe seguirse y las preguntas esenciales que deben formularse a la hora de elaborar este tipo de políticas. Dicho gráfico puede adaptarse con el fin de ayudar al desarrollo de políticas de seguridad nacional o de políticas de seguridad sectoriales.

### 2.1 Política de seguridad nacional

El DCAF propone una definición amplia del concepto de

política de seguridad nacional, refiriéndose a ella como "un marco para describir la forma en que un país proporciona seguridad al Estado y a sus ciudadanos".<sup>4</sup> Este documento de política también se conoce con otras denominaciones: plan, visión, estrategia, concepto o doctrina, por ejemplo. Una política de seguridad nacional (PSN) suele presentarse como un documento integrado que define el modo en que debe estructurarse el sector de la seguridad para hacer frente tanto a las amenazas internas como externas<sup>5</sup>. Dado que las PSN tratan de englobar la seguridad nacional en su conjunto, tienden a ser jerárquicamente superiores a las políticas de seguridad sectoriales, a las de los diferentes organismos y a las adoptadas en respuesta a problemas específicos, como las que abordan las doctrinas militares o la acción policial. El recuadro 1 describe el proceso de desarrollo de las PSN.

## Recuadro 1 | Desarrollo de una política de seguridad nacional<sup>6</sup>

1. Llevar a cabo un **análisis del entorno estratégico** e identificar una "visión nacional" para el país y sus ciudadanos a través de un amplio proceso de consultas. En este proceso debería contarse también con las OSC a fin de debatir sobre las preocupaciones percibidas y reales en materia de seguridad. Las OSC pueden realizar sus aportaciones mediante comunicaciones por escrito o bien participando directamente en las sesiones públicas.
2. **Analizar y priorizar las amenazas y oportunidades presentes y futuras** para el logro de los objetivos definidos en la "visión nacional".
3. **Determinar y priorizar las capacidades nacionales**, tanto en el seno de los sectores de la seguridad y la justicia como fuera de ellos, para hacer frente a las amenazas para la seguridad y prestar servicios de seguridad fundamentales a los ciudadanos. Esto incluye el establecimiento de la base financiera necesaria para aplicar la PSN, así como de los procedimientos generales de gestión financiera del país en cuestión.
4. **Realizar un análisis de carencias** con el fin de evaluar la capacidad actual de las instituciones nacionales de seguridad y justicia para hacer frente a las amenazas y prestar servicios esenciales y comparar dicha capacidad con la requerida. Cuando proceda, dicho análisis debería estar basado tanto en fuentes internas como externas a las instituciones del Estado.
5. Definir una **PSN con prioridades y un presupuesto claros** con el fin de mejorar la prestación de servicios de seguridad y justicia y respaldar el logro de los objetivos, más amplios, relacionados con el desarrollo nacional.

## Recuadro 2 Contenido de la estrategia de seguridad nacional de Lituania <sup>9</sup>

La estrategia de seguridad nacional de Lituania constituye un buen ejemplo de la amplitud de las cuestiones que puede abordar una PSN. Dicha estrategia establece una "visión nacional" para el desarrollo del Estado, sus intereses nacionales y las medidas necesarias para promoverlos. Cabe destacar que abarca las esferas política, diplomática, de defensa y económica de la política estatal, entre otras. "Lituania percibe su seguridad como un factor necesario para preservar su soberanía y su integridad territorial, su seguridad y orden internos, su base democrática, la seguridad económica de todas las entidades jurídicas y de la población así como la protección de su entorno natural". La estrategia de seguridad nacional de este país consta de las secciones siguientes:

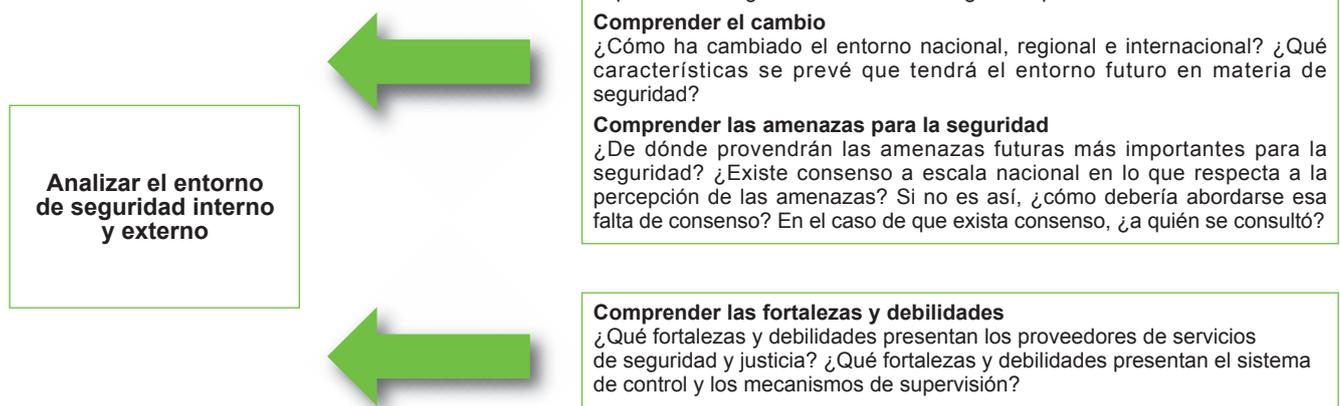
- **Hipótesis básicas de partida de la política de seguridad:** en esta sección se describe el sistema actual de seguridad internacional como favorable, y se considera que la mayoría de los retos tradicionales existentes, así como los nuevos desafíos que surgen, son de naturaleza transnacional. No existe ninguna amenaza militar inmediata para la seguridad nacional de Lituania.
- **Intereses de la República de Lituania desde el punto de vista de la seguridad:** estos intereses se dividen en intereses vitales e intereses primordiales. La primera categoría incluye la soberanía del Estado, la integridad territorial y el orden constitucional democrático; el respeto y la protección de los derechos y libertades humanas y civiles; y la paz y prosperidad del Estado. Por su parte, los intereses definidos como primordiales engloban la estabilidad mundial y regional, la libertad y la democracia en Europa Central y Oriental y en los Estados Bálticos; el abastecimiento garantizado de energía y de recursos que revisten una importancia estratégica; y la ausencia de peligros medioambientales en la región.
- **Desafíos, peligros y amenazas:** este apartado incluye el terrorismo, la delincuencia organizada, la proliferación de armas, el tráfico de drogas, la migración ilegal y las epidemias, así como la dependencia de Lituania con respecto a recursos y suministros energéticos procedentes de un solo país. Las condiciones económicas, como el bienestar de la población, la capacidad para evitar un desarrollo socioeconómico desigual y la independencia del Estado también se consideran posibles amenazas para la seguridad nacional.
- **Política de seguridad de la República de Lituania:** incluye los principales objetivos y metas de la seguridad nacional; conceptos estratégicos y directrices para la aplicación de la política; circunstancias que justificarían el uso de la fuerza militar; y la importancia de la estabilidad y la prosperidad nacionales.
- **Principales medidas y medios para la aplicación de la política:** la integración en la OTAN y la UE, el fortalecimiento de la cooperación internacional tanto bilateral como multilateral, la participación en operaciones internacionales de paz y en la gestión de crisis, etc. Se hace un hincapié especial en la importancia de reforzar la seguridad interna, económica y social, el control y la prevención de la delincuencia, la protección ambiental y cultural, el fortalecimiento de las labores de inteligencia y contrainteligencia y la protección de información clasificada.

Las PSN también se distinguen de otras políticas de seguridad por la variedad de los temas que abarcan. Por lo general las políticas de seguridad nacional tienden a centrarse en las amenazas externas para la seguridad que requieren una respuesta nacional. Este sigue siendo el caso, por ejemplo, de los **Estados Unidos** (EE. UU.). La PSN de los EE. UU. aborda temas muy diversos, desde la preparación de la fuerza militar, las estrategias nucleares y el terrorismo hasta las armas químicas y biológicas<sup>7</sup>. No obstante, es cada vez más frecuente que las PSN incluyan una evaluación exhaustiva de los entornos de seguridad nacionales e internacionales (véase el gráfico 2). Por ejemplo, el *Concepto de seguridad nacional de Bulgaria (1998)* se basa en la premisa de que la seguridad nacional no se enfrenta a ninguna amenaza militar directa. Por lo tanto, dicho documento se centra en cuestiones como la delincuencia organizada (transnacional y transfronteriza), el contrabando (de drogas, armas y personas), el comercio ilegal (que afecta en su mayor parte al comercio de armas, violando los embargos de las Naciones Unidas), el terrorismo y la degradación ambiental<sup>8</sup>.

Otro modelo viene dado por las PSN del **Afganistán** y **Azerbaiyán**, que clasifican las cuestiones de seguridad en dos categorías: externas e internas. En el caso de Azerbaiyán, se consideran cuestiones externas la integridad territorial, la integración en las estructuras europeas y euroatlánticas, el fortalecimiento de las capacidades defensivas, etc. Desde el punto de vista interno, la política se centra en temas como la consolidación de la democracia, la protección de la tolerancia nacional y religiosa y la seguridad de la información.

En **Sierra Leona**, un país que se encuentra en una situación post-conflicto, se ha instado a adoptar una PSN como medida de continuación tras el proceso de examen del sector de la seguridad, que se prolongó durante dos años. En dicho examen se formuló una serie de recomendaciones, como la necesidad de mejorar la coordinación en todo el sector de la seguridad. Asimismo, cabe destacar que hizo hincapié en los peligros de la inestabilidad interna (más que en las amenazas externas) como posible fuente de nuevos conflictos.

### Gráfico 2: Detección de necesidades de seguridad externas e internas<sup>10</sup>



## Recuadro 3 Contenido de los Libros Blancos de Bosnia y Herzegovina y Lituania

El Libro Blanco de Bosnia y Herzegovina sobre la defensa<sup>11</sup> hace hincapié específicamente en la reforma del sector de la defensa e identifica las principales amenazas para la seguridad de Bosnia y Herzegovina (a escala mundial, regional e interna). A continuación, se centra en los aspectos siguientes:

- **La política de defensa de Bosnia y Herzegovina**, incluidos sus principios estratégicos, la integración en la arquitectura de seguridad euroatlántica, la Alianza para la Paz/OTAN, la normalización e interoperabilidad y la contribución a la cooperación regional en Europa Sudoriental.
- **El sistema de defensa de Bosnia y Herzegovina**, incluido el control democrático de las fuerzas armadas, el mando civil, la supervisión parlamentaria, la transparencia de la planificación y los presupuestos de defensa, las cadenas de mando operacional y administrativa y la dimensión de las fuerzas armadas.
- **Recursos humanos y desarrollo de capacidades**: capacitación individual y colectiva, desarrollo profesional, el empleo en las fuerzas armadas, operaciones de apoyo a la paz, asistencia y apoyo a las operaciones de las autoridades civiles, el cuerpo de oficiales, soldados, reservistas y los sistemas de gestión de personal.

La política de defensa de Lituania (Libro Blanco)<sup>12</sup> describe los cambios producidos en el entorno global de seguridad del país así como el nuevo papel y las nuevas misiones de las fuerzas armadas. A continuación, se centra en los aspectos siguientes:

- **Las directrices fundamentales de la política de defensa de Lituania**, entre las que figuran el fortalecimiento de la seguridad en la región euroatlántica, la protección de la estabilidad y la cooperación internacional, multilateral y bilateral en materia de defensa.
- **La reforma del sector de la defensa**, incluido el cambio de un enfoque centrado en la defensa territorial a otro basado en el principio de la defensa colectiva, las nuevas tareas y mandatos de las fuerzas armadas lituanas y el examen de la estructura de las fuerzas armadas.
- **Gestión del personal y capacitación**.

## 2.2 Políticas de seguridad sectoriales

Las políticas de seguridad sectoriales, como los libros blancos sobre la defensa o las estrategias de seguridad interior, se diferencian de las PSN en que abordan los problemas de seguridad nacional relacionados con organismos o temas concretos. Por regla general, una política sectorial proporciona orientaciones más sustanciales en lo que respecta a la función, la estructura organizativa y la responsabilidad de un organismo, así como sobre la respuesta que debería dar dicho organismo ante determinadas necesidades en materia de seguridad. Al mismo tiempo, las políticas sectoriales deben situarse en el contexto de la política nacional en su conjunto, con el fin de armonizar y unificar las políticas gubernamentales y los órganos encargados de los temas relacionados con la seguridad. En consecuencia, al igual que ocurre en el caso de las PSN, las políticas de seguridad sectoriales constituyen importantes plataformas para poner en marcha iniciativas sistemáticas y coordinadas de reforma del sector de la seguridad.

Una política de seguridad puede adoptar la forma de "libro blanco", lo que, en esencia, es una denominación informal que se refiere a un documento parlamentario en el que se articula la correspondiente política gubernamental (véase el recuadro 3). Se trata de documentos publicados por el gobierno en los que se describen las políticas o las medidas propuestas en una determinada esfera de interés. Los libros blancos no tienen fuerza de ley, aunque en ocasiones puede considerarse que forman parte de un proceso de consultas públicas. No obstante, un libro blanco no implica necesariamente que el gobierno tenga una intención clara de aprobar una nueva ley. Los "libros verdes", por su parte, tienen un carácter más abierto y pueden limitarse a proponer una estrategia, o bien formularse a modo de documentos de debate o de consulta.

# 3

## Importancia del género para las políticas de seguridad nacional

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias *aprendidas* entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias *biológicas* que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

**La transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>13</sup>.

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

En esta sección se expone una serie de motivos que ilustran la importancia del género en el proceso de formulación de políticas de seguridad nacional, y el modo en que dicho proceso contribuye a mejorar la apropiación local y a incrementar la participación. La perspectiva de género reviste una importancia fundamental, pues ayuda a reconocer que la población no es un grupo homogéneo sino que en ella existe una amplia variedad de necesidades e intereses. Dado que el sector de la seguridad tiene la misión de proteger a todos los grupos de la población, es absolutamente crucial que la formulación de políticas de seguridad incluya la perspectiva de género. De ese modo será posible desarrollar estrategias para los actores del sector de la seguridad que permitan identificar el amplio conjunto de necesidades presentes en la sociedad, no solo las de los grupos demográficos o las comunidades privilegiadas más visibles.

A veces, las instituciones y el personal del sector de la seguridad pueden ser fuentes de inseguridad, sobre todo para los grupos sociales menos favorecidos. No obstante, la violencia también puede surgir como consecuencia de la legislación y las políticas que conforman el Estado de derecho. Cuando las políticas no tienen en cuenta la perspectiva de género, pueden tolerar (tanto de forma directa como indirecta) la violencia de género contra mujeres, hombres, niñas y niños, así como la desigualdad de género y las prácticas excluyentes. Esto requiere por sí mismo unos procesos de formulación de políticas inclusivos que integren la perspectiva de todos los grupos presentes en una población dada.

### 3.1 Apropiación nacional a través de procesos de formulación de políticas participativos

Con el fin de que las políticas de seguridad nacional obtengan legitimidad y de generar apropiación local, así como de crear consenso sobre las prioridades en materia de seguridad, es necesario que exista un proceso participativo de análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política. Los procesos participativos también mejoran la rendición de cuentas, la transparencia y la sostenibilidad, los tres principios esenciales de la reforma del sector de la seguridad. Uno de los pasos claves para garantizar el carácter participativo de los procesos de formulación de políticas es la inclusión de hombres y mujeres en la toma de decisiones (véase el recuadro 4). La igualdad de participación de hombres y mujeres en los procesos de formulación de políticas de seguridad tanto nacionales como internacionales está en consonancia con las normas e instrumentos internacionales, como la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y hace que las estructuras de gobernanza representen mejor la

composición de la sociedad.

#### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la formulación de políticas de seguridad nacional es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979).
- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad* (2000).

Véase el anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

En muchos países, las mujeres continúan estando excluidas de los procesos de adopción de decisiones. Por ejemplo, la reconstrucción de **Liberia** y la mejora de la seguridad en el país requirieron una reestructuración total de las fuerzas de seguridad, incluida la formulación de una PSN y de políticas de seguridad sectoriales. Pese a que el Gobierno de Liberia estableció una cuota del 20% para la participación de mujeres en las fuerzas de seguridad, estas no han tenido la oportunidad de participar en los procesos de formulación de políticas de seguridad. No se garantizó la celebración de consultas nacionales con mujeres para asegurar que pudieran aportar su visión específica sobre, por ejemplo, los factores de inseguridad social y económica, así como

#### Recuadro 4 Beneficios de la participación en la formulación de políticas de seguridad en Sudáfrica

En Sudáfrica, el proceso de transformación de las políticas e instituciones de seguridad tras el *apartheid* suele citarse como ejemplo de buena práctica de participación y apropiación local de la reforma del sector de la seguridad. Por ejemplo, el proceso de examen del sector de la defensa llevado a cabo entre 1996 y 1998 incluyó una consulta nacional que garantizó la participación de líderes religiosos y comunitarios, activistas, representantes de ONG y organizaciones de mujeres. Las organizaciones de mujeres de base comunitaria desempeñaron un papel crucial en este proceso, al llamar la atención sobre una serie de cuestiones de seguridad como los efectos ambientales de las fuerzas armadas y el acoso sexual a mujeres por parte de personal militar. Como consecuencia de ello, se crearon dos nuevos subcomités en el seno de la Secretaría de Defensa. En última instancia, se reconoció que la naturaleza participativa del examen del sector de la defensa había contribuido al proceso de creación de consenso nacional en torno a las cuestiones de defensa, así como a dotar de legitimidad a las nuevas estructuras de seguridad de cara a la población<sup>16</sup>.

Las consultas con grupos de mujeres de la sociedad civil y pertenecientes a partidos políticos garantizó asimismo la inclusión de la perspectiva de género en las políticas de seguridad y puso de relieve el papel de las mujeres y los consumidores como proveedores de servicios de seguridad. Esto quedó reflejado, por ejemplo, en el *Libro Blanco sobre la inteligencia*, *Libro Blanco sobre la defensa para la República de Sudáfrica* de 1996 y *Libro Blanco sobre la seguridad* 1998.

La experiencia sudafricana indica que la inclusión de mujeres y representantes de las organizaciones de mujeres en los debates relacionados con la seguridad puede contribuir a mejorar la comprensión de los aspectos que deberían incluirse en las políticas y declaraciones de seguridad.

Entre las principales lecciones aprendidas gracias a este proceso, que influyeron directamente en la formulación de políticas, cabe destacar las siguientes<sup>17</sup>:

1. Sudáfrica no se limitó a acometer una mera reforma: transformó el sector de la seguridad adoptando medidas para consultar a los ciudadanos sobre el papel del sector de la seguridad y situando la seguridad humana y el desarrollo en el corazón de su marco de seguridad nacional.
2. Las mujeres, con visiones y valores diferentes y pertenecientes a todas las razas, desempeñaron un papel crucial en la articulación de la visión y del proceso que convirtieron la seguridad de los ciudadanos en una prioridad para el Estado.
3. Las mujeres de todo el espectro político se movilizaron para lograr una representación del 50% en las negociaciones que cristalizaron en las elecciones de 1994, logrando un 28% de escaños en el Parlamento. Actualmente siguen alentando la participación de la población en la definición de las políticas y continúan realizando ininidad de propuestas en asuntos relacionados con la seguridad humana.
4. En el seno de los poderes del sector de la seguridad existe un reconocimiento creciente sobre el hecho de que las mujeres:
  - a. Aportan una perspectiva crítica a la planificación y ejecución de los programas.
  - b. Ejercen una influencia positiva como miembros de las fuerzas de seguridad.
  - c. Son cruciales para el establecimiento de la paz y la seguridad.
5. Si no cambia la cultura institucional, no será posible completar la transformación del sector de la seguridad. Un indicador clave del cambio es la superación de la discriminación basada en el género y en la raza.

para mejorar las perspectivas de responder de un modo coordinado ante la proliferación de la violencia sexual<sup>14</sup>. Esto contradice el pensamiento internacional actual, que hace hincapié en que solo es posible lograr el desarrollo sostenible si las mujeres disfrutan de idénticos derechos que los hombres y pueden acceder a los procesos de adopción de decisiones<sup>15</sup>.

La inclusión de hombres y mujeres en pie de igualdad en la formulación de políticas de seguridad también supone el reconocimiento de que, a menudo, presentan necesidades y prioridades diferentes en lo tocante a la seguridad. Para lograr la igualdad de acceso para todas las personas a los servicios públicos de seguridad y justicia, es necesario adoptar diferentes enfoques con respecto a la prestación de estos servicios a los diversos grupos. Es importante tener en cuenta que el hecho de utilizar el género como principio rector a la hora de buscar una mayor participación en los debates sobre la prestación de servicios de seguridad y justicia no implica únicamente tener en cuenta las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, sino que además guarda una relación directa con las necesidades específicas en materia de seguridad que presentan los distintos colectivos sociales en función de su etnia, clase social, orientación sexual y religión.

Existen numerosos tipos de iniciativas que pueden permitir asegurar la participación plena e igualitaria de hombres y mujeres, como:

- La celebración de consultas amplias con organizaciones comunitarias urbanas y rurales y con líderes comunitarios, incluidas mujeres y sus organizaciones.
- El nombramiento de mujeres para el desempeño de cargos en órganos responsables de la adopción de decisiones fundamentales en materia de seguridad a escala ministerial.
- La invitación a organizaciones de mujeres, grupos parlamentarios de mujeres y representantes de los ministerios de asuntos de la mujer a realizar aportaciones en los procesos de formulación de políticas de seguridad.

A través del establecimiento de un proceso participativo, queda garantizada desde el inicio la aportación de orientaciones para asegurar la eficacia en la prestación de servicios. De ello resulta una mayor eficacia operacional, incluida la capacidad de las fuerzas de seguridad para dar respuesta a las necesidades específicas en materia de seguridad y justicia identificadas en las políticas de seguridad. Una política de esta naturaleza, diseñada bajo la dirección del poder ejecutivo y promulgada por el Parlamento, constituye además un útil instrumento de promoción para exigir responsabilidades a los líderes políticos sobre los compromisos contraídos.

Un planteamiento participativo y con perspectiva de género con respecto a los procesos de formulación de políticas garantiza, por tanto, la igualdad de acceso de los diversos

grupos a la propia política y al proceso por el que se desarrolla, aplica y evalúa esta. Esto resulta particularmente importante en contextos post-conflicto y en varios países en transición en los que ha sido necesario reconstruir los sistemas de seguridad desde la base debido a su desaparición repentina o a su deterioro progresivo.

### 3.2 Una política de seguridad integral que aborde las diferentes necesidades en el ámbito de la seguridad

Como se ha señalado en la sección 2, existe una tendencia creciente a diseñar las políticas de seguridad de forma que tengan en cuenta tanto las amenazas internas como externas. En consonancia con la adopción de un enfoque centrado en la satisfacción de las necesidades individuales y comunitarias en materia de seguridad, una política de seguridad integral tiene en cuenta las necesidades diferentes que presentan las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, incluidas las amenazas internas para la seguridad, como la violencia de género.

Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

La violencia de género es quizás una de las manifestaciones más evidentes de la necesidad de adoptar enfoques distintos en lo que respecta a la prestación de servicios de seguridad y justicia. Se trata de un fenómeno mundial que afecta a las mujeres y las niñas, así como a los hombres y los niños. UNIFEM (ahora ONU Mujeres) calcula que una de cada tres mujeres de todo el mundo sufrirá algún tipo de violencia de género, como agresiones, violaciones, trata de personas o palizas<sup>18</sup>. Los Centros de Control y Prevención de Enfermedades afirman que, en los Estados Unidos, cada año 1.500.000 mujeres y más de 800.000 hombres sufren violaciones o agresiones físicas a manos de sus parejas<sup>19</sup>. La estrategia de seguridad nacional de Jamaica reconoce que la violencia doméstica es uno de los factores que contribuyen a la pauta general de delincuencia y violencia, debido a los efectos debilitantes que ejerce en el tejido social y al papel que desempeña en la socialización de los jóvenes, al incitarlos a recurrir a la violencia para resolver los conflictos<sup>20</sup>. Asimismo, la violencia de género tiene importantes consecuencias desde el punto de vista económico, puesto que afecta directamente a la eficacia de la prestación de servicios y a otros sectores del Estado. Según el Ministerio del Interior del Reino Unido, la violencia doméstica es la principal causa de morbilidad entre las mujeres de 19 a 44 años de edad, y que su costo asciende a 23.000 millones de libras anuales<sup>21</sup>.

## Recuadro 5 Violencia de género cometida por las fuerzas de seguridad en Sierra Leona<sup>22</sup>

El conflicto de Sierra Leona, que se prolongó durante 10 años, se declaró oficialmente finalizado en enero de 2002. Durante el conflicto, las fuerzas armadas y la policía cometieron actos de violencia sexual, y los hombres continúan teniendo una representación desproporcionada en ambas instituciones, lo que limita los esfuerzos de reforma dirigidos a potenciar la inclusión de la perspectiva de género. La cultura militarizada del sector de la seguridad de Sierra Leona puede agravar e institucionalizar la violencia de género en todos los niveles de las fuerzas armadas y policiales.

En respuesta a este problema, se han introducido las cuestiones relacionadas con los derechos humanos en la capacitación que ofrece a las fuerzas armadas el Equipo Internacional de Capacitación y Asesoramiento Militar liderado por el Reino Unido, así como en la formación que recibe la policía de Sierra Leona (a través del Proyecto de Seguridad Comunitaria de la Commonwealth). Las iniciativas de capacitación, los códigos de conducta, la aplicación de medidas disciplinarias, la elaboración de protocolos y mecanismos institucionales de gestión de denuncias de violencia de género y el aumento de la representación de mujeres pueden ayudar a luchar contra la violencia de género en el seno de las fuerzas del sector de la seguridad.

Existe una tendencia a dar por supuesto que las cuestiones de género (en particular la violencia de género) solo afectan a las mujeres y las niñas. Sin embargo, estos temas también son pertinentes para los hombres y los niños, por lo que la adopción de un enfoque integral exige tener en cuenta las necesidades particulares de todos ellos en los procesos de formulación de políticas. Por ejemplo, la violencia sexual contra hombres en las fuerzas armadas y en las prisiones constituye un tema tabú que, sin embargo, merece atención. Un estudio llevado a cabo en los centros penitenciarios de cuatro estados de **EE. UU.** descubrió que aproximadamente uno de cada cinco reclusos masculinos manifestaba haberse visto presionado u obligado a mantener relaciones sexuales mientras se encontraba en prisión<sup>23</sup>. La violencia de género contra hombres y niños también supone un problema durante los conflictos, en los que sufren violencia sexual, masacres selectivas en función del sexo y reclutamiento forzado. A pesar de esta prevalencia, se puede decir que prácticamente no existen programas de lucha contra la violencia de género dirigidos a hombres y niños supervivientes en contextos post-conflicto<sup>24</sup>.

Teniendo en cuenta la elevada incidencia y las graves consecuencias sociales y económicas que conlleva la violencia de género, cabe concluir que esta constituye un problema de seguridad que debería abordarse en las políticas de seguridad nacional, así como en las políticas de seguridad sectoriales o las elaboradas en respuesta a problemas concretos.

### 3.3 Ausencia de discriminación en las políticas de seguridad y en las instituciones del sector de la seguridad

La reducción de la discriminación cometida por el personal del sector de la seguridad por razones de religión, sexo, raza, orientación sexual u otros motivos ilegítimos puede generar confianza, aumentar la legitimidad y mejorar la prestación de servicios de seguridad y justicia. Por su condición de documento de carácter estratégico, una política de seguridad compromete a un gobierno a abordar los problemas relacionados con la seguridad y la justicia, tanto en la esfera pública como en todos los niveles de las fuerzas de seguridad. Por ello, una política de seguridad puede establecer normas de protección frente a la discriminación en el seno de las instituciones del sector de la seguridad. Una formulación de políticas de seguridad con perspectiva de género ayuda a garantizar que las políticas no estén redactadas de forma que perpetúen la discriminación. Además, mediante la inclusión de enunciados específicamente relativos a la no discriminación, las políticas de seguridad pueden tener efectos positivos sobre las estructuras y el personal de las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia y otras instituciones del sector de la seguridad.

## 4 Cómo integrar el género en las políticas de seguridad

En esta sección se ofrecen ejemplos y sugerencias sobre cómo garantizar la incorporación de las cuestiones de género en los procesos de formulación de políticas de seguridad. Dado que el desarrollo de políticas de seguridad varía siempre en función de cada contexto, los retos y las oportunidades para la integración de la perspectiva de género también serán distintos. Las sugerencias siguientes deberán adaptarse al contexto local. La sección 5 aborda la formulación de políticas de seguridad en contextos específicos. Esta sección está estructurada con arreglo a las diferentes instituciones involucradas en la elaboración de políticas de seguridad: gobierno nacional (incluidos los órganos de coordinación del sector de la seguridad y los comités encargados de la redacción de las políticas), parlamento, gobierno local y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Asimismo, incluye dos aspectos transversales que es preciso tener en cuenta en todas las instituciones: por un lado, la capacitación de género, y por otro, el seguimiento y la evaluación.

Como ya se ha señalado anteriormente, la elaboración o la revisión de una política de seguridad nacional requiere aportaciones de una amplia variedad de agentes, incluidos los proveedores de servicios de seguridad internos y externos. Por consiguiente, el diseño de una política eficaz en materia de seguridad exige un importante volumen de recursos, tanto humanos como financieros. Por este motivo, es poco frecuente que estas políticas estén abiertas a revisión, debate y amplias consultas públicas. En consecuencia, es fundamental que, cuando surja la oportunidad para formular nuevas políticas, se hayan sentado las bases para la inclusión de las cuestiones de género.

### 4.1 Gobierno nacional

El impulso inicial para el desarrollo o la modificación de una política de seguridad exige un compromiso político por parte del poder ejecutivo. A modo de ejemplo, la supervisión de la reforma de una política de defensa suele corresponder, por lo general, al ministro de Defensa. Por lo tanto, para garantizar que el proceso y el resultado incluyan la perspectiva de género, debe existir un compromiso al más alto nivel gubernamental así como entre los altos responsables ministeriales con la incorporación de las cuestiones de género y el carácter inclusivo del proceso de formulación de la política.

En el caso de la PSN de **Canadá**<sup>25</sup>, la elaboración de dicha política se encomendó a la Oficina del Consejo Privado. El Primer Ministro del país decidió que el proceso de formulación de la política no debía ser interdepartamental, puesto que se creía que esto retrasaría el proceso. De ese modo, quedaron excluidos otros agentes tanto gubernamentales como ajenos a este, incluso los especializados en cuestiones de género. La inclusión de perspectivas diferentes en la definición del concepto de seguridad significa que el proceso lleva su tiempo, pero es necesaria para garantizar la solidez y la plena integración de las políticas de seguridad. Si se establecen procesos de formulación excluyentes, la transparencia, el control democrático y los puntos de partida para abordar las cuestiones de género se verán menoscabados.

El personal ministerial, el poder legislativo o las OSC pueden adoptar una serie de medidas para desarrollar la capacidad y el compromiso en cuestiones de género de los altos niveles de gobierno y del personal implicado en la formulación de políticas de seguridad:

- Iniciativas de concienciación dirigidas al jefe del Estado, a los ministros, a los altos cargos ministeriales y al personal clave de las instituciones del sector de la seguridad sobre los compromisos nacionales e internacionales en materia de igualdad de género y derechos humanos.
- Organización de reuniones informativas y elaboración de informes dirigidos a los responsables superiores sobre cuestiones de política, la mejora de la prestación de servicios y la eficacia operativa asociada a la aplicación de un enfoque de género en la formulación de políticas.
- La redacción de notas para intervenciones sobre asuntos relacionados con la seguridad para el personal de alto nivel, en las que se aborden adecuadamente las cuestiones de género.
- El suministro de notas informativas a los responsables superiores en las que se demuestre cómo incluir las cuestiones de género en las políticas de seguridad y el modo en que dichas cuestiones contribuyen al logro del objetivo de estas políticas.
- El desarrollo de una labor de presión para conseguir el nombramiento de mujeres cualificadas para el desempeño de cargos directivos, así como para la inclusión de una visión sobre la igualdad de género y de un compromiso demostrado con esta en los mandatos<sup>26</sup>.
- La puesta en marcha de programas de tutorización consistentes en asignar expertos de género que acompañen a los responsables superiores con el fin de desarrollar su capacidad en asuntos de género.

### Órganos de coordinación del sector de la seguridad

Los Consejos de Seguridad Nacional (CSN) garantizan una acción coordinada y la integración de una amplia gama de cuestiones de política, legislativas, estructurales y de supervisión relacionadas con el ámbito de la seguridad. El CSN –u otro órgano similar– también puede recibir el encargo de coordinar o aplicar la política, realizar un diagnóstico, prestar asesoramiento y asignar recursos para hacer frente a las amenazas para la seguridad. Por lo tanto, estos órganos de coordinación constituyen un punto de partida crucial para asegurar la incorporación de las cuestiones de género a la agenda de la política y la participación de las mujeres en su formulación.

El CSN de **Sierra Leona**, la Oficina del Gabinete del **Reino Unido** o el Consejo Asesor sobre Seguridad Nacional del **Canadá** tienen funciones diferentes, pero todos estos órganos comparten un mismo objetivo: centralizar la visión de los principales responsables gubernamentales en lo que atañe a las cuestiones de seguridad nacional<sup>27</sup>. Sin embargo, en los sistemas democráticos de reciente creación y en los países que se encuentran en situaciones post-conflicto, la capacidad del gobierno para gestionar y coordinar las respuestas a los problemas de seguridad nacional puede ser escasa. Asimismo, en ocasiones estos órganos están bajo el dominio de las fuerzas armadas, por lo que no existe un equilibrio entre el poder civil y el militar.

A pesar de que los CSN (u otros órganos similares existentes en los diversos países) presentan una composición y mandatos variados, es infrecuente que incluyan mujeres entre sus miembros o que aborden cuestiones de género:

- En **Nepal**, en 2004, el CSN estaba integrado por personal militar y por representantes del Ministerio de Defensa y de la Oficina del Primer Ministro. No incluía ninguna mujer (ni siquiera había mujeres en altos cargos de la policía o de ministerios claves del Gobierno nepalí).
- El CSN de **Pakistán** también cuenta con una composición limitada debido a la utilización de una definición restringida del concepto de seguridad nacional, que únicamente contempla la soberanía, la integridad, la defensa, la seguridad del Estado y la "gestión de crisis"<sup>28</sup>. De igual modo, el CSN de los **Estados Unidos** está integrado por un reducido número de miembros, entre los que figuran oficialmente el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario de Estado y el Secretario de Defensa; además, asisten regularmente a sus reuniones los Jefes del Estado Mayor Conjunto, el Director de la Agencia Central de Inteligencia y el asesor del Presidente en materia de seguridad nacional. El equilibrio de género de los CSN del Pakistán y los Estados Unidos es deficiente, y por lo general no se presta una atención específica a las cuestiones referentes a la inseguridad de los hombres y las mujeres, o sencillamente no se tienen en cuenta. Uno de los motivos de ello es que estos órganos se ocupan principalmente de asuntos macro-políticos, sin examinar la situación de los grupos sociales concretos.

Como se ha indicado en la sección 3.1, la participación de la mujer y la integración de las cuestiones de género en la toma de decisiones relacionadas con la seguridad ofrece diversos beneficios. Es probable, por ejemplo, que el hecho de consultar a representantes de un grupo parlamentario de mujeres amplíe el debate sobre la priorización de las amenazas para seguridad en el seno del CSN. La consideración de los temas de género puede ser la piedra de toque para iniciar un debate productivo sobre los enfoques aceptados en relación con la seguridad y el establecimiento de prioridades en este ámbito, así como sobre la eficacia de los diferentes métodos de prestación de servicios de seguridad y justicia.

Entre los pasos que pueden darse para integrar las cuestiones de género e incrementar la participación de las mujeres en los órganos de coordinación del sector de la seguridad cabe mencionar los siguientes:

- Dar prioridad al nombramiento de mujeres como miembros del CSN.
- Incluir en el CSN o consultar a representantes del ministerio responsable de los asuntos de género y de la mujer, así como a otros mecanismos gubernamentales de género o a grupos parlamentarios de mujeres.
- Desarrollar la capacidad de los miembros del CSN en asuntos de género a través de cursos de capacitación, reuniones informativas e iniciativas de tutorización y de otro tipo. Véase la sección 4.5, dedicada a la capacitación de género.
- Crear mecanismos destinados a garantizar la celebración de consultas con expertos externos de género y con representantes de organizaciones de mujeres.

Uno de los retos que plantea el nombramiento de un mayor número de mujeres como miembros de los CSN es que, en la mayoría de los países, las mujeres siguen estando excluidas de los cargos políticos de alto nivel, de modo que son muy pocas las que alcanzan los puestos que conllevan la participación en estos consejos. Por ejemplo, en 2005 solo había 12 ministras de defensa y de asuntos de los veteranos (6,6%) y 29 ministras de justicia (15,8%) en una muestra de 183 países<sup>29</sup>. Por lo tanto, es necesario promover iniciativas dirigidas a elevar el número de mujeres que desempeñan altos cargos políticos, como la concesión de

becas a mujeres para participar en programas universitarios que lo posibiliten, el desarrollo de capacidades de las representantes parlamentarias y el establecimiento de cuotas en el seno de los partidos políticos. La inclusión de las mujeres en los órganos de coordinación del sector de la seguridad no implicará necesariamente una mayor atención a las cuestiones de género, pero la diversidad de opiniones y experiencias de los miembros de los CSN permitirá contar con un mayor número de perspectivas.

### Comités de redacción de políticas de seguridad

Si se quiere integrar firmemente el género en las políticas de seguridad, los órganos encargados de la redacción de estas políticas deberían ser capaces de entender las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad, así como el efecto que ejercerá la política de seguridad propuesta sobre esas necesidades. Los órganos encargados de la redacción de políticas de seguridad pueden ser comités permanentes o temporales. El diseño de las políticas puede correr a cargo de un equipo de personas pertenecientes a un solo departamento del gobierno (por ejemplo, las políticas referentes a la acción policial) o a varios (como en el caso de una PSN).

Los miembros del comité de redacción deben poseer las aptitudes técnicas necesarias para elaborar políticas exhaustivas, precisas y claras. Los principales criterios que deberían utilizarse para seleccionar a los miembros de este comité son:

- Aptitudes y conocimientos técnicos, *inclusive en materia de integración de cuestiones de género.*
- Representación de los órganos encargados de la implementación de la política y de las principales personas responsables de la adopción de decisiones: *cabe la posibilidad de incluir a un o una representante del ministerio responsable de los asuntos de género.*
- Compromiso con la reforma democrática, *incluida la promoción de la igualdad de género*<sup>30</sup>.

Los órganos de supervisión, como el Parlamento o las OSC, pueden desempeñar un papel muy importante de fomento de la inclusión de expertos y expertas de género en el comité encargado de la redacción de la política, o bien promoviendo que los miembros del comité reciban capacitación que incluya componentes relacionados con el género.

Para garantizar que la política de seguridad incluya la perspectiva de género, el comité responsable de su redacción debería abordar explícitamente las cuestiones de

género y utilizar un lenguaje sensible al género.

### Abordar explícitamente las cuestiones de género

Dependiendo del tipo de política seguridad que se esté diseñando, los temas de género en los que se debería hacer hincapié incluyen (véase el recuadro 6):

- La importancia de lograr la igualdad entre hombres y mujeres, así como entre los diferentes grupos sociales, religiosos y étnicos como un asunto crucial para la seguridad nacional.
- La afirmación de la igualdad de derecho de hombres y mujeres a participar en las instituciones del sector de la seguridad.
- La violencia de género dirigida contra hombres, mujeres, niños y niñas como una amenaza interna clave para la seguridad; y las estrategias dirigidas a prevenir, sancionar y hacer frente a la violencia de género, acompañadas de la correspondiente dotación de recursos humanos y financieros.
- La eliminación de la discriminación basada en el sexo, la raza, la religión, la orientación sexual o cualquier otro motivo ilegítimo en el seno de las instituciones del sector de la seguridad o en la prestación de servicios de seguridad.
- La adopción de códigos de conducta institucionales que incluyan disposiciones específicas sobre la discriminación, el acoso sexual y otras formas de violencia de género.
- El establecimiento de mecanismos que garanticen la participación de la sociedad civil en la supervisión de la aplicación de las políticas de seguridad, los procesos de RSS y las instituciones del sector de la seguridad.

Varios tipos de políticas de seguridad adoptados en distintos países han abordado las cuestiones de género con este enfoque. El Libro Blanco sobre la defensa de **Sierra Leona** establece que "el Ministerio de Defensa y las RSLAF [fuerzas armadas de la República de Sierra Leona] tienen el compromiso de reclutar y retener personal altamente capacitado con independencia de su tribu o región de procedencia, de su género o su religión ..."<sup>31</sup>. Por su parte, las estrategias de seguridad nacional de Rumanía y Ucrania contemplan la trata de seres humanos. En la política de **Ucrania**, este problema aparece en la sección titulada "Garantizar unas condiciones externas favorables al desarrollo y la seguridad del Estado"<sup>32</sup>. En **Rumanía**, "la Estrategia establece la necesidad de adoptar algún tipo de medida para estimular la solidaridad nacional y la responsabilidad cívica, así como el interés en lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, la igualdad

## Recuadro 6 La perspectiva de género en las políticas de seguridad de Sudáfrica

Los Libros Blancos de Sudáfrica sobre la inteligencia, la defensa nacional y la seguridad utilizan un lenguaje sensible al género y abordan la violencia y la discriminación de género, además de la participación en las instituciones del sector de la seguridad.

Libro Blanco sobre la inteligencia (1994):

*La composición del servicio nacional de inteligencia se esforzará por reflejar la composición racial y de género de la sociedad. Asimismo, tendrá en cuenta el criterio objetivo del mérito. Con este fin, se ejecutará un programa de medidas afirmativas destinado a corregir cualquier desequilibrio*<sup>35</sup>.

Libro Blanco sobre la defensa nacional para la República de Sudáfrica (1996):

*Con el propósito de garantizar la legitimidad de las fuerzas armadas, el Departamento de Defensa tiene el compromiso de superar el legado de discriminación racial y de género del país. En ese sentido, se cerciorará de que, en la medida de lo posible, la SANDF [Fuerza de Defensa Sudafricana], y en especial sus mandos superiores, sean representativos de la población sudafricana.*

*El Departamento de Defensa reconoce el derecho de las mujeres a servir en todos los rangos y puestos de la Fuerza de Defensa, inclusive en funciones de combate*<sup>36</sup>.

Libro Blanco sobre la seguridad (1998):

*En este Libro Blanco se hace especial mención al tratamiento de los delitos sexuales, la violación o la violencia doméstica "con una dignidad, compasión y cuidado extremos". Asimismo, el Libro Blanco insta a desarrollar estrategias para la prevención de la delincuencia, dirigidas a los grupos con mayor riesgo de convertirse en delincuentes o en víctimas de un delito, incluidas las "comunidades pobres, los jóvenes, las mujeres, los niños y las personas con discapacidad"*<sup>37</sup>.

de oportunidades de acceso a la educación, la capacitación y la protección social<sup>33</sup>.

#### Utilizar un lenguaje sensible al género

También es importante utilizar en las políticas de seguridad un lenguaje inclusivo y equitativo desde el punto de vista del género a fin de evitar la discriminación o la exclusión. La utilización genérica de términos como "él" u "hombre" excluye a las mujeres. Muchas políticas relacionadas con la seguridad, desde el Libro Blanco sobre la defensa de **Sierra Leona** hasta el Libro Blanco sobre la defensa de **Irlanda**, reconocen este hecho cuando se refieren, por ejemplo, al "personal masculino y femenino". Otras PSN, como las de **Rusia** y los **Estados Unidos**, no establecen diferenciación alguna entre hombres y mujeres. Aunque en determinadas circunstancias resulta adecuado utilizar un lenguaje neutro en cuanto al género (por ejemplo, "personas" en lugar de "hombres y mujeres"), también puede limitar el reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y asentar la presunción de que todos los grupos sociales presentan idénticas necesidades en materia de seguridad.

Por último, existe una serie de PSN, como las de **Jamaica**, **Georgia** y **Ucrania**, que continúan utilizando un lenguaje claramente masculinizado ("peligros provocados por el hombre", etc.)<sup>34</sup>. Este tipo de términos, que emanan de la idea de que los hombres (y no las mujeres) son los únicos que desarrollan una labor activa en la vida pública, resultan manifiestamente discriminatorios.

A modo de ejemplo de expresiones sensibles al género, cabe citar las siguientes:

- Personal masculino y femenino.
- Agente de policía.
- La humanidad (en lugar de "el hombre").
- Artificial o fabricado (y no "hecho por el hombre").
- Él/ella o ella/él, no "él".
- Dotado de personal (no "dotado de empleados").
- Mano de obra, personal, plantilla, etc. (en lugar de "trabajadores").
- Presidencia (en lugar de "presidente").
- Cuando proceda, especificar hombres, mujeres, niñas y niños (mejor que "gente" o "personas").

## 4.2 Parlamento

Corresponde al poder ejecutivo proponer las políticas de seguridad, mientras que el parlamento es la institución responsable de aprobarlas, rechazarlas o modificarlas. Además, dentro de sus competencias están el control del presupuesto y el seguimiento y evaluación de la aplicación de las políticas (véase el recuadro 7). Pese a que la función del parlamento varía de unos países a otros, lo habitual es que incluya dos tareas en lo que respecta a la elaboración de políticas: la supervisión del poder ejecutivo y la representación de los intereses de la ciudadanía. Esto significa que el parlamento puede desempeñar un papel clave a la hora de garantizar que la política responda a las necesidades particulares de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, por ejemplo a través de procesos de formulación de políticas participativos y de la igualdad de representación de hombres y mujeres, incluyendo asimismo representantes de los diferentes grupos sociales, étnicos y religiosos.

Véase la Herramienta sobre Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

En los países que se encuentran en situaciones post-conflicto y en las democracias nacientes o emergentes, es improbable que exista siquiera el concepto de supervisión democrática y financiera, o que se ponga en práctica. Una de las consecuencias de ello es la falta de coordinación e intercambio de información entre las autoridades civiles y militares, así como la renuencia del gobierno y del parlamento a aceptar someterse a la supervisión civil. Por lo tanto, los niveles de rendición de cuentas, transparencia e inclusión de la sociedad civil en el diseño de las respuestas a las preocupaciones en materia de seguridad nacional son limitados. No obstante, a pesar de que los parlamentos de las democracias emergentes carezcan de una capacidad sustancial de toma de decisiones, constituyen foros potencialmente vitales para lograr la transparencia y pueden realizar una contribución muy importante de control y exigencia de responsabilidades al poder ejecutivo.

### Recuadro 7 El papel del Parlamento en la formulación de políticas de seguridad <sup>39</sup>

#### Elaboración

Dado que la elaboración de las políticas de seguridad corresponde al poder ejecutivo y a los departamentos y organismos gubernamentales competentes, el parlamento desempeña una función limitada en esta fase.

#### Toma de decisiones

Cuando la política de seguridad llega al parlamento, este asume directamente la responsabilidad sobre ella. El parlamento está facultado para aprobar las nuevas políticas y leyes que proponga el gobierno, así como para rechazarlas o sugerir modificaciones. También tiene competencias especiales en lo que respecta a la dotación presupuestaria de estas políticas a través de las principales fases del ciclo habitual del presupuesto: elaboración, aprobación, ejecución o gasto, y auditoría o examen (véase la sección 4.6 sobre la realización de análisis presupuestarios con perspectiva de género).

El cronograma del proceso de adopción de decisiones debería posibilitar la celebración de nuevas consultas públicas con un sector representativo de la población. De ese modo aumentarían las posibilidades de lograr el apoyo de los ciudadanos a la política de seguridad y garantizar que esta responda a las necesidades de la población.

#### Implementación

Durante la implementación de las políticas de seguridad, el parlamento tiene la función de inspeccionar las actividades del gobierno, incluso a través de un análisis presupuestario constante. Las políticas de seguridad tienen consecuencias financieras muy importantes y es fundamental velar por el dinero de los contribuyentes.

#### Evaluación y lecciones aprendidas

El parlamento se encarga de auditar el gasto y analizar los resultados derivados de la aplicación de las políticas de seguridad. Los informes de progreso que elaboran los organismos gubernamentales pertinentes son esenciales para controlar el proceso y saber si se están alcanzando los objetivos definidos en la política de seguridad.

## Recuadro 8 Integración del género en la formulación de políticas de seguridad: el papel de las mujeres en el Congreso Nacional Africano en Sudáfrica<sup>42</sup>

La transición de Sudáfrica a la democracia demuestra que un entorno político favorable, la formación de una liga de mujeres en el seno de un partido político y la promoción de las cuestiones de género en todo el espectro político pueden influir en la política de seguridad nacional.

Las mujeres fueron las responsables de la creación del espacio político necesario para abordar las cuestiones de género, tanto en la sociedad civil como en los partidos políticos. Por ejemplo, la preocupación de que las mujeres quedaran marginadas llevó a reformar la Liga de Mujeres del Congreso Nacional Africano (ANC) en 1990 y a que este órgano exigiera la inclusión de mujeres en puestos directivos y la incorporación de la igualdad de género en las plataformas y políticas del ANC. El fruto de su labor de promoción resulta evidente por la publicación, en 1992, de un documento crucial titulado *Ready to Govern: Policy Guidelines for a Democratic South Africa* ("Listos para gobernar: Directrices de política para una Sudáfrica democrática"), en el que se proponía adoptar cuatro valores interrelacionados: democracia y autoridad civil, seguridad humana, antimilitarismo e igualdad de género. Haciendo hincapié en esta última, el manifiesto subrayaba los objetivos de la no discriminación por razón de sexo y la necesidad de crear organismos especiales encargados de garantizar la implementación de políticas de igualdad de oportunidades. Por lo que respecta a las instituciones del sector de la seguridad, el documento reitera que dichas instituciones deben respetar los ideales de la democracia y la no discriminación por motivos de raza o sexo; reflejar la composición nacional y de género de la sociedad sudafricana; y reconoce que "la discriminación por razón de género ha excluido o subordinado la participación de las mujeres en todas las instituciones socioeconómicas y políticas"<sup>43</sup>.

Asimismo, se reconoció que las mujeres miembros del ANC y la sociedad civil habían puesto el acento en la seguridad humana, convirtiendo el debate sobre cuestiones de "seguridad del Estado" en una discusión sobre la seguridad como concepto amplio centrado en las personas. Este hecho queda reflejado en la adopción explícita de un enfoque centrado en la seguridad humana en el documento *Ready to Govern* y en el llamamiento que realiza dicho manifiesto a desmilitarizar el concepto de seguridad e incluir en él las dimensiones política, económica, social y ambiental.

De forma similar, en los sistemas políticos caracterizados por una sólida disciplina de partido en el seno del poder legislativo y sus comisiones, el papel supervisor del parlamento puede estar sujeto en la práctica a importantes limitaciones. En **Canadá**, el Parlamento ha sido criticado por limitarse a validar las decisiones políticas adoptadas por el Primer Ministro y por sus asesores políticos y ministeriales. En el ámbito de la política de seguridad y defensa, las comisiones y subcomisiones parlamentarias no han desempeñado un papel relevante como mecanismos de supervisión, y se ha argumentado que en el Parlamento canadiense no se producen debates verdaderamente sustantivos en materia de política de defensa<sup>38</sup>.

### Procesos de formulación de políticas participativas

La participación del poder legislativo en las políticas de seguridad es crucial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Esto se consigue a través de la celebración de debates abiertos y consultas, así como de la publicación de información sobre las políticas de seguridad gubernamentales.

El éxito de las consultas sobre las PSN con las comisiones parlamentarias pertinentes –y otras políticas de seguridad– será mayor si se llevan a cabo en una fase temprana del proceso de elaboración de la política, de modo que sea posible introducir modificaciones o cambios de enfoque en ella. Los representantes parlamentarios y las comisiones parlamentarias no deberían limitarse a recibir un documento definitivo para su aprobación o rechazo.

Los parlamentos –incluidas las comisiones de defensa y seguridad– deberían ser los primeros en asegurar que las políticas de seguridad se sometan a un proceso adecuado de consultas públicas. Aunque estos procesos no conllevan necesariamente un costo económico elevado, requieren tiempo, fondos, recursos humanos y voluntad política. Y, en contextos post-conflicto o en desarrollo, puede que esto resulte imposible. En consecuencia, quizá sea necesario obtener el apoyo de donantes para sufragar, por ejemplo, los costos derivados de la organización de talleres en zonas rurales. Los donantes también podrían financiar procesos de consulta que estén específicamente diseñados para maximizar la participación de las mujeres y de otros grupos que suelen quedar marginados durante la elaboración de las políticas de seguridad<sup>40</sup>.

Entre los mecanismos que pueden garantizar la participación figuran los siguientes:

- Consultas estructuradas con un segmento representativo de las OSC, incluidas las organizaciones de mujeres urbanas y rurales (véase el recuadro 10).
- Reuniones en el ayuntamiento que permitan una interacción directa entre los líderes políticos y la ciudadanía.
- Audiencias parlamentarias y debates abiertos.
- Si es necesario, mantener reuniones separadas con los grupos marginados en el ámbito local, que quizá no puedan participar en las reuniones públicas con la mayoría de la población.

A continuación se exponen las medidas que sería necesario adoptar para asegurar una participación amplia y representativa:

- Organizaciones comunitarias de mujeres, tanto urbanas como rurales.
- Sindicatos.
- Organizaciones religiosas.
- Líderes y activistas comunitarios.
- Organizaciones juveniles.
- Asociaciones indígenas, étnicas y de otras minorías.
- Asociaciones de personas con discapacidad.
- Colectivos defensores de los intereses de los niños.
- Investigadores y expertos del mundo académico.
- Asociaciones de migrantes.
- Expertos de género.
- Organizaciones internacionales.
- Organizaciones que trabajen por la justicia social y dedicadas a la prestación de servicios.

### Representación igualitaria de hombres y mujeres

Los representantes parlamentarios mantienen un contacto directo y regular con la población, incluso más intenso que el que mantiene el poder ejecutivo, por lo que gozan de una posición privilegiada para conocer las preocupaciones de los ciudadanos en lo que concierne a la seguridad. Sin embargo, desde la perspectiva de la igualdad de representación, la proporción de hombres y mujeres en la mayoría de los parlamentos del mundo dista mucho de ser equitativa. En 2006, a escala mundial, los parlamentos estaban compuestos por un 83,1% de hombres<sup>41</sup>.

Además, es muy poco frecuente ver mujeres en las comisiones parlamentarias en las que se tratan los temas relacionados con la seguridad y la defensa. Por consiguiente, para garantizar que las parlamentarias puedan realizar aportaciones durante el proceso de formulación de políticas de seguridad, puede resultar adecuado:

- Incrementar su participación en las comisiones de defensa y seguridad, incluso como presidentas.
- Animar a las mujeres a reunirse con el fin de tratar las cuestiones relacionadas con la seguridad y de desarrollar plataformas y estrategias comunes, más allá de afiliaciones políticas, para que sus opiniones sean tenidas en cuenta en los debates generales sobre las políticas.
- Apoyar la creación de grupos o coaliciones de mujeres en los parlamentos y en el seno de los partidos políticos (véase el recuadro 8).
- Alentar al establecimiento de cuotas (a escala nacional o en el seno de los partidos) dirigidas a garantizar una participación mínima de hombres y mujeres.

Además de asegurar una representación igualitaria, es importante concienciar a los representantes parlamentarios (en especial de los que forman parte de las comisiones de defensa y seguridad) sobre las cuestiones de género y aumentar sus conocimientos en este ámbito.

### 4.3 Gobierno local

Para garantizar la plena aplicación de las políticas de seguridad nacional, es preciso adoptar algunas medidas en el plano local. Además, los comités de seguridad locales, por ejemplo, pueden realizar aportaciones esenciales a las políticas de seguridad nacionales, con objeto de asegurar que estas reflejen las realidades y prioridades locales en materia de seguridad. La experiencia demuestra que es necesario llevar a cabo análisis y adoptar estrategias de seguridad a nivel local para garantizar una respuesta adecuada a los factores de inseguridad existentes en la comunidad. Esas iniciativas pueden constituir puntos de partida cruciales para integrar las cuestiones de género en la implementación de la política de seguridad.

A modo de ejemplos de iniciativas que pueden adoptar el gobierno municipal, las instituciones locales del sector de la seguridad o la sociedad civil, cabe mencionar las siguientes:

La realización de auditorías de seguridad.

- La elaboración de planes de seguridad ciudadana o comunitaria.
- La creación de comités o consejos de seguridad.
- La organización de foros para la policía comunitaria.

#### Foros para la policía comunitaria, planes de seguridad y auditorías de seguridad

En **Sudáfrica**, el gobierno local y la Fuerza Policial Sudafricana participan en (y colaboran con) los Foros Policiales Comunitarios (FPC) en la definición de prioridades y objetivos comunes en el ámbito de la prevención de la delincuencia. Los FPC colaboran con las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de las prioridades locales de la acción policial y las iniciativas de prevención de la delincuencia. Las actividades de los FPC se basan en planes de seguridad comunitaria, en los que se identifican los programas, proyectos o acciones que ejecutará el FPC; las fuentes a las que recurrirá el FPC para obtener fondos con los que financiar sus proyectos; y el modo en que estos promoverán el logro de los objetivos del FPC. A su vez, el plan de seguridad comunitaria está basado en un diagnóstico de seguridad comunitaria que ayuda a:

- Centrar la atención en los problemas más graves cuando los recursos son escasos.
- Ofrecer datos cuando no se alcanza un acuerdo acerca de los problemas más acuciantes.
- Coordinar el trabajo de las diferentes organizaciones para evitar duplicidades.

El diagnóstico de seguridad comunitaria se lleva a cabo en cinco fases, y su objetivo es identificar:

1. **La delincuencia existente en la comunidad**, como, por ejemplo, la violencia doméstica.
2. **Las labores que está desarrollando cada organización**: algunas organizaciones pueden estar ejecutando ya proyectos relacionados con la prevención de la delincuencia, por lo que es posible que ya se estén llevando a cabo actividades para impedir la violencia doméstica y prestar apoyo a quienes la sufren de un modo directo o indirecto.
3. **Las características físicas y sociales de la zona**: para entender las causas de la delincuencia en una comunidad, es preciso conocer las características físicas y sociales del área en que se produce. Por ejemplo: los jóvenes tienen mayores probabilidades de cometer un delito; las mujeres presentan un riesgo

#### Recuadro 9

#### Comités locales de seguridad y mecanismos de advertencia temprana en Sierra Leona<sup>46</sup>

En Sierra Leona, la Oficina de Seguridad Nacional (OSN) ha creado una serie de Comités de Seguridad Provinciales y de Distrito, que actúan a modo de foros de consulta a nivel local en los que se analiza y da respuesta a las amenazas para la seguridad que existen en todo el país. La creación de estos órganos responde asimismo al objetivo de garantizar que las políticas de seguridad reflejen las necesidades reales en lo tocante a la seguridad, así como de obtener aportaciones de la comunidad. Estos comités de seguridad descentralizados, ubicados en el interior del país, pueden actuar como un mecanismo de detección temprana de conflictos, lo que resulta de gran utilidad al Gobierno dado que informan directamente a la OSN.

Hasta la fecha, la inclusión de mujeres o de representantes de organizaciones de mujeres en estos comités ha sido limitada; sin embargo, dicha inclusión repercutiría en una mejora de la capacidad de recopilación de datos, una función muy importante de todo mecanismo de advertencia temprana. Un enfoque de abajo arriba de esta naturaleza podría combinarse con la contratación de un experto o experta que asesore a la OSN en cuestiones de género; de ese modo, la OSN podría analizar y estructurar los datos recibidos de los Comités de Seguridad Provinciales y de Distrito, y formular preguntas pertinentes como las que se exponen a continuación:

1. ¿Ofrecen las instituciones del sector de la seguridad una respuesta adecuada a las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad?
  - a. ¿Gozan los hombres y las mujeres de libertad para abandonar sus hogares o desplazarse fuera de sus distritos?
  - b. ¿Son vulnerables los hombres, las mujeres, los niños y las niñas a la trata de personas y la explotación sexual?
  - c. ¿Qué servicios existen para los hombres y las mujeres que sufren violencia doméstica?
2. ¿Qué tipos de violencia de género existen? ¿Cuáles son las tasas de incidencia? ¿Se observa un aumento o una disminución de la violencia de género?
3. ¿Existen en la comunidad recursos suficientes para responder a las diferentes amenazas a las que se enfrentan los hombres y las mujeres, así como los diferentes grupos sociales, en materia de seguridad?

## Recuadro 10 La política de seguridad nacional de Jamaica: un proceso inclusivo<sup>50</sup>

A mediados de 2007, el Gobierno de Jamaica adoptó una política integral de seguridad nacional denominada "*Hacia una nación segura y próspera*". Esta política estaba basada en un Libro Verde sobre una estrategia de seguridad nacional, que inicialmente se presentó ante el Parlamento en enero de 2006. El Libro Verde se convertiría posteriormente en el Libro Blanco sobre la estrategia de seguridad nacional. El Libro Blanco se elaboró tras mantener numerosas consultas con las comunidades y partes interesadas jamaicanas, incluidas las OSC. La PSN está alineada con los objetivos generales y sectoriales de la visión y las iniciativas actuales de reforma del sector de la seguridad, y fue fruto de la colaboración entre el Gobierno Jamaicano y un conjunto de asesores procedentes del Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos.

Al principio, el Gobierno jamaicano tenía previsto acometer un examen del sector de la defensa. Sin embargo, muy pronto se percató de que era necesario adoptar un enfoque más amplio con el fin de considerar todas las posibles amenazas existentes para la seguridad nacional, como la delincuencia organizada, la violencia de las bandas, los problemas socioeconómicos y los desastres ambientales. Esto condujo a la puesta en marcha de un amplio proceso de consultas en el que participaron todas las áreas del Gobierno, organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil potencialmente afectados (incluidos los grupos de mujeres).

El resultado fue una política de seguridad nacional que engloba a las principales instituciones responsables de la seguridad y la justicia, como las fuerzas armadas, la policía, el Ministerio de Justicia y las partes interesadas no estatales. La política integra las principales políticas, objetivos y responsabilidades que atañen a la seguridad en un plan maestro global dirigido a lograr una "visión nacional" para Jamaica. La PSN recomienda utilizar una combinación de instrumentos políticos, económicos, sociales, informativos y de seguridad para mejorar la seguridad y la justicia. Asimismo, aclara el marco institucional en el que las fuerzas armadas y las instituciones civiles coordinarán sus actividades para crear una red de seguridad integrada y cohesionada con el fin de proteger los intereses nacionales. Además, aborda la complementariedad de las funciones y responsabilidades del sector público, el sector privado y las OSC.

Con el título "Los efectos de la violencia sobre las comunidades", la política de seguridad nacional insta a prestar una gran atención a los efectos que ejerce la violencia sobre las personas, las comunidades y la sociedad. Dicha política señala que "la violencia doméstica es una de las formas de violencia más extendidas y comunes en la sociedad. Contribuye al panorama general de crimen y violencia por los efectos debilitantes que tiene sobre el entramado social y su función de socialización de los jóvenes, que hace que recurran a la violencia como medio para la resolución de conflictos. Las mujeres y los niños están desproporcionadamente expuestos al riesgo de sufrir violencia doméstica".

Tras la aprobación de la PSN, el desafío consiste actualmente en aplicarla. A tal efecto se ha creado una Dependencia para la Implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional, que trabaja para el Consejo de Seguridad Nacional. Su labor consiste en coordinar el trabajo de los ministerios pertinentes.

más elevado de sufrir violencia doméstica y agresiones sexuales; los chicos jóvenes están más expuestos a sufrir otros crímenes violentos; y ellos mismos son también los que tienen mayor probabilidad de delinquir.

4. **Los problemas más importantes.**
5. **Los detalles referentes a los problemas más importantes<sup>44</sup>.**

### Comités de seguridad y planes de seguridad ciudadana en el ámbito local

Existen diferentes tipos de órganos creados para planificar, coordinar y supervisar las iniciativas dirigidas a mejorar la seguridad local (véase el recuadro 9).

En **Perú**, el Parlamento creó un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana cuyo cometido es promover iniciativas participativas de prevención de la delincuencia y formular políticas que respondan mejor a las necesidades de las comunidades. Este sistema se apoya en las instituciones locales, con la creación de los **Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana**. En estos órganos, los mandos de la policía local trabajan directamente con las autoridades locales y los representantes de la comunidad en la prevención del crimen. Los Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana pueden describirse como mecanismos basados en un enfoque de abajo arriba y cuya finalidad es exigir responsabilidades a la policía por su conducta y la calidad de sus servicios, así como brindar un espacio importante para la participación de la comunidad en los asuntos locales relacionados con la seguridad. Su mandato consiste en diseñar un plan de seguridad ciudadana a nivel municipal, partiendo de un diagnóstico de los problemas de seguridad locales. El plan de seguridad se ejecuta recurriendo a la cooperación y los recursos locales. Los Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana también se ocupan de evaluar los efectos del plan y supervisar el desempeño de los empleados públicos encargados de ejecutar este, incluida la policía<sup>45</sup>.

En Chile, Colombia y Guatemala se han creado órganos similares, denominados **Consejos de Seguridad**. En **Colombia**, los miembros del Consejo de Seguridad incluyen a los jefes locales de la policía y el ejército, al alcalde y a

representantes de los sectores académico y privado.

A continuación se enumeran algunos ejemplos de medidas que pueden posibilitar la integración de las cuestiones de género en las iniciativas de seguridad de los gobiernos locales:

- Involucrar a expertas y expertos de género y representantes de organizaciones de mujeres en los comités y consejos de seguridad comunitarios.
- Garantizar que las auditorías de la seguridad comunitaria incluyan: consultas con mujeres, hombres y con los diferentes grupos sociales en pie de igualdad; una atención especial a la violencia de género; datos desagregados por sexo, edad, origen étnico y barrio de residencia; y preguntas específicas sobre las diferentes necesidades en materia de seguridad de los grupos ubicados en la zona sobre la que tenga jurisdicción el gobierno local (véase la sección 4.6 dedicada a las tareas de análisis, seguimiento y evaluación).
- Tener en cuenta las diferentes necesidades que presentan las mujeres, los hombres, los niños y las niñas a la hora de diseñar e implementar iniciativas de prevención y respuesta a la delincuencia.
- Comunicar a los órganos de seguridad regionales y nacionales los resultados de las auditorías de seguridad y de los procesos de planificación. Estos datos son cruciales para garantizar que las políticas de seguridad regionales y nacionales reflejen las realidades locales en lo tocante a la seguridad y, en algunos contextos, sirven como mecanismo de detección temprana de conflictos.
- Proporcionar capacitación y orientación para desarrollar un enfoque con perspectiva de género entre las personas involucradas en la elaboración de planes de seguridad comunitarios (véase la sección 4.5, dedicada a la capacitación de género).

### 4.4 Organizaciones de la sociedad civil

Un motivo fundamental para implicar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el diseño y la implementación

de una política de seguridad es garantizar un proceso democrático, transparente, responsable e inclusivo. Las OSC no cumplen por definición estos principios de buena gobernanza; huelga decir, además, que tampoco son homogéneas en cuanto a sus intereses económicos y políticos. Sin embargo, la sociedad civil puede ofrecer un espacio para desarrollar conocimientos especializados y aptitudes para realizar evaluaciones independientes, así como para cuestionar o aceptar los análisis y las decisiones gubernamentales en asuntos relacionados con la defensa y la seguridad. El colectivo de OSC engloba múltiples organizaciones diferentes, incluidas organizaciones de mujeres, sindicatos, grupos religiosos, asociaciones de grupos étnicos, minoritarios o indígenas, asociaciones profesionales, organizaciones dedicadas a labores de promoción, ONG, centros de estudios y fundaciones, grupos de investigación, grupos mediáticos e instituciones de capacitación. Esta variedad supone tanto una fortaleza como una debilidad: por un lado, las OSC tienen el potencial de representar a un conjunto muy amplio de grupos sociales que no siempre tienen voz en los procesos de formulación de políticas; por otro, resulta complicado y requiere mucho tiempo encontrar intereses comunes, sobre todo en lo que respecta a la cuestión de la formulación de políticas de seguridad.

Véase la Herramienta sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

En el pasado, la elaboración de políticas relacionadas con la seguridad nacional estaba rodeada de un aura de secreto, algo que en cierta medida es lógico y necesario. Sin embargo, si el proceso se plantea con un carácter estrictamente intragubernamental, será contraproducente<sup>47</sup>. El secretismo puede ocultar una gestión financiera inadecuada debido a la corrupción o a la falta de conocimientos especializados. Una forma de superar este problema consiste en asegurar que la ley establezca claramente el tipo de información y de documentos que pueden y deberían clasificarse como reservados, promoviendo al mismo tiempo la libertad de expresión y de prensa<sup>48</sup>.

Las OSC pueden adoptar varias de las medidas que se enumeran a continuación para apoyar una formulación de políticas de seguridad con perspectiva de género:

- **Influir** en la política pública a través de la promoción durante la elaboración de nuevas políticas y leyes sobre la acción policial, la inteligencia, la reforma del sector de la defensa o la seguridad nacional.
- **Crear** un entorno propicio y participativo mediante la concienciación de los ciudadanos sobre las PSN y las políticas de seguridad, así como sobre sus dimensiones de género.
- **Proporcionar** un grupo de expertos técnicos con una capacidad y unas aptitudes específicas en el ámbito del análisis de género que apoyen a los responsables de la formulación de políticas.
- **Respaldar** la elaboración de políticas de seguridad a través de la realización de estudios sobre las necesidades de las comunidades en materia de seguridad, diferenciando entre las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.
- **Supervisar** la implementación de las políticas de seguridad y las acciones de las instituciones del sector de la seguridad con el fin de garantizar la transparencia y la rendición pública de cuentas.
- **Representar** los puntos de vista y las preferencias de los ciudadanos –incluidos los grupos marginados– en lo que atañe a la seguridad, que son fundamentales para asegurar el carácter inclusivo de la PSN o de la política de

seguridad y pueden contribuir a ampliar el debate sobre el concepto de seguridad.

- **Fomentar** la apropiación local del proceso de formulación de la política fuera de las instituciones estatales.
- **Desarrollar la capacidad** del personal gubernamental y de los representantes parlamentarios mediante la elaboración y distribución de información, por ejemplo a través de documentos de orientación sobre las preocupaciones y necesidades comunitarias en materia de seguridad.
- **Promover** la supervisión pública del proceso de elaboración de políticas de seguridad a través de reportajes en los medios de comunicación y el desarrollo de la capacidad de los periodistas en cuestiones relacionadas con el género y las políticas de seguridad.
- **Facilitar** y participar en el debate público sobre asuntos fundamentales de defensa y seguridad.
- **Elaborar y distribuir** análisis independientes e información sobre el sector de la seguridad al parlamento y a la población.
- **Impulsar iniciativas de desarrollo de capacidades** dirigidas al gobierno, al parlamento y a otras OSC en materia de género y política de seguridad a través de talleres y cursos de capacitación.
- **Llevar a cabo auditorías** y evaluaciones de la política de seguridad y de las instituciones del sector de la seguridad, inclusive análisis presupuestarios con perspectiva de género.
- **Presionar** para la celebración de un debate público sobre las cuestiones de seguridad y poner a disposición del público determinada información.

### Organizaciones de mujeres

Las organizaciones de mujeres y las que trabajan en el ámbito del género poseen conocimientos especializados y pueden acceder a información que las convierten en socios muy valiosos para otras OSC así como para los parlamentos, las instituciones del sector de la seguridad y el gobierno en el proceso de elaboración de políticas de seguridad. Estas organizaciones pueden representar a menudo un eslabón crucial entre las realidades que viven los hombres y mujeres en el ámbito comunitario (y las inseguridades que sufren) y los responsables de la formulación de políticas a escala nacional, regional e internacional. Las organizaciones dedicadas a las cuestiones de género que trabajan a nivel comunitario suelen contar con redes de base que les ayudan a identificar las necesidades cruciales de los diferentes grupos sociales en materia de seguridad. Estos datos pueden revestir gran importancia, tanto en el proceso de realización de exámenes del sector de la seguridad como a modo de mecanismos de detección temprana de conflictos, que a su vez son vitales para determinar las prioridades en lo tocante a la seguridad nacional.

Entre las medidas que cabe adoptar para lograr la implicación de las organizaciones de mujeres en el debate sobre las políticas de seguridad y en la formulación de dichas políticas figuran las siguientes:

- Facilitar la interacción entre los grupos de mujeres y los proveedores locales de servicios de seguridad, por ejemplo a través de la inclusión de mujeres en los comités de seguridad locales.
- Desarrollar la capacidad de las organizaciones de mujeres para abordar las cuestiones relacionadas con la política de seguridad, incluidas la promoción y la supervisión.
- Incluir a representantes de las organizaciones de mujeres como expertas de género en las audiencias parlamentarias o impartir capacitación de género.

En general, las OSC son más poderosas cuando se expresan con una única voz. Un ejemplo de la influencia que puede ejercer una red de OSC es el Grupo de Trabajo de

Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad. Este grupo de trabajo se constituyó en mayo de 2000, cuando 11 organizaciones se reunieron con el objetivo de promover la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Gracias al intenso activismo y a la importante labor de presión del Grupo de Trabajo, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se aprobó por unanimidad el 31 de octubre de 2000. Posteriormente, el Grupo de Trabajo de ONG ha centrado su enfoque en la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la promoción de la perspectiva de género y el respeto de los derechos humanos en todas las iniciativas de paz y seguridad, prevención y gestión de conflictos y establecimiento de la paz de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros<sup>49</sup>.

#### 4.5 Capacitación de género

Todos los actores involucrados en la formulación de políticas de seguridad deberían recibir capacitación de género con el objeto de respaldar el desarrollo y la implementación de políticas con perspectiva de género. La demanda de capacitación de género puede provenir de los propios responsables de la formulación de políticas o de los órganos de supervisión, como los parlamentos y las OSC. Para que la capacitación sea eficaz, debería adaptarse a las necesidades y tareas de la audiencia específica a la que vaya dirigida, centrarse en ejemplos prácticos, ir acompañada de materiales y recursos pertinentes y ser objeto de seguimiento y evaluación.

Véase la Herramienta sobre Formación en materias de género para el personal del Sector de la Seguridad

Entre los principales grupos destinatarios de la capacitación de género entre los responsables de la formulación de políticas de seguridad figuran los siguientes:

- El personal de los ministerios pertinentes (Defensa, Interior y Asuntos Exteriores).
- Los miembros de los CSN.
- Representantes parlamentarios que formen parte de las comisiones de defensa y seguridad así como el personal que trabaje para ellos y ellas.
- Los miembros de los consejos locales de seguridad ciudadana o de los foros policiales comunitarios.
- Las organizaciones de la sociedad civil que trabajen en el ámbito de la política de seguridad.

Los actores que pueden impartir capacitación de género son diversos, desde OSC con conocimientos especializados en la zona hasta expertos gubernamentales en cuestiones de género. La capacitación de género puede incluir temas como los siguientes:

- Las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad.
- La reducción de la discriminación, el acoso sexual y la violencia de género por parte del personal del sector de la seguridad.
- Estrategias dirigidas a erradicar la violencia de género.
- Marcos jurídicos y normativos a escala internacional, regional y nacional que hacen hincapié en la igualdad de derechos y de acceso de hombres y mujeres.
- El incremento de la contratación, retención y promoción de mujeres en el seno de las instituciones del sector de la seguridad.

- Mecanismos para elevar la participación de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres) en los procesos de formulación de políticas de seguridad.
- Evaluaciones de los efectos de las políticas con perspectiva de género.
- Análisis presupuestarios con perspectiva de género.

Además de impartir cursos específicos de capacitación sobre cuestiones de género, estos temas también se pueden integrar en la formación centrada en las cuestiones relacionadas con la seguridad. Esta última opción puede constituir un planteamiento eficaz para contextualizar la importancia del género entre los actores del sector de la seguridad. Por ejemplo, para desarrollar la capacidad de supervisión de los procesos de formulación de políticas de los representantes parlamentarios es necesario impartir capacitación sobre análisis estratégico y formulación de políticas, o sobre la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad<sup>51</sup>.

#### 4.6 Análisis, seguimiento y evaluación

La inclusión de procesos integrales de análisis, seguimiento y evaluación contribuye a garantizar que la política de seguridad responda a las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, y que el proceso de formulación e implementación de dicha política cumpla los objetivos identificados. Las cuestiones de género se pueden integrar en los marcos existentes de análisis, seguimiento y evaluación del sector de la seguridad, aunque también cabe la posibilidad de llevar a cabo diagnósticos de género y evaluaciones específicas de los efectos producidos. Ambas opciones, de hecho, no son excluyentes. Estos procesos deberían llevarse a cabo en el marco de los procesos oficiales de formulación de políticas de seguridad, pero también pueden ser utilizados por los representantes parlamentarios y las OSC como herramienta de supervisión.

Véase la Herramienta sobre Género y Evaluación, Seguimiento y Valoración de la RSS

#### Evaluación de impacto desde el punto de vista del género

El análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género ayuda a determinar la repercusión potencial o demostrada de la política de seguridad sobre los hombres, las mujeres, los niños y las niñas (Véase el recuadro 11). Pese a que lo ideal es realizar este análisis cuando la política todavía se encuentra en fase de borrador y admita modificaciones, también puede constituir una herramienta útil para determinar si es necesario revisar la política.

#### Análisis socioeconómico y de género

Asimismo, existe la posibilidad de utilizar un análisis socioeconómico y de género (ASG) adaptado, tanto en la elaboración de políticas de seguridad como a modo de instrumento para supervisar y evaluar su implementación. La realización de análisis socioeconómicos y de género permite comprender mejor los roles y relaciones de género existentes; en particular, el estudio de las diferencias en términos de actividades, el acceso a los recursos y la toma de decisiones y las limitaciones económicas, sociales, políticas y de otro tipo a las que se enfrentan las mujeres y los hombres.

Un ASG tiene en cuenta los múltiples desafíos que surgen cuando el género se cruza con otros factores de desigualdad que afrontan los hombres y las mujeres, como la clase social,

## Recuadro 11 Evaluación de los efectos de una política de seguridad desde el punto de vista del género<sup>52</sup>

Fases:	Preguntas que deben formularse:
<b>Fase 1: Definición de problemas y objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué se pretende lograr con la política? ¿A quién beneficiará?</li> <li>■ ¿Satisface la política las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad? ¿Aborda los problemas de violencia de género, como la violencia doméstica y la trata de personas? ¿Incluye la prevención?</li> <li>■ ¿Se hace hincapié en la seguridad nacional o en la seguridad humana?</li> <li>■ ¿Está la política en consonancia con los mandatos internacionales, regionales y nacionales que regulan las cuestiones de género?</li> <li>■ ¿Tiene la política el objetivo de superar las desigualdades de género o de eliminar las barreras existentes? En caso afirmativo, ¿debería incluir un objetivo de igualdad de género?</li> <li>■ ¿Se utiliza un lenguaje específico de género y sensible al género?</li> <li>■ ¿Qué opinan los hombres y las mujeres (incluidas sus OSC) o el Ministerio de la Mujer sobre los problemas y resultados planteados?</li> </ul>
<b>Fase 2: Recopilación de datos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Cómo se prevé consultar a las partes interesadas y a los diferentes grupos de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Puede afirmarse que las organizaciones representativas reflejan realmente los puntos de vista de los hombres y las mujeres que se espera que se beneficien de la política? Si no es así, ¿qué estrategia se utilizará para conocer sus opiniones?</li> <li>■ ¿Cuál es la composición de la población afectada por la política desde el punto de vista del género?</li> <li>■ ¿Cómo se puede obtener datos e información estadística desagregada por sexo, origen étnico, discapacidad, edad, religión y orientación sexual?</li> <li>■ ¿Qué otra información es necesaria para comprender el problema, aparte de los datos desagregados por sexo?</li> <li>■ ¿Qué riesgos conlleva el hecho de organizar consultas en una fase temprana? ¿Cómo se prevé gestionar las expectativas y los conflictos de intereses?</li> </ul>
<b>Fase 3: Desarrollo de opciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Cómo afecta la recomendación o cada opción a los hombres y las mujeres (positivamente o negativamente)?</li> <li>■ ¿Las recomendaciones o cualquiera de las opciones refuerzan o cuestionan las percepciones estereotipadas sobre los hombres y las mujeres?</li> <li>■ ¿Qué opción ofrece a los hombres y las mujeres una posibilidad real de elección y una oportunidad de realizar todo su potencial en la sociedad?</li> <li>■ ¿Es necesario estudiar posibles medidas de mitigación en los casos en que un grupo vaya a tener un efecto negativo sobre otro? ¿Qué medidas pueden adoptarse para reducir dicho efecto o para crear una política más equilibrada desde el punto de vista del género?</li> </ul>
<b>Fase 4: Comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué mensajes es necesario transmitir?</li> <li>■ ¿Cómo llegará el mensaje a los diferentes grupos de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Es necesario adoptar enfoques diferentes?</li> <li>■ ¿Cómo refleja la política el compromiso del gobierno con la igualdad? ¿Va a incluirse algún mensaje específico relacionado con la igualdad?</li> <li>■ ¿Se ha utilizado un lenguaje, símbolos y ejemplos sensibles al género en los materiales utilizados para divulgar la política?</li> <li>■ ¿Cómo se prevé comunicarse con los hombres y mujeres que hablan otras lenguas o son analfabetos?</li> </ul>
<b>Fase 5: Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Experimentarán o accederán los hombres y las mujeres de forma diferente a la política o al servicio implementado? ¿Se verán afectadas esas diferencias por el origen étnico, la discapacidad, la edad, la religión o la orientación sexual? ¿Qué medidas se han adoptado para llegar a las personas que pudieran verse excluidas?</li> <li>■ ¿Existe la posibilidad de que el servicio se preste de forma conjunta? Es decir, ¿pueden participar otros departamentos del gobierno u organizaciones locales, nacionales e internacionales en la prestación del servicio a los hombres y mujeres definidos como beneficiarios?</li> <li>■ ¿Representan los encargados de la implementación o prestación de la política o servicio a la comunidad a la que sirven? ¿Gozan las mujeres de una participación igualitaria en la implementación?</li> <li>■ ¿Se han asignado recursos suficientes (financieros y humanos) para posibilitar el logro de los objetivos de igualdad de género?</li> <li>■ ¿Puede decirse que las personas responsables de la implementación sean sensibles al género y conozcan los problemas específicos de género?</li> </ul>
<b>Fase 6: Supervisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Tienen los beneficiarios de ambos sexos una participación equitativa en el proceso de supervisión?</li> <li>■ ¿Incluyen los requisitos de la labor supervisora un indicador referente a la igualdad de género y otro relativo a la satisfacción de los clientes? ¿Revelan estos indicadores el grado de éxito de la política a la hora de responder a las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres?</li> <li>■ ¿Cómo ayudan las organizaciones externas que representan a los diferentes grupos presentes en la comunidad a supervisar los resultados de la política?</li> <li>■ ¿Existen medidas para poner en marcha una investigación o modificar una política que no esté logrando el objetivo de igualdad definido al inicio del proyecto o la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres?</li> </ul>
<b>Fase 7: Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Promueve y logra la política la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres? ¿Se han cumplido los objetivos definidos para ambos grupos?</li> <li>■ ¿Se benefició un grupo en mayor medida que otros? Si es así, ¿cómo se abordará esta diferencia? ¿Se asignaron los recursos de forma equitativa?</li> <li>■ ¿Cuál fue el efecto global sobre la condición social y la calidad de vida de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Participaron hombres y mujeres en el proceso? ¿Se intentó conocer y valorar sus puntos de vista por igual?</li> <li>■ ¿Es necesario recabar datos adicionales e introducir ajustes en las metas e indicadores en vista de la experiencia adquirida?</li> <li>■ ¿Qué enseñanzas cabe extraer para mejorar las políticas y los servicios futuros? ¿A quién es necesario informar y cómo ha de presentarse dicha información?</li> </ul>

el origen étnico, la cultura o la religión. En consecuencia, la realización de este tipo de análisis a lo largo de la elaboración e implementación de políticas de seguridad nacional y de otras políticas de seguridad puede ayudar a garantizar la eficacia de la política para todos los miembros de una institución, país o comunidad.

El recuadro 12 recoge una lista de áreas que sería importante tener en cuenta a la hora de analizar las necesidades en materia de seguridad.

### Análisis presupuestario con perspectiva de género

Los análisis presupuestarios pueden ser una herramienta muy poderosa de la que se pueden servir las instituciones de supervisión durante las fases de elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad. Aunque suele ser el parlamento el que toma la iniciativa de solicitar un análisis presupuestario con perspectiva de género en el marco de la puesta en marcha de un debate sobre el destino del gasto público, las OSC también pueden impulsar este tipo de análisis. Un análisis presupuestario desde el punto de vista del género puede establecer si se ha asignado un volumen de fondos adecuado para dar respuesta a las necesidades específicas de hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad y justicia.

A continuación se expone una serie de preguntas fundamentales que deben formularse en el marco de un análisis presupuestario de las políticas de seguridad desde el punto de vista del género:

1. ¿En qué grado preveían los presupuestos generales dotaciones igualitarias para la seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas?
2. ¿Incluía el presupuesto fondos específicos para las mujeres, los hombres, las niñas o los niños (por ejemplo, destinando fondos para la ejecución de programas de prevención de la violencia doméstica dirigidos a hombres, o prestando ayuda a las niñas supervivientes de la trata)? ¿Resultó adecuada la asignación de recursos para una implementación eficaz?
3. ¿En qué medida especificaba el presupuesto actividades, recursos y costos relacionados con el género (por ejemplo, destinando fondos para iniciativas de capacitación de género o para la creación de un punto focal de género)?
4. ¿En qué medida participaron expertos o asesores en cuestiones de género y organizaciones de mujeres en las diferentes fases del ciclo presupuestario (por ejemplo, elaboración, auditoría, etc.)?<sup>54</sup>

Con base en el análisis presupuestario, los órganos de supervisión pueden realizar aportaciones a través de:

- la generación de debate a través de los medios de comunicación;
- la publicación de artículos sobre el marco presupuestario;

- la elaboración de informes dirigidos a los representantes parlamentarios, sobre todo a los que formen parte de las comisiones de defensa, seguridad y presupuestos;
- la prestación de asistencia técnica a los representantes parlamentarios para analizar las asignaciones propuestas para el sector de la seguridad. Esto puede llevarse a cabo a través de iniciativas de capacitación o de actividades de promoción de las OSC.

## 5 Integración del género en la formulación de políticas de seguridad nacional en contextos específicos

En esta sección se describen algunas de las principales vías que existen para integrar el género en la formulación de políticas de seguridad nacional en países en desarrollo, en transición, desarrollados y en situaciones post-conflicto. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que no existe un modelo universalmente válido para la elaboración de políticas de seguridad en los diferentes contextos. Las condiciones específicas de cada país influyen en su contexto de seguridad y en los procesos de formulación de políticas. Si no se tiene en cuenta el entorno político, económico y social concreto del país en cuestión, es muy probable que las políticas fracasen (véase el cuadro 1).

### 5.1 Países en situaciones post-conflicto

En muchos países afectados por conflictos, es posible que inicialmente no existan los actores y las instituciones necesarios para elaborar y aplicar políticas de seguridad. El sector de la seguridad (y, en particular, las fuerzas armadas) suele tener poderes que lo sitúan por encima de la ley. En lugar de servir a la población, el Estado suele utilizar a los agentes que integran este sector para ahogar cualquier forma de oposición e incrementar la militarización de la sociedad. En algunos lugares, el poder de los ejércitos ha desestabilizado los gobiernos civiles. En otros, el sector de la seguridad recibe un volumen desproporcionado del presupuesto nacional, desviando hacia el capítulo militar recursos que podrían ir destinados a impulsar el desarrollo. En tales circunstancias es muy probable que la reforma se enfrente a una resistencia elevada.

En el proceso de reconstrucción y transformación de cualquier país en situación de posguerra, la reforma del sector de la seguridad es una prioridad fundamental. Las políticas de seguridad son muy importantes, pues sentarán las bases para la articulación de este proceso. Por ejemplo,

Recuadro 12	Técnicas para la realización de análisis socioeconómicos y de género de las políticas de seguridad <sup>53</sup>
Estadísticas desagregadas	Recopilación y análisis de datos por categorías (por ejemplo, sexo y origen étnico) con el fin de identificar brechas socioeconómicas o de seguridad y pautas de discriminación en una situación dada, como las que existen entre hombres y mujeres o entre mujeres y hombres de diferentes etnias. Estos datos ayudarán a determinar las necesidades y prioridades de los diferentes grupos sociales en materia de seguridad, y contribuirán a definir el enfoque de las políticas de seguridad.
Análisis de necesidades prácticas	Diagnóstico de las necesidades inmediatas de hombres y mujeres en materia de seguridad debido a su respectiva condición social.
Análisis de necesidades estratégicas	Evaluación de las necesidades globales de hombres y mujeres, incluido el riesgo de inseguridad relacionado con una legislación inadecuada o con la falta de oportunidades laborales.

Cuadro 1	Contextualización de la formulación de políticas de seguridad en la RSS <sup>55</sup>			
	Países en desarrollo	Países en transición	Países en situaciones post-conflicto	Países desarrollados <sup>6</sup>
<b>Criterios fundamentales</b>	Nivel de desarrollo económico.	Naturaleza del sistema político.	Situación específica en lo tocante a la seguridad.	Voluntad política.
<b>Principales desafíos</b>	Bajo nivel de desarrollo. Excesivo gasto militar; la deficiente gestión o dirección del sector de la seguridad da lugar a una prestación de servicios de seguridad ineficaz, lo que supone una detracción de recursos (de por sí escasos) que podrían ir destinados a impulsar el desarrollo.	Debilidad del sistema democrático. El complejo militar-industrial presenta una dimensión y recibe unos recursos desproporcionados; el Estado es sólido, pero las instituciones de la sociedad civil presentan debilidades; deficiencias en la aplicación de las políticas de reforma del sector de la seguridad.	Debilidades en materia democrática y de seguridad. Colapso del gobierno y de las instituciones de la sociedad civil; poblaciones desplazadas; privatización de la seguridad; posible formación de núcleos de resistencia armada; abundancia de armas pequeñas y de minas antipersonal.	Voluntad política. En ocasiones, las fuerzas armadas presentan un tamaño y reciben un volumen de recursos desproporcionados.
<b>Posibilidades de acometer una RSS</b>	Mixtas (dependiendo del compromiso político con la reforma, la fortaleza de las instituciones del Estado, el papel y estado de las fuerzas de seguridad, el entorno de seguridad regional, el enfoque de los donantes con respecto a la RSS, etc.).	Más bien favorables (instituciones del Estado sólidas, fuerzas de seguridad profesionales, amplitud del proceso de democratización), incluso pueden mejorar en presencia de incentivos externos (p. ej., adhesión a la UE o a la OTAN).	Más bien desfavorables (instituciones del Estado débiles o cuestionadas, privatización de la seguridad, dependencia de las fuerzas de apoyo a la paz o de intervención para la paz).	Mixtas (dependiendo del compromiso político con la reforma y de la fortaleza relativa del complejo militar-industrial); solidez de las instituciones del Estado y de la comunidad de OSC, pero amplia separación entre ambas.
<b>Proceso general de reforma</b>	Transición de una economía subdesarrollada a otra desarrollada.	Transición de un sistema autoritario a otro democrático.	Transición de un conflicto violento a la paz.	Respuesta a un cambio en el entorno de seguridad.
<b>Naturaleza de la participación externa</b>	Asistencia para el desarrollo acompañada de condicionalidad política.	Adhesión a instituciones multilaterales como incentivo para la reforma.	Intervención/ocupación militar; principalmente operaciones de apoyo a la paz lideradas por las Naciones Unidas.	Por lo general, ninguna.
<b>Principales actores externos</b>	Evaluación de las necesidades globales de hombres y mujeres, incluido el riesgo de inseguridad relacionado con una legislación inadecuada o con la falta de oportunidades laborales.	Agentes del sector de la seguridad: instituciones internacionales (UE, OTAN, OSCE, etc.); gobiernos; actores no estatales (como ONG internacionales o empresas militares privadas).	Agentes del sector de la seguridad: fuerzas de intervención; fuerzas de mantenimiento de la paz bajo los auspicios internacionales; actores no estatales (como empresas militares privadas).	Por lo general, ninguna.

el proceso de RSS de Sierra Leona se ha apoyado (y continúa haciéndolo) en sus estrategias de seguridad nacional. Aunque por lo general se necesita un tiempo y una cantidad de recursos considerables para que las reformas den sus frutos, los contextos post-conflicto ofrecen una oportunidad para renegociar la función y la responsabilidad de los agentes estatales y no estatales en el proceso de formulación de políticas.

#### Retos para la integración de las cuestiones de género:

- Las instituciones y la infraestructura del Estado pueden haber quedado destruidas o gravemente debilitadas. En consecuencia, su capacidad y sus recursos financieros para organizar procesos amplios de consulta pueden ser limitados, lo que resultará perjudicial para la inclusión de la perspectiva de género en la formulación de políticas.
- Unos bajos niveles educativos y la falta de conocimientos técnicos especializados pueden obstaculizar la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas, afectando de forma especial a las mujeres y a determinados grupos étnicos.
- El poder ejecutivo y las instituciones del sector de la seguridad a menudo consideran a las OSC como oponentes políticos, por lo que son reacios a colaborar con ellas. Esto genera obstáculos para la inclusión de los puntos de vista de los grupos de mujeres, por ejemplo.
- La inclusión de la perspectiva de género en la formulación de políticas puede engendrar resistencia entre el personal de las instituciones del sector de la seguridad en plena reconstrucción, así como en el seno del poder ejecutivo y entre los políticos en general cuando los recursos básicos son limitados y existe la percepción de que hay necesidades más urgentes.

- Al trabajar en países muy pobres, es necesario garantizar que las iniciativas de género dispuestas en las leyes y las políticas sean sostenibles y razonables desde el punto de vista financiero.
- En ocasiones, las leyes y políticas se elaboran pero no llegan a aplicarse (sobre todo si su elaboración estuvo impulsada por agentes externos).

### Sugerencias y recomendaciones para integrar el género en la formulación de políticas de seguridad en países que se encuentran en situaciones post-conflicto:

- **Acuerdos de paz:** cuando un acuerdo de paz mencione la RSS, debería incluirse una referencia expresa a la intención de elaborar una PSN con perspectiva de género.
- **Diálogo nacional:** en contextos post-conflicto en los que no exista una visión unificada sobre la seguridad que pueda constituir la base sobre la que se apoye una PSN, puede resultar beneficioso iniciar un diálogo nacional de base amplia sobre la seguridad que incluya un enfoque centrado en las cuestiones de género.
- **Consultas en el ámbito rural:** a menudo, la división urbana-rural es muy importante en los países que atraviesan situaciones post-conflicto; por ello, la participación y las necesidades de los hombres y mujeres ubicados fuera de la capital requieren una atención particular.
- **Compromiso:** es fundamental contar con donantes que apoyen la elaboración de políticas de seguridad inclusivas, dado que en los contextos post-conflicto el volumen de recursos disponibles suele ser muy escaso. El diseño y la difusión de políticas de seguridad con perspectiva de género ayudarán al nuevo gobierno a manifestar su compromiso político de abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad y la justicia en el contexto post-conflicto.
- **Apropiación local:** aunque la apropiación local se ha convertido en una expresión que lo abarca todo, continúa equivaliendo a la legitimidad y la sostenibilidad a largo plazo de las políticas que se elaboren. La viabilidad de una PSN está condicionada a la implicación de los actores locales (hombres y mujeres) en su diseño, impulso e implementación.
- **Reconocimiento del problema de la violencia de género a la hora de formular las políticas:** en muchos conflictos se utiliza la violencia de género como estrategia

contra la población civil. Es habitual observar que los índices de violencia de género aumentan tras un conflicto, por ejemplo en forma de violencia doméstica. Es fundamental que los hombres y las mujeres participen en pie de igualdad en la definición de sus propias necesidades de seguridad en el marco de los procesos de formulación de políticas.

- **Mujeres en cargos oficiales:** incrementar la participación de las mujeres a través de la promoción del nombramiento de mujeres para el desempeño de cargos de alta responsabilidad o el establecimiento de cuotas o metas estratégicas. Asimismo, es preciso fortalecer las capacidades de las mujeres que desempeñan cargos oficiales con el fin de potenciar su perfil en el ámbito de la seguridad y de garantizar que integren las cuestiones de género y se reúnan con los grupos de la sociedad civil.

## 5.2 Países en transición y en desarrollo

Los países en transición y en desarrollo abarcan una amplia variedad de sistemas de gobierno, que difieren considerablemente desde el punto de vista de su capacidad socioeconómica, técnica y de recursos humanos. Mientras, por ejemplo, Bulgaria y Ucrania han elaborado políticas de seguridad nacional, no ha sido así en muchos otros países en desarrollo. Al mismo tiempo, los países en desarrollo y los países en transición comparten determinados retos y problemas comunes a la hora de elaborar políticas de seguridad, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- La falta de experiencia – y, en ocasiones, de cohesión política y social – para gestionar adecuadamente los asuntos organizacionales, de gestión, de planificación, financieros y normativos.
- Corrupción.
- La falta de regulación de las empresas de seguridad privadas.

### Países en transición

En algunas democracias en transición, en ocasiones denominadas "países post-autoritarios", puede ocurrir que se disponga de capacidades técnicas notables para acometer una reforma del sector de la seguridad y que la principal prioridad sea crear unas estructuras de gobierno responsables, legítimas y transparentes en cuanto a la prestación de servicios de seguridad y justicia. Es posible que en estos países persistan algunos desafíos, como el legado de un régimen autoritario, criminal o corrupto, y

## Recuadro 13

### Los grupos de mujeres en los frágiles Estados que se encuentran en situaciones post-conflicto <sup>56</sup>

En un informe encargado por la Red de Comités de Asistencia para el Desarrollo sobre los Conflictos, la Paz y la Cooperación para el Desarrollo de la OCDE se sugiere que los grupos de mujeres muestran una flexibilidad notable a la hora de enfrentarse a situaciones de cambio y deterioro. En Nepal, los proveedores informales de servicios de justicia, en su mayoría hombres, se vieron desplazados como consecuencia del conflicto y, en muchos casos, fueron sustituidos por grupos de mujeres. En Guatemala y Somalia, las mujeres se han situado en vanguardia de los movimientos de paz. Lo mismo ha ocurrido en el caso de la Unión del Río Mano (Guinea, Liberia y Sierra Leona), donde una red subregional de mujeres impulsó la celebración de conversaciones trilaterales entre los presidentes de los tres países. La red también desarrolló con éxito una importante labor de presión para que los negociadores de paz garantizaran la inclusión de las cuestiones de género en los acuerdos de paz de Liberia.

Paradójicamente, los entornos que sufren un deterioro pueden ofrecer a los donantes –y a los actores estatales, sea cual sea su nivel de fragilidad– una oportunidad única para fortalecer los derechos de las mujeres, respaldando su participación en las instituciones de justicia no estatales. El informe sugiere que sería necesario invertir esfuerzos para fomentar la documentación y el registro de los litigios tratados en el marco del sistema de justicia no estatal, dado que, en estos contextos, las mujeres parecen desarrollar con más rigor la labor de mantenimiento de registros. A corto y mediano plazo, esta será una medida crucial para la creación de vínculos entre los sistemas estatal y no estatal.

Dado que los grupos de mujeres terminan desempeñando un papel clave en la prestación de servicios de justicia tanto durante el conflicto como inmediatamente después de este, será fundamental tener en cuenta sus puntos de vista y sus experiencias a la hora de elaborar un plan de seguridad nacional.

que existan determinados sectores del apartado nacional de seguridad que no rindan cuentas ante nadie. También puede que exista una fuerte oposición burocrática a la supervisión gubernamental y parlamentaria de los actores del sector de la seguridad, y a permitir que las OSC ejerzan una labor supervisora. En muchos de los Estados de la ex Unión Soviética y de Europa Central y Oriental, la cuestión del origen étnico ha desempeñado un papel considerable en las instituciones del sector de la seguridad. En consecuencia, puede ser necesario modificar simultáneamente numerosas políticas, y es probable que los cambios sean sustanciales.

En el contexto euroatlántico, los incentivos que ofrece la pertenencia a la UE y a la OTAN son muy importantes para abrir el sistema político de un país a la inspección externa. La OTAN se ha centrado desde hace largo tiempo en el entorno de seguridad externo, incluida la reforma de las fuerzas armadas y del sector de la defensa. La UE, por su parte, se ha concentrado en los diversos aspectos de la RSS interna, incluidas la acción policial y la gestión de las fronteras, y ha desempeñado una función clave en la ampliación del debate sobre la RSS.

### Países en desarrollo

Al igual que en los países en transición, los sistemas políticos de los países en desarrollo presentan retos considerables, como el legado de un gobierno militar o autoritario o la fuerte oposición burocrática a la supervisión gubernamental y parlamentaria. Además, el Estado no suele considerar a las OSC como socios, sino como oponentes.

Debido al papel particular que desempeñan los organismos donantes en muchos países en desarrollo, la apropiación local de los procesos de reforma reviste una importancia crucial. Las políticas impulsadas por organismos donantes pueden terminar por impedir que el gobierno y la población destinatarios hagan suyo el proceso. Así sucede, por ejemplo, cuando la concesión de asistencia se condiciona al logro de determinados hitos en el proceso de reforma o a la promulgación de políticas cuya aplicación deba correr a cargo de varias instituciones. Sin embargo, los organismos donantes ejercen un importante papel de asesoramiento sobre cómo garantizar que todos los grupos a los que vaya a afectar una determinada política participen en su formulación. En este contexto, el género puede situarse como un componente clave en el proceso de formulación de la política.

En muchos países en desarrollo, como sucede en los contextos post-conflicto, los actores no estatales desarrollan una labor importante en el ámbito de la seguridad y la justicia, llegando a solaparse con los sistemas públicos formales. Entre esos servicios pueden figurar los tribunales tradicionales, servicios paralegales y unidades defensivas locales. La formulación de políticas de seguridad debería hacer hincapié en la gestión de la autoridad, la prestación de servicios y la legitimidad de la que gozan dichas políticas a ojos de los hombres y las mujeres.

### Retos para la integración de las cuestiones de género en los países en transición y en desarrollo:

- En los Estados en transición, las élites que ostentan el poder suelen ser las mismas que se encontraban en el gobierno durante el régimen autoritario. Por lo tanto, la oposición al cambio puede ser considerable.
- Es posible que se cuestione la legitimidad de las OSC para participar en los procesos de formulación de políticas, lo que puede crear barreras para la inclusión

de la perspectiva de género y para diferenciar las necesidades específicas de cada grupo social.

- Los organismos donantes que no tengan en cuenta las cuestiones de género en los consejos que ofrezcan a los países en desarrollo pueden reforzar involuntariamente la exclusión de la perspectiva de género del proceso de formulación de políticas.

### Sugerencias y recomendaciones para integrar el género en la formulación de políticas de seguridad en países en transición y en desarrollo:

**Desarrollo de capacidades:** en los países en transición y en desarrollo es posible que existan instituciones estatales, pero su transformación en instituciones responsables y democráticas es una empresa compleja y lenta que requiere el compromiso del poder ejecutivo y, en algunos casos, el apoyo de la comunidad internacional. El desarrollo de capacidades en lo que concierne a los aspectos de género debe tener lugar en varios niveles:

- **Poder ejecutivo:** garantizar que los altos funcionarios, como el Jefe de Estado y los ministros, conozcan las políticas y los compromisos internacionales y nacionales referentes a la igualdad de género y los derechos humanos. Para ello, podría contarse con la ayuda de agentes externos de confianza.
- **Parlamento:** en los países en transición y en desarrollo, las comisiones parlamentarias carecen de conocimientos especializados sobre los tecnicismos asociados a las cuestiones de seguridad y defensa y a los presupuestos militares, por no hablar de la relación entre estos aspectos y las cuestiones de género.
- **Sociedad civil:** en los países en transición y en desarrollo, caracterizados por la debilidad de las instituciones políticas y la fortaleza del sector de la seguridad, los representantes políticos de los poderes ejecutivo y legislativo pueden contar con el apoyo expreso o tácito de los servicios de seguridad. Por lo tanto, es posible que prefieran evitar acometer reformas sustanciales por temor a provocar un golpe de Estado. El desarrollo de las capacidades de las OSC para supervisar las acciones de los actores del sector de la seguridad y su sensibilidad a los temas de género, por tanto, puede ser la estrategia más eficaz a corto y mediano plazo desde el punto de vista de la supervisión. Aunque las OSC que participen en los órganos de supervisión del sector de la seguridad no estén especializadas en los asuntos técnicos relacionados con la defensa y la seguridad, pueden desempeñar un papel muy importante en lo que respecta a la representación de los ciudadanos y ciudadanas de a pie.

### 5.3 Países desarrollados

En los países desarrollados, como el **Reino Unido y los Estados Unidos**, existe una tendencia creciente a considerar las amenazas más inmediatas para su seguridad nacional como cuestiones que se pueden disociar del bienestar y la estabilidad de la sociedad, y así se refleja en sus PSN y en otras políticas de seguridad. Sin embargo, la seguridad nacional sigue girando en torno a las cuestiones macro-políticas y de seguridad. Los Estados Unidos han definido las siguientes amenazas para su seguridad nacional: el desarrollo y la proliferación de armas de destrucción masiva, la amenaza que supone el terrorismo para la paz, la utilización de misiles contra los Estados Unidos y los desastres naturales. De forma similar, los principales problemas que ha identificado el Reino Unido desde el

punto de vista de la seguridad nacional son el terrorismo, el espionaje, las consecuencias que tiene la debilidad de determinados Estados para la estabilidad mundial y la proliferación de armas de destrucción masiva. En este nivel puede resultar complicado visibilizar las dimensiones de género de los problemas relacionados con la seguridad nacional.

Al mismo tiempo, la adopción de un enfoque más claramente centrado en el género en lo que respecta a la definición de las prioridades de los países desarrollados en materia de seguridad nacional ampliaría el debate sobre el concepto de seguridad nacional y, lo que es más importante, sobre los mecanismos de respuesta que deberían establecerse. En los países desarrollados los hombres tienen actualmente una representación desproporcionada en los cuerpos policiales, los ejércitos, los servicios de vigilancia fronteriza, el poder judicial, los gobiernos y otras instituciones del sector de la seguridad, así como en los órganos de supervisión de este sector. Una mayor representación de mujeres en las instituciones responsables de la prestación de servicios de seguridad (o en las que gobiernan estas instituciones) podría influir en el significado de la prestación de estos servicios en los países desarrollados y, por consiguiente, en los procesos de formulación de políticas.

Asimismo, los países desarrollados –incluidos el Reino Unido y los Estados Unidos– son los primeros en prestar asesoramiento y en ofrecer sus conocimientos técnicos a los países que acometen procesos de RSS, incluso en lo que respecta a los procesos de formulación de políticas de seguridad y de seguridad nacional. La profundización de los conocimientos en materia de género de los equipos de RSS de los donantes puede incrementar la sensibilidad al género de las labores de apoyo y asesoramiento para la formulación de políticas de seguridad.

#### **Retos para la integración de las cuestiones de género:**

- A menudo persiste una tendencia a centrarse en las amenazas externas y macro-políticas que afronta el Estado en detrimento de las amenazas para la seguridad interna, que afectan de manera diferente a los diversos grupos sociales.

- La escasa disposición a incluir activamente la perspectiva de género en Estados en los que el poder ejecutivo (y la población en general) considera que ya se ha logrado la igualdad de género.

#### **Sugerencias y recomendaciones para integrar el género en la formulación de políticas de seguridad en países desarrollados:**

- **Ampliar el debate sobre el concepto de seguridad nacional:** permitir la participación de la ciudadanía en la definición de las necesidades en materia de seguridad nacional. Corresponde al poder ejecutivo estudiar esta posibilidad y a los órganos de supervisión defender su interés.
- **Debates Políticos Inclusivos:** la disponibilidad de unos medios tecnológicos que funcionen adecuadamente y de unos altos niveles educativos garantizan la participación de un amplio sector de la población en los debates en los que se traten asuntos relacionados con la seguridad y la defensa. Por extensión, esto puede garantizar también un espacio para las cuestiones de género; esto requiere voluntad por parte del poder ejecutivo y el legislativo, así como el desarrollo de campañas de promoción por parte de las OSC.
- **Desarrollo Inclusivo de Políticas:** por lo general, los países desarrollados se caracterizan por el dinamismo de su sociedad civil, que engloba, entre otros agentes, a centros de estudios, expertos del mundo académico y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, los gobiernos centrales de estos países solo han solicitado de forma selectiva el asesoramiento de "agentes externos" en su labor de formulación de políticas. La organización de audiencias públicas mejoraría el grado de inclusión de este proceso y constituiría un buen punto de partida para abordar las cuestiones de género.
- **El género como componente clave de la asistencia para la RSS:** la capacidad que poseen los países en desarrollo para ayudar a otros gobiernos en la RSS y la formulación de políticas adecuadas debería incluir expertos y asesores en cuestiones de género.

## 6 Principales recomendaciones

1. Iniciar un **diálogo nacional consultivo y participativo** sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad cuando se vaya a emprender la redacción o modificación de políticas de seguridad nacional.
2. Llevar a cabo un **análisis de las necesidades nacionales y locales en materia de seguridad desde el punto de vista del género**, que, por tanto, incluya las diferentes necesidades y recursos que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en este ámbito.
3. En las políticas de seguridad, adoptar un **enfoque integral con respecto a la seguridad nacional**, que incluya tanto las amenazas externas como internas (por ejemplo, la violencia de género).
4. Desarrollar la **capacidad y el compromiso con el género de los responsables de la formulación de políticas** en el seno del poder ejecutivo, los ministerios, el parlamento y los partidos políticos, mediante capacitación de género, programas de tutorización, distribución de información y grupos de presión.
5. Garantizar la **igualdad en el nombramiento y la promoción de hombres y mujeres** para el desempeño de cargos en los órganos responsables de la toma de decisiones en materia de seguridad, como los Consejos de Seguridad Nacional, así como para ocupar altos cargos en los ministerios y en las instituciones del sector de la seguridad.
6. Incorporar la **especialización en cuestiones de género** en los órganos responsables de la toma de decisiones relacionadas con la seguridad, por ejemplo a través del grupo parlamentario sobre la mujer o del ministerio responsable de los asuntos de la mujer y el género.
7. Crear **órganos locales participativos en temas de seguridad** que proporcionen información a los responsables de la formulación de políticas de seguridad a escala nacional y garanticen la aplicación local de las políticas de seguridad nacional a través de auditorías, planes y actividades coordinadas en el ámbito de la seguridad.
8. **Asignar un volumen de recursos suficiente** para la aplicación de las políticas de seguridad nacional con el fin de prevenir, sancionar y hacer frente a los factores de inseguridad que afectan de forma particular a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y financiar iniciativas específicas como, por ejemplo, la capacitación de género.
9. Llevar a cabo un **seguimiento y una evaluación** de las políticas de seguridad nacional con perspectiva de género, que incluyan un análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género y un análisis de su presupuesto con perspectiva de género.
10. Establecer **mecanismos para aumentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil**, incluidas las organizaciones de mujeres, en procedimientos tales como las audiencias parlamentarias y las consultas que organice el Consejo de Seguridad Nacional.
11. **Desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil** para participar eficazmente en los procesos de formulación de políticas de seguridad, incluso mediante el fomento de la capacidad técnica de las organizaciones de mujeres.
12. Desarrollar **redes de organizaciones de la sociedad civil** (incluidas las organizaciones de mujeres) que trabajen en asuntos relacionados con la seguridad para asegurar que puedan realizar aportaciones estratégicas durante el proceso de formulación de políticas de seguridad nacional.

# 7 Recursos adicionales

## Ejemplos de políticas de seguridad nacional

National Security Policy for **Jamaica** – Towards a Secure and Prosperous Nation.  
[http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/NSS\\_DOCS/nsp\\_annot.pdf](http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/NSS_DOCS/nsp_annot.pdf)

**South Africa's** White Paper on National Defence for the Republic of South Africa – Defence in a Democracy.  
<http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/defence.htm>

**South Africa's** White Paper on Safety and Security.  
<http://www.info.gov.za/whitepapers/1998/safety.htm>

**Romania's** National Security Strategy.  
<http://merln.ndu.edu/whitepapers/RomaniaNationalSecurity.pdf>

Doctrine of the Armed Forces of the **Slovak Republic**.  
<http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/slovak-e.pdf>

**Ireland's** White Paper on Defence.  
<http://www.statehouse-sl.org/policies/defence-white-paper.htm>

**Sierra Leone's** Defence White Paper.  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

The **Uganda** Defence Review – Learning from Experience.  
<http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/UDR/Uganda%20Defence%20Review%20-%20Learning%20From%20Experience.pdf>

The **US** National Security Strategy.  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>

## Guías prácticas y manuales

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **OCDE-DAC: Handbook on Security System Reform: supporting security and justice**, París: OCDE-DAC, 2007.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Luethold, A., **Developing A National Security Policy**, presentación, 2007.  
<http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/leuthold-e.pdf>

Departamento de Seguridad Comunitaria de Sudáfrica, **Community Police Forum Toolkit**, 2003.  
[http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public\\_info/C/32970](http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public_info/C/32970)

Valasek, K. y Nelson, K., **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security**, INSTRAW: Santo Domingo, 2006.

## Artículos e informes en línea

Bearne, S. et al., **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform**, The RAND Corporation, 2005.  
[http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR289/](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289/)

Documento de antecedentes del DCAF: **National Security Policy**, 2005.  
<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18417&nav1=4>

Bearne, S. et al., **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform**, DfID, 2005.  
[http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR289/](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289/)

## NOTAS FINALES

- En aras de la sencillez, a lo largo de esta herramienta el término "políticas de seguridad" se refiere a las políticas de seguridad a escala nacional.
- Unión Interparlamentaria y DCAF, *Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas*. Ginebra, 2003, pág. 27.
- Adaptado de Luethold, A., "Developing a National Security Policy", taller sobre el papel del Parlamento en la elaboración de una política de seguridad nacional en la región árabe (presentación, Montreux), 2007. <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/luethold-e.pdf>.
- DCAF, documento de antecedentes, "Security Sector Governance and Reform (DCAF: Ginebra, noviembre de 2005, pág. 1.
- Fluri, P.H. y Johnsson, A.B., "Parliamentary Oversight of the Security Sector", Ginebra, 2003, pág. 26.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE-DAC: *Handbook on Security System Reform – Supporting Security and Justice*, París, 2007, pág. 92.
- The US National Security Strategy. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>.
- Shalamanov, V., "Practices of Security Sector Reform in Europe – the Case of Bulgaria", *The Challenges of Security Sector Reform in Macedonia*, 6 y 7 de diciembre de 2002.
- Lithuania's National Security Strategy. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/LithuaniaNationalSecurity-2002.doc>
- Adaptado de Luethold, A., "Developing a National Security Policy", taller sobre el papel del Parlamento en la elaboración de una política de seguridad nacional en la región árabe (presentación, Montreux), 2007. <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/luethold-e.pdf>.
- Lithuania's Defence White Paper. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Lithuania-2006.pdf>
- Bosnia-Herzegovina's Defence White Paper. [http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia\\_English-2005.pdf](http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia_English-2005.pdf)
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General, *Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas*, 12 de junio de 1997.
- "Priorities for Liberia's Reconstruction Process", Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, 14 de febrero de 2007. [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic\\_id=1411&fuseaction=topics.event\\_s\\_ummmary&event\\_id=224140](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1411&fuseaction=topics.event_s_ummmary&event_id=224140)
- Organismo Danés de Desarrollo Internacional, "Sikkerhed, vækst – udvikling" (DANIDA: Copenhague), agosto de 2004, pág. 17.
- Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women* (Women Waging Peace: Washington DC), agosto de 2004.
- Anderlini y Conaway, vi.
- UNIFEM (ahora ONU Mujeres), *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*, (UNIFEM: Nueva York), 2003, pág. 6.
- Centros de Control y Prevención de Enfermedades, "Intimate Partner Violence: Overview". <http://www.cdc.gov/ncipc/factsheets/ipfacts.htm>
- National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation. [http://www.jdfmil.org/NSS\\_SDR/NSS\\_DOC.pdf](http://www.jdfmil.org/NSS_SDR/NSS_DOC.pdf)
- "Domestic Violence – A National Report", marzo de 2005. <http://www.crimereduction.gov.uk/domesticviolence/domesticviolence51.pdf>
- Barnes, K., Albrecht, P. y Olson, M., "Addressing Gender-Based Violence in Sierra Leone: Mapping Challenges, Responses and Future Entry Points" (International Alert: Londres), 2006.
- Struckman-Johnson, C. y Struckman-Johnson, D., "Sexual Coercion Rates in Seven Midwestern Prisons for Men", *The Prison Journal* 379 (2000). <http://www.spr.org/pdf/struckman.pdf>
- Carpenter, R.C., "Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations", *Security Dialogue*. Vol. 37(1) (2006), pág. 87.
- Securing an Open Society: Canada's National Security Policy, abril de 2004. [http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/InformationResources/Publications/NatSecurnat/hatsecurnat\\_e.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/InformationResources/Publications/NatSecurnat/hatsecurnat_e.pdf).
- Comité Nacional para el Adelanto de la Mujer de Viet Nam, "Gender in Public Policy", Gender Mainstreaming Guidelines in the National Policy Formulation and Implementation. *Towards Gender Equality in Viet Nam through Gender-Responsive National Policy and Planning*, Hanoi, 2004, proyecto VIE 01-015-01, pág. 28.
- Bearne, S. ed., "National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform", Reino Unido, Junio de 2005. <http://www2.dfid.gov.uk/pubs/files/security-decision-making.pdf>.
- No se ofrece una explicación pormenorizada de las consecuencias operacionales de la gestión de crisis, aunque el concepto se introdujo como modificación en el proyecto de ley del CSN, que propuso la redacción "asuntos relacionados con la democracia, la gobernanza y la armonía interprovincial".
- Unión Interparlamentaria, "Women in Politics: 2005". [http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap05\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap05_en.pdf).
- Nathan, L., "Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors", Londres, enero de 2007, pág. 31.
- Libro Blanco de Sierra Leona sobre la defensa, párrafo 1018.
- Estrategia de seguridad nacional de Ucrania, párrafo 3.10; estrategia de seguridad nacional de Rumanía, párrafo 3.2. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/RomaniaNationalSecurity.pdf>.
- Estrategia de seguridad nacional de Rumanía, párrafo 5.3.
- Libro Blanco de Irlanda sobre la defensa. <http://www.statehouse-si.org/policies/defence-white-paper.html>; Libro Blanco de Sierra Leona sobre la defensa. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>; estrategia de seguridad nacional de Ucrania (traducción no oficial). <http://www.mfa.gov.ua/usa/en/publication/content/8387.htm>; concepto de seguridad nacional de Georgia. [http://www.mfa.gov.ge/?sec\\_id=23&lang\\_id=ENG](http://www.mfa.gov.ge/?sec_id=23&lang_id=ENG); National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation. [http://www.jdfmil.org/NSS\\_SDR/NSS\\_DOC.pdf](http://www.jdfmil.org/NSS_SDR/NSS_DOC.pdf).
- Libro Blanco de Sudáfrica sobre la inteligencia, 1995, párrafo 5.6. <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>.
- South Africa's White Paper on National Defence for the Republic of South Africa – Defence in a Democracy, capítulo 6, párrafos 36-37 (Sudáfrica, 1996). <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/defence.htm>.
- South Africa's White Paper on Safety and Security (Sudáfrica, 1998). <http://www.info.gov.za/whitepapers/1998/safety.htm>.
- "Security Sector Reform - Potentials and Challenges for Conflict Transformation", Berghof Handbook Dialogue Series, No. 2, pág. 58. [http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2\\_ssr\\_complete.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_ssr_complete.pdf).
- Fluri y Johnsson.
- Nathan, pág. 38.
- Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, 31 de octubre de 2006.
- Anderlini y Conaway.
- Congreso Nacional Africano (ANC), Ready to Govern, ANC Policy Guidelines for a Democratic South Africa, adoptado en la Conferencia Nacional celebrada del 28 al 31 de mayo de 1992. <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/readyto.html>
- Departamento de Seguridad Comunitaria, Administración Provincial de Cabo Occidental, *Community Police Forum Toolkit*, 2003. [http://www.capegateway.gov.za/Text/2003/12/community\\_police\\_forum\\_toolkit\\_p41to80.pdf](http://www.capegateway.gov.za/Text/2003/12/community_police_forum_toolkit_p41to80.pdf)
- Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta. [http://www.justiceinitiative.org/activities/ncjr/police/peru\\_cdsc](http://www.justiceinitiative.org/activities/ncjr/police/peru_cdsc).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, pág. 55.
- DfID, pág. 30.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, pág.119.
- <http://www.peacewomen.org/unngo/back.html>.
- National Security Policy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation*. [http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/NSS\\_DOCS/nspannet.pdf](http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/NSS_DOCS/nspannet.pdf); *National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation*, A Green Paper. Revisado en mayo de 2006; y Stone, C. et al, *Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era*, junio de 2005.
- Born, H., Fluri, P.H y Johnsson, A.B. *Handbook on Parliamentary Oversight of the Security Sector*, (DCAF: Ginebra), 2003.
- Valasek, K., "Gender and Democratic Security Governance", *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance*, Caparini, M., Cole, E. y Kinzelbach, K., eds. (Renasans: Bratislava para el PNUD y el DCAF), de próxima publicación, julio de 2008.
- Adaptado de Valasek, K. y Nelson, K., *Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN 1325)* (INSTRAW: Santo Domingo), 2006, pág. 24.
- Adaptado de: *Gender, Women and DDR: Gender-responsive Monitoring and Evaluation Indicators*. [http://www.unhdr.org/tool\\_docs/Gender-responsive%20Monitoring%20and%20Evaluation%20Indicators.pdf](http://www.unhdr.org/tool_docs/Gender-responsive%20Monitoring%20and%20Evaluation%20Indicators.pdf).
- Adaptado de Bryden, A. y Hånggi, H., "Reforming and Reconstructing the Security Sector" (Geneva: DCAF), 2005, pág.30. [http://www.dcaf.ch/\\_docs/Yearbook2005/bm\\_sgpc\\_ch02.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/Yearbook2005/bm_sgpc_ch02.pdf)
- DAC CPDC, *Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States*, julio de 2006, pág. 42





# Género y elaboración de políticas de seguridad nacional

## ÍNDICE

Importancia del género para las políticas de seguridad nacional

Cómo integrar el género en las políticas de seguridad nacional

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas para la formulación de políticas de seguridad nacional

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la formulación de políticas de seguridad nacional, así como información práctica para dicha integración.

Esta Nota Práctica forma parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

## Importancia del género para las políticas de seguridad nacional

**Las políticas de seguridad nacional** definen el enfoque de un gobierno en lo referente a la seguridad y el modo en que prevé garantizar esta. Incluyen estrategias y políticas generales de seguridad nacional, que pueden denominarse como el plan, la visión, la estrategia, el concepto o la doctrina, así como políticas específicas a cada institución, como, por ejemplo, un libro blanco sobre la defensa.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

La integración de las cuestiones de género en las políticas de seguridad nacional incrementa la pertinencia y la sostenibilidad de dichas políticas:

### Apropiación nacional a través de procesos de formulación de políticas participativos

- La celebración de consultas amplias sobre las necesidades y prioridades en materia de seguridad en las que participa una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil fortalecen la apropiación local, la legitimidad pública y contribuyen a crear consenso a escala nacional sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad. En ese sentido, las diferentes perspectivas que pueden aportar las organizaciones de hombres y de mujeres resultan cruciales.

### Una política de seguridad integral que aborde las diferentes necesidades en el ámbito de la seguridad

- El hecho de tener en cuenta las diferentes necesidades que tienen las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en lo que concierne a la seguridad conduce a la adopción de políticas más completas y eficaces en este terreno.
- La atención a las cuestiones de género en las políticas de seguridad nacional subraya la importancia de abordar las amenazas internas para la seguridad, como la violencia de género.

### Ausencia de discriminación en las políticas de seguridad y en las instituciones del sector de la seguridad

- La reducción de la discriminación por parte del personal del sector de la seguridad genera confianza, incrementa la legitimidad y mejora la provisión de servicios de seguridad y judiciales. Una política de seguridad puede establecer normas de protección frente a la discriminación en el seno de las instituciones del sector de la seguridad.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la formulación de políticas de seguridad nacional es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979).
- La *Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad* (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Recuadro 1 Cuestiones de género que deben incluir las políticas de seguridad nacional

- La igualdad de derecho de hombres y mujeres a participar en las instituciones del sector de la seguridad.
- La violencia de género como amenaza interna para la seguridad.
- La eliminación de la discriminación y de otras violaciones de los derechos humanos en el seno del sector de la seguridad o en la prestación de servicios de seguridad y judiciales.
- Unos mecanismos que garanticen la participación de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres) en la supervisión de la aplicación de las políticas de seguridad, los procesos de RSS y las instituciones del sector de la seguridad.

## Cómo integrar el género en las políticas de seguridad nacional

La elaboración o revisión de una política de seguridad nacional requiere de la participación de una amplia variedad de actores, entre los que se encuentran el Gobierno nacional, el Parlamento, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Cada uno de estos grupos puede adoptar una serie de medidas encaminadas a integrar el género en la formulación de políticas de seguridad.

### Gobierno nacional

(En este apartado se incluyen los órganos de coordinación en materia de seguridad y los comités encargados de la elaboración de las políticas de seguridad)

- Desarrollar la capacidad y el compromiso del personal y los funcionarios con niveles superiores de responsabilidad para incluir el género en la formulación de políticas de seguridad mediante iniciativas de capacitación, reuniones informativas e informes sobre cuestiones de género, así como a través de programas de tutorización.
- Incrementar la participación de mujeres en la formulación de políticas de seguridad mediante:
  - el nombramiento de mujeres como miembros de los consejos de seguridad nacional y de los comités encargados de la elaboración de políticas de seguridad;
  - La inclusión de representantes ministeriales o de otros entes gubernamentales o grupos parlamentarios responsables de los asuntos de género y de la mujer en los órganos encargados de la seguridad.
  - La creación de mecanismos para celebrar consultas con representantes de las organizaciones de mujeres y con expertos de género sobre cuestiones relacionadas con la política de seguridad.

## Estudio de caso núm.1 La política de seguridad nacional de Jamaica: un proceso inclusivo1

A mediados de 2007, el Gobierno de Jamaica adoptó una política integral de seguridad nacional denominada "*Hacia una nación segura y próspera*". Esta política estaba basada en un Libro Verde sobre una estrategia de seguridad nacional, que inicialmente se presentó ante el Parlamento en enero de 2006. El Libro Verde se convertiría posteriormente en el Libro Blanco sobre la estrategia de seguridad nacional. Al principio, el Gobierno jamaicano tenía previsto acometer un examen del sector de la defensa. Sin embargo, muy pronto se percató de que era necesario adoptar un enfoque más amplio con el fin de considerar todas las posibles amenazas para la seguridad nacional, como la delincuencia organizada, la violencia de las bandas, los problemas socioeconómicos y los desastres ambientales. Esto condujo a la puesta en marcha de un amplio proceso de consultas en el que participaron todas las áreas del Gobierno, organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil potencialmente afectados (incluidos los grupos de mujeres).

Con el título "Los efectos de la violencia sobre las comunidades", la política de seguridad nacional insta a prestar una gran atención a los efectos que ejerce la violencia sobre las personas, las comunidades y la sociedad. Dicha política señala que "la violencia doméstica es una de las formas de violencia más extendidas y comunes en la sociedad. Contribuye al panorama general de crimen y violencia por los efectos debilitantes que tiene sobre el entramado social y su función de socialización de los jóvenes, que hace que recurran a la violencia como medio para la resolución de conflictos. Las mujeres y los niños están desproporcionadamente expuestos al riesgo de sufrir violencia doméstica".

- Incluir explícitamente las cuestiones de género en las políticas de seguridad (véase el recuadro 1).
- Utilizar un lenguaje sensible al género para evitar la discriminación y la exclusión, utilizando términos neutros en la medida de lo posible.

### Parlamento

- Garantizar que los procesos de formulación de políticas de seguridad sean inclusivos y participativos a través de las medidas siguientes:
  - La celebración de procesos amplios de consultas públicas (véase el recuadro 2).
  - La organización de audiencias parlamentarias, debates abiertos y reuniones municipales para conocer las aportaciones de los hombres y mujeres de todos los sectores sociales sobre las cuestiones de seguridad y debatir sobre proyectos de políticas de seguridad.
  - La celebración de reuniones específicas para aquellos grupos sociales que quizá no puedan hablar en público, como las minorías étnicas.
- Luchar para conseguir una participación igualitaria de representantes parlamentarios de ambos sexos en la formulación de políticas de seguridad a través de:
  - El fomento de la participación de mujeres parlamentarias en las comisiones de defensa y seguridad.
  - Animando a las mujeres parlamentarias y/o a los parlamentarios de ambos sexos interesados en las cuestiones de género a reunirse con el fin de elaborar una plataforma común para tratar las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad más allá de las afiliaciones políticas.
  - Apoyando la creación de grupos o coaliciones para la defensa de los intereses de las mujeres en el Parlamento y en el seno de los partidos políticos (véase el estudio de caso núm. 2).

### Gobierno local

- Involucrar a mujeres, expertas y expertos de género y representantes de organizaciones de mujeres en los comités y consejos de seguridad comunitarios y en las auditorías de seguridad comunitarias.
- Tener en cuenta las diferentes necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en el ámbito de la seguridad y la justicia de cara a las iniciativas de prevención y respuesta ante la delincuencia, así como en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con la violencia de género.
- Dar a conocer los resultados de las auditorías de seguridad y de los procesos de planificación a los órganos nacionales y regionales encargados de la seguridad, de manera que se pueda tener en cuenta la realidad local en las políticas de seguridad nacionales.

### Organizaciones de la sociedad civil

- Promover la incorporación de las cuestiones de género en las políticas de seguridad nacional.

## Recuadro 2

### Las consultas sobre las políticas de seguridad nacional deberían incluir a los colectivos siguientes:

- Organizaciones comunitarias de mujeres, tanto urbanas como rurales.
  - Sindicatos.
  - Organizaciones religiosas.
  - Líderes y activistas comunitarios.
  - Organizaciones juveniles.
  - Asociaciones indígenas, étnicas y de otras minorías.
  - Organizaciones que trabajen por la justicia social.
  - Asociaciones de migrantes.
  - Asociaciones de personas con discapacidad.
  - Colectivos defensores de los intereses de los niños.
  - Investigadores y expertos del mundo académico.
  - Organizaciones internacionales.
- Representar los puntos de vista de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas de todos los sectores de la sociedad (incluidos los pertenecientes a grupos marginados) en los procesos de formulación de políticas de seguridad.
  - Proporcionar un recurso del que puedan beneficiarse los representantes parlamentarios y los responsables de la formulación de políticas de seguridad para obtener conocimientos técnicos y capacitación especializada sobre las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad.
  - Hacer un seguimiento de las cuestiones de género en la aplicación de las políticas de seguridad.
  - Llevar a cabo auditorías y evaluaciones de la política de seguridad y de las instituciones del sector de la seguridad.
  - La capacitación de género constituye una herramienta muy importante para la creación de capacidades para diseñar y ejecutar una política de seguridad con perspectiva de género. Entre los principales grupos destinatarios de la capacitación de género figuran los siguientes:
  - El personal de los ministerios implicados en la formulación de políticas de seguridad (ministerios de defensa, interior y asuntos exteriores).
  - Los miembros de los órganos de coordinación en materia de seguridad y los comités encargados de la elaboración de las políticas de seguridad.
  - Representantes parlamentarios que formen parte de las comisiones de defensa y seguridad así como el personal que trabaje para ellos y ellas.
  - Los miembros de los consejos locales de seguridad ciudadana o de los foros policiales comunitarios.
  - Las organizaciones de la sociedad civil que trabajen en el ámbito de la política de seguridad.
  - Se necesita un análisis, seguimiento y evaluación con perspectiva de género de las políticas de seguridad para garantizar que respondan a las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas. A modo de estrategias útiles para lograr ese objetivo cabe citar las siguientes:
  - La realización de análisis socioeconómicos y de género de los roles y relaciones de género existentes; en particular, el estudio de las diferencias en términos de actividades, el acceso a los recursos y la toma de decisiones y las limitaciones económicas, sociales, políticas y de otro tipo a las que se enfrentan las mujeres y los hombres.
  - El análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género para determinar la repercusión potencial o demostrado de la política de seguridad sobre los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.

- Un análisis presupuestario desde el punto de vista del género con objeto de establecer si se ha asignado un volumen de fondos adecuado para dar respuesta a las necesidades específicas de hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad.

### La herramienta 8 incluye también...

- Ejemplos de la utilización de un lenguaje sensible al género en las políticas de seguridad nacional.
- Un proceso de auditoría de seguridad comunitaria en cinco etapas.
- Medidas que pueden adoptar las OSC para respaldar una formulación de políticas de seguridad con perspectiva de género.
- Preguntas para llevar a cabo un análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género.
- Preguntas para llevar a cabo un análisis de los presupuestos desde el punto de vista del género.
- Retos y oportunidades para la integración de las cuestiones de género en la formulación de políticas de seguridad en entornos post-conflicto y en países en transición, desarrollados y en desarrollo.

## Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

La reforma del sector de la seguridad representa una prioridad fundamental en los países que se encuentran en una situación post-conflicto, y las políticas de seguridad constituirán una base esencial para la estructuración de este proceso. Los procesos de formulación de políticas de seguridad pueden ofrecer una oportunidad para renegociar las funciones y responsabilidades de los actores estatales y no estatales en materia de seguridad.

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- Es posible que las instituciones y la infraestructura estatales presenten debilidades y, en consecuencia, tengan escasa capacidad para llevar a cabo procesos de consulta amplios. A su vez, esto limita la participación de las organizaciones de mujeres y la inclusión de las cuestiones de género.
- Unos bajos niveles educativos y la falta de conocimientos técnicos especializados pueden obstaculizar la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas, afectando de forma especial a las mujeres y a determinados grupos étnicos.

## Estudio de caso núm. 2

### Integrar el género en la formulación de políticas de seguridad: el papel de las mujeres en el Consejo Nacional Africano en Sudáfrica<sup>2</sup>

La transición de Sudáfrica a la democracia demuestra que un entorno político favorable, la formación de una liga de mujeres en el seno de un partido político y la promoción de las cuestiones de género en todo el espectro político pueden influir en la política de seguridad nacional.

Las mujeres fueron las responsables de la creación del espacio político necesario para abordar las cuestiones de género, tanto en la sociedad civil como en los partidos políticos. La Liga de Mujeres del Consejo Nacional Africano se reformó en 1990 por el temor a que las mujeres quedaran marginadas. La Liga reclamó vigorosamente la inclusión de las mujeres en puestos de liderazgo y la integración de la igualdad de género en las políticas del Consejo Nacional Africano. El fruto de su labor de promoción resulta evidente por la publicación, en 1992, de un documento crucial titulado *Ready to Govern: Policy Guidelines for a Democratic South Africa* ("Listos para gobernar: Directrices de política para una Sudáfrica democrática), en el que se reconocía que "la discriminación de género ha excluido o subordinado la participación de las mujeres en todas las instituciones socioeconómicas y políticas"<sup>3</sup>. El documento *Ready to Govern* proponía adoptar cuatro valores interrelacionados: democracia y autoridad civil, seguridad humana, antimilitarismo e igualdad de género. Asimismo, insistía en que las instituciones del sector de la seguridad deben respetar los ideales de la democracia y la ausencia de racismo y sexismo, además de reflejar la composición de la sociedad sudafricana desde el punto de vista nacional y de género.

### Recuadro 3

#### Participación de las organizaciones de mujeres en la formulación de políticas de seguridad

- Facilitar la interacción entre los grupos de mujeres y los proveedores locales de servicios de seguridad, por ejemplo a través de la inclusión de mujeres en los comités de seguridad locales.
  - Desarrollar la capacidad de las organizaciones de mujeres para abordar las cuestiones relacionadas con la política de seguridad, incluida la supervisión del sector de la seguridad.
  - Incluir a representantes de las organizaciones de mujeres como expertas de género en las audiencias parlamentarias.
- El poder ejecutivo y las instituciones del sector de la seguridad pueden ver a las organizaciones de la sociedad civil como oponentes políticos, por lo que pueden ser reacios a trabajar con las organizaciones de mujeres.

#### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Los acuerdos de paz pueden incluir disposiciones que ordenen el desarrollo de políticas de seguridad nacional con perspectiva de género.
- Los diálogos participativos sobre la seguridad y la reconciliación a escala nacional pueden posibilitar que tanto las mujeres como los hombres puedan participar en la identificación de las necesidades y prioridades en lo que respecta a la seguridad nacional.
- Los grupos de la sociedad civil de mujeres que durante el conflicto hubieran trabajado en favor de la paz y la seguridad en el ámbito comunitario pueden aportar una experiencia muy valiosa para la formulación de políticas de seguridad.
- Una reforma constitucional y electoral que eleve la proporción de mujeres en el Parlamento facilita que estas pasen a ocupar puestos en los órganos de toma de decisiones encargados de la seguridad.

## Más información

Susanna Bearne, Olga Oliker, Kevin A. O'Brien y Andrew Rathmell: **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform**, The RAND Corporation, 2005.

DCAF: **DCAF Background: National Security Policy**, 2005.

Initiative for Inclusive Security and International Alert: **Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action**, 2004.

OCDE: **OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice**, 2007.

Kristin Valasek y Kaitlin Nelson: **Securing Equality, Engendering Peace: a Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN Security Council Resolution 1325)**, INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2006

- El aumento de los índices de violencia de género post-conflicto puede poner de relieve la necesidad de que las políticas de seguridad incluyan la prevención de este problema y la respuesta a él como prioridad en el ámbito de la seguridad.
- Los donantes y las organizaciones internacionales pueden respaldar los procesos de formulación de políticas con perspectiva de género.

## ¿ Preguntas para la formulación de políticas de seguridad nacional

Entre las preguntas fundamentales que se pueden plantear con el objetivo de garantizar que las políticas de seguridad nacional tengan en cuenta las cuestiones de género se encuentran las siguientes:

- ¿Se hace hincapié en la seguridad nacional o en la seguridad humana? ¿Se han incluido las amenazas internas y las amenazas cotidianas para la seguridad humana?
- ¿Se ha desarrollado la política de forma participativa, incluyendo a los grupos de mujeres y otras OSC, al personal del Ministerio de Asuntos de la Mujer, a las parlamentarias y a expertas y expertos en materia de género?
- ¿Cómo aborda la política las necesidades específicas de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en el terreno de la seguridad?
- ¿Cómo aborda la política la violencia de género?
- ¿Cómo enfatiza la política la importancia de los objetivos de igualdad de género, inclusive la no discriminación y la participación igualitaria de hombres y mujeres?
- ¿Está la política formulada con un lenguaje sensible al género?
- ¿Está la política en consonancia con las leyes y políticas internacionales, regionales y nacionales que regulan las cuestiones de género?
- ¿Se aplicará, supervisará y evaluará la política de un modo sensible al género?

#### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr).

La autora de esta Nota Práctica fue Mugiho Takeshita, del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 8, cuya elaboración corrió a cargo de Peter Albrecht y Karen Barnes, de International Alert.

1. *National Security Strategy for Jamaica: Towards a Secure and Prosperous Nation*, a Green Paper, revisado en mayo de 2006; y Stone, C. et al, *Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era*, 2005.
2. Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital contributions of South African Women*, (Washington DC: Women Waging Peace), 2004.

3. Congreso Nacional Africano (ANC), *Ready to Govern*, ANC Policy Guidelines for a Democratic South Africa, adoptado en la Conferencia Nacional celebrada del 28 al 31 de mayo de 1992. <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/readyto.html>

# Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

Karen Barnes y Peter Albrecht





# Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

Karen Barnes y Peter Albrecht

### Acerca de los autores

Karen Barnes y Peter Albrecht son miembros de International Alert.

International Alert es una ONG con sede en Londres que lleva más de 20 años trabajando con el objetivo de sentar las bases para la paz y seguridad duradera en las comunidades afectadas por conflictos violentos. El enfoque multifacético de International Alert se centra en diversas regiones con el objetivo de diseñar políticas y prácticas que contribuyan al establecimiento de la paz y de ayudar a desarrollar las capacidades y aptitudes por medio de la formación.

International Alert desarrolla su labor regional en la región de los Grandes Lagos de África, África Occidental, el Cáucaso Meridional, Nepal, Sri Lanka, Filipinas y Colombia. La organización lleva a cabo proyectos temáticos a escala local, regional e internacional, centrados en cuestiones transversales cruciales para el establecimiento de una paz sostenible. Entre los temas abordados figuran la economía y los negocios, el género, la gobernanza, la ayuda, la seguridad y la justicia.

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Sharon Bhagwan-Rolls, Marina Caparini, Sam Cook, Leymah Gbowee, Giji Gya, Franck Kamunga, Nick Killick, Minna Lyytikäinen, Elisabeth Porter y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), ahora ONU Mujeres. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugih Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta Herramienta sobre Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil forma parte de una caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. La caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres), DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (John Olsson, 1997).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Karen Barnes y Peter Albrecht. "Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW (ahora ONU Mujeres), 2008.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Papel de la sociedad civil en la supervisión del sector de la seguridad</b>	<b>1</b>
2.1 ¿Qué es la sociedad civil?.....	1
2.2 ¿Cómo participa la sociedad civil en la supervisión del sector de la seguridad?.....	2
2.3 Retos a los que se enfrenta la sociedad civil a la hora de participar en la supervisión del sector de la seguridad ...	2
<b>3. Importancia del género en la supervisión por parte de la sociedad civil</b>	<b>3</b>
3.1 Fortalecimiento de la apropiación local .....	3
3.2 Mecanismos de supervisión eficaces y exhaustivos mediante la integración de las cuestiones de género .....	4
3.3 Mejora de la supervisión a través de la participación de las organizaciones de mujeres .....	4
<b>4. Cómo integrar el género en la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil</b>	<b>5</b>
4.1 Órganos de supervisión del sector de la seguridad .....	6
4.2 Investigación y recogida de datos .....	7
4.3 Auditorías de género .....	8
4.4 Análisis presupuestario con perspectiva de género .....	8
4.5 Promoción y concienciación .....	9
4.6 Colaboración con los medios de comunicación .....	11
4.7 Capacitación de género para el personal del sector de la seguridad.....	12
4.8 Organizaciones de mujeres.....	14
4.9 Redes de la sociedad civil .....	16
4.10 Organizaciones de la sociedad civil sensibles al género .....	16
<b>5. Integración del género en la supervisión por parte de la sociedad civil en contextos específicos</b>	<b>17</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto .....	17
5.2 Países en transición y en desarrollo.....	18
5.3 Países desarrollados .....	19
<b>6. Principales recomendaciones</b>	<b>21</b>
<b>7. Recursos adicionales</b>	<b>22</b>

## ACRÓNIMOS

<b>APG</b>	Grupo Parlamentario Asociado (Reino Unido)
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>PE</b>	Parlamento Europeo
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>GAPS</b>	Gender Action for Peace and Security
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>PAN</b>	Plan de acción nacional
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>EAS</b>	Explotación y abuso sexuales
<b>RSS</b>	Reforma del sector de la seguridad
<b>ITS</b>	Infección de transmisión sexual
<b>WIPNET</b>	Women in Peacebuilding Network
<b>WOZA</b>	Women of Zimbabwe Arise
<b>CCB</b>	Campaña de la Cinta Blanca
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>Res. 1325</b>	Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

# Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

## 1 Introducción

Esta herramienta proporciona una introducción a la importancia y las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil, e incluye ejemplos prácticos y recomendaciones. La sociedad civil puede participar en el proceso de supervisión del sector de la seguridad de diversas formas, a través de mecanismos tanto formales como informales. El hecho de garantizar que se tengan en cuenta las cuestiones de género y la plena inclusión de las mujeres y sus organizaciones en este proceso puede mejorar el carácter participativo e integral de dichos mecanismos. Unos mecanismos de supervisión por parte de la sociedad civil que incorporen la perspectiva de género pueden garantizar más eficazmente la visibilidad y la inclusión de las necesidades e intereses de hombres y mujeres. A su vez, esto permite hacer responsable al sector de la seguridad de la protección de todos los miembros de la población.

Un sector de la seguridad transparente, responsable y eficazmente gestionado es un pilar fundamental del proceso democrático. La supervisión de este sector por parte de la sociedad civil es un mecanismo muy importante para apoyar la realización de estos valores, a través de la articulación y el traslado de las necesidades e intereses en materia de seguridad de la población a los responsables de la formulación de políticas, así como de la provisión de conocimientos especializados y vigilancia de los servicios de seguridad del Estado. Una deficiente regulación de las fuerzas de seguridad o la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas pueden dar lugar a un aumento de la inseguridad y a una asignación de recursos inadecuada, lo que puede socavar los esfuerzos dirigidos a mejorar la gobernanza. Además, un sector de la seguridad que no esté sujeto al control democrático puede ser fácilmente utilizado con fines partidistas, o provocar la desaparición del monopolio estatal del uso de la fuerza<sup>1</sup>. La supervisión de las políticas, estructuras, programas, acciones y procesos de reforma del sector de la seguridad constituye un modo de garantizar la defensa de las normas de derechos humanos y del Estado de derecho por parte de dicho sector.

Esta herramienta ha sido diseñada para ofrecer un recurso a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) involucradas en la supervisión del sector de la seguridad, así como a las que buscan desempeñar un papel más activo en este ámbito. La herramienta también puede ser útil para los responsables de la formulación de políticas, los funcionarios públicos nacionales, las organizaciones internacionales y regionales y los países donantes de todo el mundo que están implicados en el diseño y la implementación de reformas del sector de la seguridad, y que podrían desempeñar una función muy importante en el fortalecimiento y respaldo de la participación de la sociedad civil.

La herramienta incluye:

- Una descripción del papel de la sociedad civil en los mecanismos de supervisión.
- La lógica que subyace a la inclusión de las cuestiones de género y las formas en que dicha inclusión puede fortalecer y mejorar la supervisión.
- Puntos de partida para la incorporación del género en diferentes aspectos de la supervisión de la sociedad civil, acompañados de sugerencias y ejemplos prácticos.
- Una visión general sobre la integración del género en la supervisión de la sociedad civil en países que se encuentran en situaciones post-conflicto, en transición, en desarrollo y desarrollados.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

## 2 Papel de la sociedad civil en la supervisión del sector de la seguridad

### 2.1 Concepto de sociedad civil

La sociedad civil puede definirse como el espacio político comprendido entre la persona y el gobierno:

**La sociedad** civil es un ámbito paralelo y, al mismo tiempo, separado del Estado y del mercado, en el que los ciudadanos se agrupan libremente en función de sus intereses. Engloba un sector nacido voluntariamente y por iniciativa propia, integrado por personas formalmente asociadas que persiguen objetivos no lucrativos en organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de base comunitaria, entidades religiosas, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos de estudiantes, asociaciones culturales, etc.<sup>2</sup>

En una sociedad dada, la sociedad civil desempeña una serie de funciones como las siguientes:

- Representación de las diferentes circunscripciones existentes en el seno de la población.
- Provisión de conocimientos técnicos especializados a los responsables de la formulación de políticas y a las instituciones gubernamentales.
- Desarrollo de las capacidades de las ONG y de otras entidades.
- Prestación de servicios encomendados por el Estado.
- Creación de un espacio para la interacción social y la cooperación<sup>3</sup>.

Esta herramienta también abarca los medios de comunicación, que desempeñan un papel vital en la comunicación de las funciones y responsabilidades del Estado a la sociedad civil y actúan como correa de transmisión de los intereses y demandas de la sociedad civil a los responsables de la formulación de políticas.

### 2.2 ¿Cómo participa la sociedad civil en la supervisión del sector de la seguridad?

La supervisión del sector de la seguridad puede ser tanto interna como externa, y tiene lugar en numerosos niveles diferentes y a través de diversos órganos. La supervisión externa de dicho sector puede ejercerse principalmente de dos formas: en primer lugar, estableciendo mecanismos para que el sector de la seguridad rinda cuentas directamente ante la población; y, en segundo lugar, a través de la rendición de cuentas de los actos del sector de la seguridad por parte de los políticos y de la administración pública de cualquier país. Entre los órganos de supervisión externos más habituales se encuentran los parlamentos, los tribunales constitucionales, los órganos de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas y los ombudsmen.

La **supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil**, incluida la reforma del sector de la seguridad (RSS), entraña la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la definición de las políticas de seguridad y la supervisión de las estructuras y prácticas de los actores que intervienen en dicho sector<sup>4</sup>. El objetivo es garantizar que se tengan en cuenta los intereses y las perspectivas de la comunidad en la prestación de servicios de seguridad interna y externa, además de respaldar la apropiación local y la sostenibilidad. Además, en condiciones ideales, la supervisión de la sociedad civil respalda las normas democráticas internacionalmente aceptadas en lo que respecta a la transparencia y la rendición de cuentas. La sociedad civil puede ejercer su función supervisora a escala local, nacional, regional e internacional, y puede incluir la participación de las OSC en los mecanismos de supervisión, tanto formal como informal.

El sector de la seguridad engloba a los siguientes actores:

- **Los principales responsables de la seguridad:** fuerzas armadas, policía, gendarmerías, fuerzas paramilitares, servicios de inteligencia y seguridad, vigilantes fronterizos y autoridades aduaneras.
- **Los órganos de gestión y supervisión de la seguridad:** el parlamento y las comisiones legislativas pertinentes; el gobierno o poder ejecutivo, incluidos los ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores; los órganos asesores en materia de seguridad nacional; las autoridades tradicionales; y los órganos de gestión financiera.
- **Las instituciones judiciales y del Estado de derecho:** ministerio de Justicia, instituciones penitenciarias, servicios de investigación y enjuiciamiento penal, el poder judicial, otros sistemas de justicia tradicional, comisiones de derechos humanos y ombudsmen.
- **Fuerzas de seguridad extraoficiales:** ejércitos de liberación, guerrillas, guardaespaldas privados, empresas de seguridad privadas, empresas militares privadas y milicias de partidos políticos<sup>5</sup>.

Una cultura de participación y transparencia es clave para el funcionamiento y la gestión democrática del sector de la seguridad. La participación de la sociedad civil puede facilitar el logro de este objetivo. La experiencia y los

intereses independientes de la sociedad civil desempeñan una importante función de control y equilibrio con respecto al poder de decisión del Estado en asuntos referentes a la seguridad y la defensa. Y lo que es más importante, la incorporación de los actores de la sociedad civil a la labor supervisora permite a los responsables de la formulación de políticas conocer una mayor variedad de perspectivas, intereses, información y alternativas. No obstante, es importante reconocer que las OSC no siempre son democráticas o representativas de las necesidades o intereses de la población. Por lo tanto, su inclusión no se traducirá en todos los casos en una supervisión eficaz.

Las principales vías de participación de la sociedad civil en la supervisión del sector de la seguridad son:

- **Como fuente de conocimientos técnicos especializados y asesoramiento en materia de políticas**, para aportar información a los responsables de la formulación de políticas y dar a conocer las necesidades y los intereses de la comunidad en materia de seguridad.
- **A través de la mejora de la apropiación local y la inclusión**, mediante la participación de grupos diversos en los debates en los que se traten cuestiones relacionadas con la seguridad.
- **Como colectivo vigilante**, a fin de hacer responsables a las autoridades de sus actos mediante grupos de presión, campañas públicas de sensibilización o la presión directa por parte de los ciudadanos.
- **Facilitando el diálogo y la negociación** entre los responsables de la formulación de políticas, las instituciones del sector de la seguridad y los funcionarios, por un lado, y la población, por otro.
- **A través de campañas de promoción** que creen conciencia sobre las preocupaciones y los problemas claves en materia de seguridad, las violaciones de los derechos humanos, la apropiación indebida de fondos y otros abusos similares.
- **Mediante la prestación de servicios** y la provisión de recursos de seguridad y justicia alternativos en caso de inestabilidad del Estado o de que este no esté dispuesto a asumir dichas funciones, o cuando la sociedad civil tenga una mayor capacidad para prestar esos servicios.

### 2.3 Retos a los que se enfrenta la sociedad civil a la hora de participar en la supervisión del sector de la seguridad

Existe una serie de desafíos claves que pueden limitar la capacidad de la sociedad civil para llevar a cabo su labor de supervisión de un modo eficaz:

- **La tradición de secretismo** que rodea al sector de la seguridad supone una traba para los esfuerzos dirigidos a regular sus políticas y actividades o para informar a la población sobre estas.
- **La priorización de la seguridad nacional** frente a las libertades civiles y los derechos humanos, que reduce el margen para exigir responsabilidades al sector de la seguridad.
- **La falta de experiencia y capacidad** de las OSC para involucrarse en cuestiones relacionadas con el sector de la seguridad.

- **La falta de confianza y/o transparencia** entre las OSC y el sector de la seguridad puede dificultar el acceso de las primeras a los principales responsables de la adopción de decisiones, así como para influir en las políticas y programas relacionados con la seguridad y la justicia. La ausencia de confianza o de colaboración entre las propias OSC también puede representar un obstáculo.
- **La falta de independencia de las OSC**, que están financiadas o controladas por determinados miembros o entidades del sector de la seguridad, lo que compromete su independencia.
- **Un apoyo insuficiente de los donantes** a la transparencia y la rendición de cuentas democrática del sector de la seguridad, en favor de la asistencia técnica y la eficiencia del sector, lo que excluye la posibilidad de hacer hincapié en el fortalecimiento de la supervisión por parte de la sociedad civil<sup>6</sup>.
- **La fragmentación de la sociedad civil**, que impide que las organizaciones colaboren o realicen una defensa conjunta de cuestiones relacionadas con la supervisión del sector de la seguridad. Las OSC pueden estar dominadas por determinados grupos y organizaciones, lo que puede conducir, por ejemplo, a la marginación de los grupos de mujeres o de las organizaciones rurales o a que estas tengan dificultades para participar en los mecanismos de supervisión.

Las organizaciones de la sociedad civil no son homogéneas; su naturaleza, capacidad y estructura puede ser muy diferente según el contexto. Esta diversidad plantea tanto retos como oportunidades. La diversidad de las OSC es una de las fortalezas más importantes de la sociedad civil, puesto que la riqueza de sus conocimientos y su experiencia, así como las diferentes perspectivas que aportan y sus prioridades específicas les permiten realizar aportaciones muy importantes en muchas esferas y en ámbitos muy diversos. Además, las OSC pueden gozar de una posición magnífica para supervisar al sector de la seguridad, puesto que su independencia puede permitirles ser más críticas con los actores y estructuras de este sector.

Este es un reto para las organizaciones de donantes, que, por varios motivos, pueden terminar colaborando con las OSC más accesibles y consolidadas pese a que no sean representativas de los intereses de la mayoría de los agentes locales. Si la población en general (o el gobierno y el resto de partes interesadas claves) no reconoce la legitimidad de las OSC, su eficacia puede verse comprometida, así como su capacidad para realizar una aportación constructiva a los mecanismos de supervisión. Es particularmente importante que las OSC involucradas en la labor de supervisión dispongan de redes que trasciendan las capitales y las élites nacionales, que con frecuencia pueden dominar las estructuras formales.

Aprovecharla diversidad de perspectivas para garantizar una representación y una legitimidad elevadas, reconociendo al mismo tiempo que algunas OSC poseen mayor experiencia, capacidad y acceso que otras a los mecanismos de supervisión, es un desafío al que se enfrentan las propias OSC y los actores externos que apoyan su participación en el sector de la seguridad.

## 3 Importancia del género en la supervisión por parte de la sociedad civil

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

**La transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>7</sup>.

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

En términos generales, el papel de cualquier proceso de supervisión es fortalecer las estructuras, políticas y mecanismos existentes para asegurar la rendición de cuentas por parte del sector de la seguridad, tanto en términos financieros como en lo tocante a sus acciones. La integración de la perspectiva de género y la plena participación de las organizaciones de mujeres fortalecen la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil de muchas maneras, entre las que cabe citar el fomento de la apropiación local, la mejora de la eficacia y la rendición de cuentas.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).*
- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).*
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).*

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

### 3.1 Fortalecimiento de la apropiación local

*"La participación de la sociedad civil en los programas de reforma del sector de la seguridad es una condición previa para aumentar la apropiación local y lograr que sea más inclusiva y, en última instancia, para mejorar la sostenibilidad. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un importante papel que desempeñar por el potencial que tienen de dar voz a los intereses y preocupaciones del conjunto de la población y de impulsar reformas que respondan a las necesidades de los ciudadanos en materia de seguridad y justicia".*

OCDE-DAC, *Handbook on Security System Reform*<sup>8</sup>

Aunque puede exigir tiempo, amplios debates, colaboración y compromiso entre diversos actores, la apropiación local es fundamental para el desarrollo de un sector de la seguridad democrático, transparente y responsable. En ocasiones, no obstante, los donantes y otros actores externos continúan imponiendo a las partes interesadas locales unos modelos, políticas y programas que no reflejan las prioridades y los intereses de estas últimas<sup>9</sup>. Las consecuencias de estos planteamientos "de arriba abajo" son evidentes: "El imperativo de la apropiación local es una cuestión de respeto, pero también una necesidad práctica. El resultado es que las reformas en cuyo diseño y ejecución no se cuenta con los actores locales tienen escasas probabilidades de éxito y sostenibilidad. En ausencia de apropiación local, la reforma del sector de la seguridad está abocada al fracaso".

La integración de las cuestiones de género puede crear apropiación local o consolidarla, al garantizar que tanto los hombres como las mujeres participen y tengan interés en el desarrollo o la reforma del sector de la seguridad, ya que afecta a sus comunidades y países. Asimismo, subraya la importancia de involucrar a las organizaciones de mujeres como partes interesadas claves a nivel local (véase el apartado 3.3). Además, en ausencia de apropiación local y, en particular, si las perspectivas y los actores locales no se tienen en cuenta en el proceso de reforma o fortalecimiento del sector de la seguridad, la integración de la perspectiva de género será prácticamente imposible. Un paso necesario para integrar la perspectiva de género en el sector de la seguridad es lograr la participación de todos los miembros de la población a fin de identificar sus funciones, responsabilidades, necesidades e intereses en lo que respecta a la prestación de servicios de seguridad. El proceso de obtención de esta información solo puede arrojar resultados positivos si los actores locales participan y se involucran activamente en las cuestiones relacionadas con la seguridad.

Los donantes, tales como el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), han reconocido que sin la apropiación local es improbable que la reforma del sector de la seguridad culmine con éxito<sup>10</sup>. Si bien el grado de apropiación local en lo que respecta a la RSS depende en gran medida de la capacidad de participación de la sociedad civil y de la voluntad política del gobierno de adoptar un enfoque inclusivo, los actores externos también pueden desempeñar un papel importante, respaldando una implicación y una participación más intensas en los programas y proyectos promovidos por los agentes locales<sup>11</sup>.

### 3.2 Mecanismos de supervisión eficaces y exhaustivos mediante la integración de las cuestiones de género

La perspectiva de género es importante para la supervisión por parte de la sociedad civil por varios motivos. Uno de los más importantes es que ayuda a reconocer que cualquier población constituye un grupo heterogéneo, con necesidades e intereses muy diversos en lo que respecta a la seguridad. Los hombres y las mujeres también pueden asumir roles y responsabilidades muy diferentes en relación con el sector de la seguridad, que con frecuencia resultan de determinadas concepciones sociales acerca del género. Por ejemplo, es habitual esperar que los hombres sean los "proveedores" de seguridad en sus familias y comunidades, y generalmente están mucho más expuestos a la violencia relacionada con las armas. Las mujeres, por su parte, presentan a menudo necesidades específicas en materia de seguridad, como la protección

frente a la violencia doméstica, un problema para el que, en ocasiones, el sistema judicial y los organismos encargados de hacer cumplir la ley no tienen una respuesta adecuada. Dado que el sector de la seguridad tiene el mandato de prestar servicios de seguridad y justicia a hombres y mujeres, es crucial que los procesos de supervisión por parte de la sociedad civil incorporen las cuestiones de género en su función supervisora con objeto de garantizar que los sistemas y estructuras existentes satisfagan las necesidades de todas las personas, no solo de los sectores más visibles o privilegiados de la sociedad.

A través de sus funciones de análisis, vigilancia y supervisión, la sociedad civil puede señalar a aquellas personas o entidades que estén excluidas de la toma de decisiones sobre el sector de la seguridad así como los segmentos de la población con menor grado de apropiación y acceso a los mecanismos y la protección del sector de la seguridad. Una de las funciones más importantes de cualquier mecanismo de supervisión consiste en garantizar la participación de los colectivos marginados en el proceso. A su vez, esto puede conducir a una mayor implicación de las organizaciones de mujeres en los procesos de seguridad<sup>12</sup>.

Las instituciones y personas que tienen la misión de prestar servicios de seguridad pueden ser a veces una fuente de inseguridad para la población en general, en particular para las mujeres y los grupos marginados, que pueden sufrir violencia a manos de las fuerzas de seguridad. Esta violencia, incluida la de género, puede ser perpetrada por el personal del sector de la seguridad o emanar de las leyes, políticas y estructuras que conforman el Estado de derecho. Cuando los mecanismos de supervisión de la sociedad civil no tienen en cuenta los temas de género, las estructuras, las políticas y la cultura del sector de la seguridad pueden seguir otorgando impunidad a la violencia de género cometida contra mujeres, hombres, niñas y niños así como a la desigualdad de género y a las prácticas de exclusión. Este es, en sí mismo, un poderoso argumento para asegurar que la supervisión por parte de la sociedad civil incluya la perspectiva de todos los grupos existentes en el seno de una población dada.

Es importante señalar que la supervisión no concierne únicamente a las estructuras y los procedimientos, sino también a factores menos cuantificables como la tradición, la cultura política y otras normas de conducta informales que influyen en la determinación de la responsabilidad del sector de la seguridad<sup>13</sup>. Las dinámicas de género constituyen una fuerza mediadora muy relevante en la configuración de todos estos factores, por lo que el hecho de entender su influencia sobre el sector de la seguridad puede arrojar luz sobre los puntos de partida y los mecanismos necesarios para lograr unas prácticas más transparentes y responsables.

### 3.3 Mejora de la supervisión a través de la participación de las organizaciones de mujeres

Con demasiada frecuencia, las organizaciones de la sociedad civil de mujeres constituyen un recurso infrutilizado a la hora de garantizar una supervisión eficaz del sector de la seguridad. En los casos en que el Estado no es capaz de prestar servicios de seguridad y justicia a toda la población, los grupos de mujeres pueden irrumpir para proporcionar alojamiento seguro a las víctimas de la violencia de género, promover reformas legales sensibles al género, concienciar a hombres y mujeres sobre sus derechos humanos y sobre las obligaciones del Estado de protegerlos, y ofrecer muchos otros servicios y formas de desarrollo de las capacidades en sus comunidades. Su

experiencia y sus conocimientos de las necesidades de los diversos colectivos en materia de seguridad y justicia no deben ignorarse. Las organizaciones de mujeres pueden mejorar la supervisión del sector de la seguridad y garantizar la inclusión de la perspectiva de género a través de:

- La prestación de asesoramiento en materia de políticas sobre la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta.
- El seguimiento de la aplicación de los acuerdos internacionales y regionales, así como de las políticas nacionales e institucionales sobre la igualdad de género relativas a las instituciones del sector de la seguridad.
- El desarrollo de las capacidades de los órganos de gobernanza y supervisión en materia de género y cuestiones de seguridad.
- Una labor dirigida a garantizar que la supervisión sea exhaustiva y responda a las necesidades de las comunidades, mediante la identificación de las amenazas y los problemas a los que se enfrentan las personas y las comunidades (sobre todo los colectivos marginados) en lo que respecta a la seguridad.
- La facilitación del diálogo y de la negociación entre las comunidades locales y los órganos supervisores del sector de la seguridad.
- La concienciación de los ciudadanos sobre cómo exigir responsabilidades a las instituciones del sector de la seguridad, por ejemplo a través de denuncias de abusos policiales.
- La promoción de mujeres a puestos de liderazgo y con responsabilidad decisoria en las instituciones del sector de la seguridad y los órganos supervisores.

Otra ventaja de involucrar a las organizaciones de mujeres en la supervisión del sector de la seguridad es su capacidad para acceder a poblaciones a las que es difícil llegar. Dado que con frecuencia se consideran menos amenazadoras, en ocasiones las mujeres pueden desenvolverse mejor en contextos de conflicto y, de ese modo, conseguir información más precisa sobre las necesidades en materia de seguridad de los miembros de la población más afectados por dichos conflictos. Sin embargo, aunque el hecho de garantizar la participación plena y en pie de igualdad de las mujeres y sus organizaciones es un paso importante hacia el logro de una verdadera representatividad de las OSC, no conducirá por sí solo a la igualdad de género. También es fundamental transversalizar la perspectiva de género en todos los aspectos de la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil, con objeto de asegurar que se tengan en cuenta las preocupaciones, necesidades, intereses y perspectivas de hombres y mujeres (para obtener más información al respecto, véase la sección 5).

La realidad es que puede resultar complicado garantizar la plena integración de la perspectiva de género en la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil, debido a la falta de conocimientos especializados, recursos, voluntad política, tiempo y otros factores. No obstante, el desarrollo de estrategias dirigidas a integrar las cuestiones de género y una búsqueda más activa de la participación de las organizaciones de mujeres en estos procesos pueden tener un efecto positivo en la eficacia global de la supervisión que lleva a cabo la sociedad civil. Entre las posibles consecuencias de ellos figuran las siguientes:

- Una mayor comprensión de las estructuras y los procesos de seguridad a través de la implicación de todas las partes interesadas claves perteneciente a cualquier población, incluidos los colectivos marginados y los grupos de mujeres. Estos grupos aportan perspectivas,

conocimientos y experiencias diferentes a la supervisión del sector de la seguridad que proporcionan una visión y unas estrategias alternativas para mejorar la seguridad en general en un contexto determinado. La inclusión de las mujeres también puede hacer que los hombres piensen de manera diferente sobre sí mismos como "proveedores" de seguridad así como sobre sus propias inseguridades.

- Hace que los problemas claves de seguridad, como la violencia contra la mujer, sean más "visibles". Esto permite mejorar la eficacia de los mecanismos de supervisión a la hora de cumplir su cometido en cuanto a la identificación, vigilancia y promoción en torno a estas cuestiones.
- Incrementa la legitimidad de los mecanismos de supervisión a través de una mayor participación y representación de las necesidades e intereses de la población en su conjunto, en lugar de tener en cuenta solamente los de los grupos dominantes.

## 4 Cómo integrar el género en la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

Existen varios puntos de partida esenciales para una integración eficaz de las cuestiones de género en los procesos de supervisión del sector de la seguridad y de la reforma de este sector por parte de la sociedad civil. Es preciso recordar que su existencia no vendrá dada, sino que es necesario un determinado grado de voluntad política, disponibilidad de recursos y capacidad para poder acometer la transversalización de género. Además, al igual que una supervisión eficaz pasa por una dotación de fondos adecuada, también es esencial destinar financiación específica a la incorporación de las cuestiones de género.

Las oportunidades y los puntos de partida para integrar el género en los procesos de supervisión que lleva a cabo la sociedad civil varían según el contexto específico: capacidades de las OSC, necesidades en materia de seguridad y justicia e institución del sector de la seguridad involucrada. La integración del género en la supervisión puede conllevar, entre otras, las medidas siguientes:

- Garantizar la transparencia y la equidad de los procedimientos disciplinarios.
- El establecimiento de unas normas de conducta mínimas y de códigos éticos para el personal de los servicios de seguridad.
- Asegurar la detección de las necesidades específicas de género y su incorporación a las estructuras y prácticas del sector de la seguridad.
- El fomento de la incorporación de un mayor número de mujeres a los servicios de seguridad, especialmente a los niveles superiores de adopción de decisiones.
- La creación de conciencia entre la población sobre los principales problemas de seguridad, sobre todo en lo que se refiere a las mujeres y los grupos vulnerables.
- La canalización de las quejas de los ciudadanos a la persona u organización adecuada del sector de la seguridad.

Las recomendaciones que se ofrecen en esta sección son de carácter general. La sección 5 incluye recomendaciones e información más detalladas sobre la participación de la sociedad civil en la supervisión del sector de la seguridad en contextos post-conflicto, en transición, en desarrollo y desarrollados.

#### 4.1 Órganos de supervisión del sector de la seguridad

La sociedad civil puede participar en diversos órganos de supervisión oficiales del sector de la seguridad, como las juntas civiles de examen, las comisiones de examen de las denuncias públicas, equipos de expertos técnicos y grupos de seguimiento independientes, así como en evaluaciones de determinados aspectos del sector de la seguridad encomendadas por el Estado, como las prisiones, la conducta policial, etc. Estos órganos tienen la misión de analizar, supervisar o evaluar las instituciones del sector de la seguridad y, por tanto, representan un punto de partida fundamental para garantizar la inclusión de las cuestiones de género y la participación de las mujeres y sus organizaciones. La sociedad civil puede aportar información a los mecanismos de supervisión parlamentarios, trabajando con los representantes del poder legislativo para contextualizar las preguntas parlamentarias sobre temas relacionados con la seguridad o iniciar debates sobre estas cuestiones.

Véase la Herramienta sobre género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

Dados sus conocimientos específicos, su experiencia en la prestación de servicios de seguridad y su comprensión de las necesidades de las mujeres en el seno de las comunidades en las que viven, las organizaciones de mujeres pueden aportar un valor añadido muy importante si son incluidas en los procesos participativos o consultivos de los órganos de supervisión:

- En **Fiji**, las ONG de mujeres que colaboraban con el Ministerio de Asuntos de la Mujer se reunieron con el Comité Nacional de Examen del Sector de la Seguridad y la Defensa de Fiji en el marco del proceso de examen emprendido en 2003. Las organizaciones de mujeres plantearon una serie de críticas, referentes, por ejemplo, a:
  - cómo se estaba llevando a cabo el proceso de examen;
  - a quién se estaba consultando;

- qué cuestiones se habían identificado como amenazas para la seguridad;
- cómo se estaban teniendo en cuenta en el proceso las normas internacionales, incluida la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Como resultado de estas consultas se presentaron dos comunicaciones al Comité. Una de ellas incluía recomendaciones para el nombramiento permanente de la Ministra de Asuntos de la Mujer como miembro del Consejo de Seguridad Nacional, así como en cuanto a la representación de mujeres en los comités de seguridad provinciales y de distrito<sup>14</sup>.

- En **Camboya**, las organizaciones de mujeres y los grupos defensores de los derechos humanos, como la Liga Camboyana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, colaboran con los organismos de supervisión gubernamentales en la investigación de las denuncias de abuso y el seguimiento de la aplicación de la Ley sobre la prevención de la violencia doméstica y la protección de las víctimas recientemente adoptada en este país. Esta ley concede a la policía mayores poderes de intervención en casos de violencia doméstica y fortalece el recurso legal del que disponen las víctimas. Además de su labor de seguimiento, las OSC prestan asistencia legal y ofrecen viviendas seguras a las víctimas<sup>15</sup>.

Además de incluir a las organizaciones de mujeres, lo ideal es que los órganos de supervisión tengan una representación igualitaria de hombres y mujeres. La actual falta de participación de las mujeres puede deberse a obstáculos tales como:

- La falta de tiempo u oportunidades para que las mujeres puedan contribuir a estos procesos, debido a sus responsabilidades domésticas.
- Unas actitudes socioculturales que impiden a las mujeres involucrarse en las instituciones del sector de la seguridad en la esfera pública.
- La falta de aptitudes para realizar aportaciones constructivas.

Muchas de estas barreras pueden superarse a través de la capacitación, la concienciación y la adopción de políticas proactivas por parte de las OSC que participan en los órganos de supervisión y seguimiento. Este tipo de medidas resultarán beneficiosas para los mecanismos generales de supervisión, al garantizar el acceso a una mayor variedad de experiencias, conocimientos y recursos.

Es fundamental transversalizar las cuestiones de género en todas las actividades de los órganos de supervisión y contar con estructuras y procesos adecuados para que esto suceda.

<b>Recuadro 1</b>	<b>Ejemplo de lista de verificación sobre cuestiones de género para los órganos de supervisión del sector de la seguridad en contextos post-conflicto<sup>16</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ¿Las mujeres, los hombres, las niñas y los niños se ven afectados de forma diferente por la situación en lo que respecta a la seguridad?</li> <li>✓ ¿Se conocen los problemas de seguridad a los que se enfrentan hombres y mujeres, y se abordan sus preocupaciones?</li> <li>✓ ¿Se despliegan mujeres en el marco de los procesos de mantenimiento de la paz? Si es así, ¿en qué medida?</li> <li>✓ ¿Recibe el personal encargado del mantenimiento de la paz cursos de capacitación de género de forma previa a su despliegue y durante las misiones?</li> <li>✓ ¿Qué función desempeñan las mujeres en el ejército, los grupos armados, la policía y el resto de instituciones del sector de la seguridad, como los servicios de inteligencia, la policía fronteriza, los servicios aduaneros, de inmigración y otros órganos encargados de hacer cumplir la ley (porcentaje de representación en los diferentes cuerpos y servicios, con información desagregada por rango y categoría)?</li> <li>✓ ¿Se adoptan medidas para garantizar que las mujeres puedan incorporarse al ejército, la policía o cualquier otra institución del sector de la seguridad?</li> <li>✓ ¿Qué necesidades de capacitación presentan las mujeres y los hombres que forman parte del ejército y de grupos armados?</li> <li>✓ ¿Se proporciona capacitación de género a las fuerzas armadas y otros servicios de seguridad?</li> </ul>	

## Recuadro 2 Datos desagregados por sexo<sup>18</sup>

Los datos desagregados por sexo (entendidos como información estadística que diferencia entre hombres y mujeres) representan una contribución fundamental a la investigación y la recogida de datos con perspectiva de género sobre el sector de la seguridad. Estos datos permiten visibilizar las diferentes amenazas, necesidades, percepciones y recursos que tienen los hombres y las mujeres en el ámbito de la seguridad y la justicia, lo que constituye una valiosa herramienta para acometer reformas con perspectiva de género.

Los datos desagregados por sexo se pueden utilizar para:

- Identificar las diferentes amenazas a las que se enfrentan las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en la esfera de la seguridad y la justicia, y conocer la evolución de dichas amenazas a lo largo del tiempo.
- Evaluar si la prestación de servicios de seguridad a hombres, mujeres, niños y niñas es igualitaria.
- Con carácter general, identificar y definir problemas, desarrollar opciones y elegir aquella que resulte más eficaz y beneficiosa, tanto para los hombres como para las mujeres.
- Asignar los recursos de un modo más equitativo.
- Supervisar y evaluar las políticas y los programas de seguridad a través de los efectos específicos que ejercen sobre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños.

However, there can be a tendency to overlook gender issues in monitoring of the security sector or not to perceive them as relevant to security issues. One way to address this is to provide gender training to participants in security sector monitoring bodies to enable them to identify opportunities for integrating gender and provide them with practical skills such as how to monitor human rights violations against women and girls. Checklists or guidelines on integrating gender can be useful (see Box 1).

CSOs that have capacity for research and analysis, such as academic centres, think tanks and policy institutes can be particularly well placed to provide input for security sector monitoring bodies. It can be especially important for CSOs with technical expertise, for example in reform of discriminatory legislation, to be consulted on gender-related issues that come before oversight bodies.

### Sugerencias dirigidas a las OSC que participan en órganos de supervisión del sector de la seguridad de cara a la integración de las cuestiones de género en dichos procesos

- Proporcionar capacitación de género a los órganos de supervisión del sector de la seguridad, incluidos los participantes pertenecientes a OSC, con el fin de mejorar su capacidad para integrar las cuestiones de género.
- Desarrollar listas de verificación de género para las diferentes actividades de seguimiento y evaluación, con el objetivo de garantizar una integración sistemática de las cuestiones de género.
- Asegurar que las organizaciones de mujeres participen en estos procesos o sean consultadas.
- Promover una participación igualitaria de hombres y mujeres en el órgano de supervisión.

## 4.2 Investigación y recogida de datos

La exhaustividad y la eficacia de la supervisión dependen en gran medida de la existencia de investigaciones y datos claros, representativos y completos sobre las actividades y el funcionamiento del sector de la seguridad. Las OSC pueden desempeñar un papel clave en el seguimiento independiente y la recopilación de información, que en última instancia puede utilizarse para denunciar abusos, exigir responsabilidades al sector de la seguridad o formular sugerencias de mejorar para el sector. Sin

embargo, a menudo no se tienen en cuenta las cuestiones de género en las labores de investigación y recogida de datos sobre el sector de la seguridad.

Como se ha puesto de manifiesto al inicio de esta herramienta, los hombres y las mujeres tienen experiencias y percepciones muy diferentes en lo que respecta a la seguridad y la justicia. Para que las investigaciones y los datos (sean recabados por los órganos de supervisión o estén destinados a ser utilizados por ellos) reflejen con precisión todas las perspectivas, es fundamental que estén desagregados por sexo y que presten una atención específica a las cuestiones de género. También es importante incluir indicadores sensibles al género y medir las variaciones producidas para posibilitar el seguimiento y la evaluación de los avances logrados<sup>17</sup>.

Los datos e investigaciones sobre el sector de la seguridad pueden actuar a modo de línea de referencia desde la que determinar los efectos de las políticas y programas de seguridad. Dado que los actores de la sociedad civil suelen tener mayor acceso a las comunidades locales que las fuerzas de seguridad del Estado, se encuentran en mejor posición para obtener este tipo de información. Lo ideal es recopilarla a través de procesos consultivos y participativos que involucren a todos los miembros de la comunidad. Sería necesario adoptar iniciativas específicas para garantizar la plena participación de las mujeres y las niñas así como de los hombres y niños marginados. Puede que en el **Afganistán**, por ejemplo, las mujeres tengan dificultades para participar en este tipo de consultas sin ir acompañadas por hombres. En esos casos es importante garantizar que las OSC reserven un volumen adecuado de recursos para posibilitar la participación de las mujeres (es decir, prevean una dotación que permita sufragar el alojamiento y la manutención de los acompañantes que viajen con ellas). Además de generar datos desagregados por sexo, es importante que los métodos de recogida de información sean transparentes y que los resultados sean objeto de una amplia difusión. La participación de las organizaciones de mujeres en la recogida y el análisis de los datos puede ser un modo de incrementar el acceso a las mujeres de la comunidad y de mejorar el conocimiento de sus necesidades y preocupaciones específicas en materia de seguridad.

Además de asegurar la desagregación de los datos por sexo y que las investigaciones tengan en cuenta tanto a las mujeres como a las niñas, la labor de investigación y recogida de datos también puede centrarse en documentar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y

## Recuadro 3

## Guías sobre documentación de violaciones de los derechos humanos

"Documenting women's rights violations by non-state actors: Activist strategies from Muslim communities", Jan Bauer y Anissa Hélie, Rights & Democracy and Women living under Muslim laws, 2006.

"Monitoring and Reporting Human Rights Abuses in Africa: A Handbook for Community Activists", Amnistía Internacional, 2002.

Elizabeth Shrader, "Methodologies to Measure the Gender Dimensions of Crime and Violence", Banco Mundial, 2001.

"Researching Violence against Women: A Practical Guide for Researchers and Activists", Mary Ellsberg y Lori Heise, OMS y PATH, 2005.

las niñas (véase el recuadro 3). Las organizaciones de mujeres con experiencia en el ámbito de la ayuda a las supervivientes de la violencia de género pueden estar mejor capacitadas para llevar a cabo estudios en profundidad sobre este tema. Sin embargo, es importante que las encuestas generales y la documentación de las violaciones de los derechos humanos incluyan a las mujeres, las niñas y los niños, y que formulen preguntas específicamente relativas a la violencia de género. Deberían llevarse a cabo investigaciones generales sobre la prevalencia y la prevención de las violaciones de los derechos humanos en la sociedad, así como sobre las cometidas por el personal del sector de la seguridad.

Una vez que se haya recabado información y datos con perspectiva de género, es vital proceder a su distribución para garantizar un efecto tanto en las comunidades locales como en los responsables claves de la adopción de decisiones del sector de la seguridad y en el resto del gobierno. A menudo, en los casos en que se recoge este tipo de datos, existe el riesgo de que no se incluyan en las políticas, informes o evaluaciones del sector de la seguridad. En consecuencia, es importante que la sociedad civil defienda una utilización efectiva de los datos recabados y de las investigaciones realizadas. Esto puede hacerse de varias formas, por ejemplo a través de:

- Una comunicación o un contacto directos con determinados responsables de la formulación de políticas que trabajen en las diversas áreas del sector de la seguridad.
- Campañas públicas sobre temas claves, basadas en las investigaciones desarrolladas y en los datos recabados.
- La recopilación de dichas investigaciones y datos en evaluaciones, análisis y documentos informativos sobre los principales aspectos del sector de la seguridad, que puedan ser objeto de una amplia difusión y utilizarse como herramienta de promoción con funcionarios públicos y otras partes interesadas.
- El uso de métodos innovadores de difusión de información, utilizando, por ejemplo, emisoras de radio comunitarias, redes de contactos sociales o centros de información móviles.
- La adaptación de las investigaciones y los datos a formatos no escritos (por ejemplo, carteles, cómics, juegos, canciones, etc.) para que las poblaciones analfabetas también puedan acceder a ellos.

### ! Sugerencias para que las OSC mejoren la utilización de las investigaciones desarrolladas y los datos recabados con perspectiva de género

- Proporcionar capacitación al personal de las OSC sobre datos y métodos de investigación sensibles al género.
- Garantizar la incorporación de las investigaciones con perspectiva de género y los datos desagregados por sexo en los análisis del sector de la seguridad.
- Utilizar investigaciones con perspectiva de género para desarrollar campañas públicas sobre cuestiones de seguridad referidas principalmente a las mujeres (por ejemplo, la violencia doméstica) y a los hombres (el uso indebido de armas ligeras).
- Desarrollar múltiples estrategias innovadoras para difundir las investigaciones sensibles al género, sobre todo entre las poblaciones analfabetas de mujeres y del ámbito rural.

### 4.3 Auditorías de género

Las auditorías de género constituyen una herramienta específica para el análisis de un proceso, estructura, política u organización particular desde la perspectiva de género. Estas auditorías ofrecen una evaluación de las medidas ya adoptadas y pueden identificar puntos de partida o deficiencias de cara a actuaciones futuras. En el caso concreto del sector de la seguridad, las auditorías de género pueden ser muy útiles para determinar en qué medida las instituciones del sector de la seguridad están dando respuesta a las necesidades de las mujeres, hombres, niñas y niños; si el entorno de trabajo es o no discriminatorio; los obstáculos a una mayor participación de la mujer; y el nivel de integración de la perspectiva de género en las políticas y prácticas. Las OSC, ya actúen de forma independiente o como participantes en los órganos de supervisión, gozan de una buena posición para llevar a cabo auditorías de género, siempre que posean los conocimientos especializados y los recursos necesarios para ello y que tengan acceso a los funcionarios del sector de la seguridad.

Véase la Herramienta sobre el análisis, seguimiento y evaluación de género y la reforma del sector de seguridad

### ! Sugerencias para las OSC que tengan la intención de realizar auditorías de género

- Incluir las auditorías de género como parte de los análisis o evaluaciones de la reforma del sector de la seguridad.
- Integrar las cuestiones de género en los mecanismos de análisis o evaluación habituales del sector de la seguridad.
- Seguir trabajando sobre las conclusiones de la auditoría con las principales partes interesadas para garantizar que se tengan en cuenta en la reforma.

### 4.4 Análisis presupuestario con perspectiva de género

Otras herramienta para supervisar el sector de la seguridad es el análisis de los presupuestos destinados a la defensa y la seguridad desde la perspectiva de género. Dado

que los presupuestos de defensa suelen representar una parte muy significativa del gasto total de un país, el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la supervisión es una función clave de los órganos supervisores, un papel que las OSC pueden respaldar. Los fondos destinados a la defensa implican una detracción de recursos que podrían ir dirigidos a satisfacer otras necesidades, como el desarrollo o la prestación de servicios sociales. En consecuencia, la asignación de los presupuestos gubernamentales puede tener efectos diferentes sobre los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, que pueden beneficiarse en mayor o menor medida de determinados tipos de gasto. El análisis presupuestario desde la perspectiva de género se ha convertido en una herramienta para estudiar la diferente repercusión del gasto público, con un gran potencial de aplicación al sector de la seguridad. Este tipo de análisis puede conducir a una asignación de fondos más equitativa, responsable y transparente y generar crecimiento y desarrollo, al aumentar el número de grupos de población que se beneficiarán del gasto público<sup>20</sup>.

Puesto que el sector de la seguridad no suele estar abierto a la vigilancia, puede resultar difícil obtener datos e información precisos sobre el volumen del gasto en defensa y las asignaciones presupuestarias a esta partida, y aún más complicado conseguir datos desagregados por sexo. Aunque los gobiernos o los parlamentos pueden llevar a cabo un análisis de sus propios presupuestos de gasto desde la perspectiva de género, las OSC también pueden supervisar y evaluar las asignaciones de recursos y trabajar con los responsables de la formulación de políticas para que se modifiquen las pautas de gasto público. En particular, las OSC, los institutos de investigación y los órganos encargados de la supervisión del sector de la seguridad pueden crear coaliciones para reforzar el análisis de los diferentes aspectos del gasto público, así como desarrollar plataformas creativas para fomentar unas asignaciones presupuestarias más sensibles al género.

El análisis presupuestario con perspectiva de género es un ejercicio con un marcado carácter técnico. Por consiguiente, es posible que las OSC tengan que recurrir a agentes externos que puedan proporcionarles el apoyo y los conocimientos especializados necesarios. Las OSC internacionales pueden resultar particularmente útiles en este sentido, dado que pueden prestar apoyo a las organizaciones locales que deseen analizar los efectos que ejerce el gasto destinado al sector de la seguridad sobre la población.

### Sugerencias para las OSC sobre elaboración de presupuestos con perspectiva de género

- Desarrollar las aptitudes de análisis presupuestario con perspectiva de género para comprender mejor la repercusión del gasto destinado al sector de la seguridad sobre los hombres y las mujeres, y utilizar las conclusiones de dicho análisis como herramienta de supervisión y promoción.

## 4.5 Promoción y concienciación

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función supervisora clave a través de la concienciación sobre el papel, las responsabilidades y las obligaciones del sector de la seguridad. Al mismo tiempo, desarrollan una labor directa de promoción ante las instituciones y los órganos de gobernanza del sector de la seguridad. Las tareas de investigación y recogida de datos con perspectiva de género, incluidos los análisis de género y los análisis presupuestarios con perspectiva de género, pueden utilizarse como herramientas en el marco de las iniciativas de concienciación y promoción.

Las OSC pueden defender la introducción de reformas dirigidas a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia del sector de la seguridad. Dado que las OSC suelen tener una participación limitada en las actividades del sector de la seguridad, los canales de promoción actualmente existentes pueden constituir puntos de partida muy importantes en lo que respecta al sector de la seguridad. Algunas de las esferas de promoción particularmente relevantes para la integración de la perspectiva de género en la supervisión de este sector están relacionadas con la reforma legal, el incremento de la representación de las mujeres en el sector de la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la necesidad de impartir capacitación de género. La promoción relacionada con la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil puede y debe ir dirigida a numerosos niveles diferentes. Las campañas de promoción pueden combinar el ejercicio de presión directa sobre el personal de alto rango del sector de la seguridad, representantes parlamentarios, ministros u organismos donantes con otras actividades, como las siguientes:

### Recuadro 4

### Fases de una auditoría de género de la reforma del sector de la seguridad<sup>19</sup>

**1. Examen:** un análisis de los antecedentes constituye una base muy importante para acometer una auditoría de género. En el caso de que se esté desarrollando un proceso de reforma del sector de la seguridad, el examen debería encomendarse a una experta o un experto de género del país en cuestión. El examen ofrece una visión general de las cuestiones relevantes desde el punto de vista del género, no solo referentes a las relaciones de género existentes en el país en que se lleve a cabo la auditoría sino también al enfoque específico de esta. Este análisis de antecedentes incluye información exhaustiva a la que posteriormente se podrá hacer referencia en la auditoría abreviada.

**2. Organización de sesiones informativas y grupos focales:** el contenido de una auditoría de género se desarrolla a partir de una amplia variedad de entrevistas y debates en grupos focales. Las entrevistas en profundidad con actores pertinentes del ámbito específico del sector de la seguridad que se esté examinando constituyen un elemento muy importante en la labor de recogida de información.

**3. Análisis de fuentes bibliográficas:** el análisis documental complementa las entrevistas y los debates de los grupos focales y puede proporcionar una fuente de información empírica muy importante y detallada. Además, se utiliza como base para la triangulación con otras fuentes de información.

Las dificultades que pueden encontrarse en este terreno están relacionadas con el acceso a los documentos necesarios, la existencia de documentos incompletos, la rotación del personal y la modificación de las denominaciones de los proyectos o programas durante su ejecución o reformulación (sobre todo en el caso de los programas de reforma del sector de la seguridad dirigidos por donantes), que dificulta la localización de los documentos pertinentes.

**4. Distribución de los resultados:** una vez concluida la auditoría de género, es importante dar a conocer sus resultados a las principales partes interesadas, sobre todo a las involucradas en el sector que se haya auditado.

## Recuadro 5

## Implicación de los hombres a la hora de combatir la violencia contra la mujer

En Canadá, un grupo de hombres pusieron en marcha en 1991 la Campaña de la Cinta Blanca (CCB) con el objetivo de la campaña era poner fin a la violencia contra las mujeres y educar a otros hombres sobre este tema. A través de campañas de concienciación, declaraciones públicas y la ampliación de la red, los miembros de la CCB proporcionan una visión alternativa que propugna una masculinidad no violenta y ofrecen modelos de conducta positivos para los hombres y los niños en las comunidades de todo el mundo. A pesar de no ir destinadas directamente al sector de la seguridad, este tipo de iniciativas contribuyen a cambiar las actitudes y la cultura de la violencia que perpetúa la violencia contra la mujer, incluso en el seno de las fuerzas armadas y policiales. La CCB representa un planteamiento innovador a la hora de abordar las raíces de la violencia y de las agresiones en el seno de los hogares y las comunidades. Además, constituye un poderoso medio para concienciar al público y llamar su atención sobre este problema, y para analizar al mismo tiempo las desigualdades en los roles y relaciones de género<sup>21</sup>.

**Otros recursos para implicar a los hombres en lucha contra la violencia de género:**

- "Elimination of Violence against Women in Partnership with Men", Women in Development Section, ESCAP, 2006.
- "Men as partners: South African men respond to violence against women and HIV/AIDS", Dean Peacock, EngenderHealth, 2002.
- "Ending Violence Against Women in Eastern Congo: Preparing Men to Advocate for Women's Rights", Women for Women International, 2007.

- Comunicaciones presentadas durante procesos de consultas o de examen del sector de la seguridad.
- Iniciativas a través de los medios de comunicación.
- Manifestaciones.
- Debates sobre políticas.
- Elaboración de documentos informativos sobre políticas.

En la mayoría de los países, la población suele desconocer en gran medida su derecho a disfrutar de seguridad y justicia, así como las políticas y los procesos específicos diseñados para que el sector de la seguridad defienda tales derechos. Mediante la concienciación de la población sobre diversos temas, desde el acceso al sistema judicial y la presentación de denuncias ante la policía hasta cómo influir en las políticas de RSS a través del contacto con los representantes parlamentarios, los ciudadanos también pueden exigir al sector de la seguridad que satisfaga sus necesidades de un modo eficaz y respetuoso. Entre las medidas que pueden tomar las OSC para concienciar a la población sobre las cuestiones de género que afectan al sector de la seguridad figuran las siguientes:

- La organización de mesas redondas o seminarios sobre cuestiones relacionadas con las políticas de género y seguridad.
- La elaboración de materiales (folletos, por ejemplo) sobre cómo denunciar las violaciones de los derechos humanos cometidas por el personal del sector de la seguridad, incluida la violencia de género.

Es fundamental recordar que las organizaciones de mujeres no son las únicas que pueden desempeñar un papel en lo que respecta a la concienciación y la promoción sobre las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad. La función de los hombres y sus organizaciones en la supervisión de las instituciones del sector de la seguridad y en la promoción de las cuestiones relativas al género (como la violencia de género, en particular) es extremadamente importante y envía un poderoso mensaje a los actores del sector de la seguridad, que predominantemente son hombres. Cambiar las actitudes, mentalidades y prácticas de las principales partes interesadas es uno de los objetivos más importantes de las labores de concienciación y promoción en el ámbito del género. Y los hombres pueden llevar a cabo esta tarea con gran eficacia.

Para garantizar que las campañas de promoción incluyan la perspectiva de género, las OSC deben asegurarse de que su contenido y lenguaje sean sensibles al género; que las campañas tengan por objetivo incrementar la seguridad y la justicia para las mujeres y las niñas, así como para los hombres y los niños; de colaborar con las organizaciones

de mujeres; y de asegurarse de conseguir una alta participación de mujeres. Las OSC también pueden promover cambios específicos relacionados con el género en el sector de la seguridad, por ejemplo:

- El diseño y la implementación de políticas y planes de género (inclusive códigos de conducta) para las instituciones del sector de la seguridad.
- Una capacitación de género estandarizada para la policía, las fuerzas armadas y el resto del personal del sector de la seguridad.
- La reforma de las leyes discriminatorias para prevenir, sancionar y hacer frente de forma adecuada a la violencia de género.
- La contratación, retención y promoción de un mayor número de mujeres en las instituciones y los órganos de gobernanza del sector de la seguridad.
- Una adecuada dotación de recursos financieros, humanos y materiales para abordar los factores de inseguridad específicos a los que se enfrentan las mujeres y las niñas.
- La intensificación de la rendición de cuentas del personal del sector de la seguridad por las violaciones de los derechos humanos cometidas, incluida la violencia de género.

### ! Sugerencias para la planificación de actividades de promoción y concienciación por parte de las OSC

- Las campañas de concienciación dirigidas al público en general pueden ser y componente esencial de una campaña de promoción destinada a influir en las políticas y programas del sector de la seguridad.
- Planifique sus campañas de promoción con el máximo cuidado. Identifique a las principales partes interesadas y a los destinatarios de sus mensajes, incluidos los responsables claves de la formulación de políticas con influencia en el sector de la seguridad, y asegúrese de que sus iniciativas de promoción estén respaldadas por investigaciones fiables, exhaustivas y sensibles al género.
- Aproveche las oportunidades que ofrecen los exámenes del sector de la seguridad o de la política de defensa, por ejemplo, para incorporar las cuestiones de género a la labor de promoción que realiza la sociedad civil.
- Implice a hombres en las campañas de promoción, en particular las dirigidas a combatir la violencia contra las mujeres.

Cuadro 1 Preguntas que formular al planificar una campaña de promoción	
¿Cuál es el problema y cuáles son sus causas?	Utilizar investigaciones sobre políticas, presupuestos, etc., para identificar el problema y obtener datos concretos.
¿Qué objetivos y metas persigue su organización?	El <b>objetivo</b> es el propósito que persigue la campaña a largo plazo, que se logrará a través de una combinación de actividades prácticas y de promoción. Una meta es un fin más inmediato; debe ser concreta y cuantificable como un resultado (no una actividad propuesta). Ejemplo: "El Gobierno creará a finales de 2010 un mecanismo consultivo para las OSC sobre elaboración de presupuestos de defensa con perspectiva de género".
¿Qué cambios concretos pretende conseguir su organización (por ejemplo: concienciación, conocimiento, cambios de comportamiento o de actitudes de los responsables de la formulación de políticas o los actores del sector de la seguridad)?	En otras palabras, ¿qué cambios cabe esperar como resultado de la labor de promoción?
¿Qué indicadores se utilizarán para realizar un seguimiento de los avances hacia el logro de resultados?	Reflexione sobre los diferentes tipos de avances de los que desee hacer seguimiento a lo largo de la ejecución de la estrategia de promoción; por ejemplo, el propio proceso, sus efectos y resultados, así como el cambio del contexto en el que actúa.
¿Cuáles son sus principales partes interesadas? ¿Cómo han participado en el diseño de los objetivos, las metas, los resultados y los indicadores de su estrategia? ¿Quiénes pueden considerarse partes interesadas secundarias y otros agentes relevantes?	<b>Las partes interesadas claves</b> son aquellas que tienen capacidad para hacer realidad el cambio, pero a las que puede ser necesario convencer para actuar; las <b>partes interesadas secundarias</b> incluyen grupos que pueden prestar su apoyo; las <b>principales partes interesadas</b> son las que se beneficiarán de los cambios que se introduzcan, y <b>otros agentes relevantes</b> incluyen grupos destinatarios pertenecientes al sector de la seguridad que podrían oponerse a la estrategia. Si se toma el tiempo necesario para reflexionar sobre cómo trabajar con cada una de estas partes interesadas y cómo influir en ellas, incrementará sus probabilidades de éxito.
¿Qué investigaciones debe llevar a cabo para contrastar las hipótesis relativas a los conocimientos, actitudes, etc.?	¿Cómo llegará a una muestra representativa de su población objetivo, y qué técnicas utilizará para conocer sus puntos de vista acerca de los diversos temas tratados? ¿Cómo accede la población objetivo a la información sobre estos temas?
¿Qué mensajes claves debe trasladar a cada uno de los grupos de partes interesadas para lograr el cambio deseado (por ejemplo, elevar su nivel de conocimientos, cambiar sus prácticas, etc.)?	Organice grupos focales con profesionales de los medios de comunicación y otros tipos de investigaciones elaboradas por estos medios para comprender el contexto y adaptar sus mensajes.
¿Qué tipos de comunicación (por ejemplo, versiones adaptadas al gran público de las conclusiones de las investigaciones, fichas informativas, etc.), canales (comunicación cara a cara, seminarios, medios de comunicación) y actividades resultan más adecuados para sus partes interesadas claves?	Defina explícitamente el objetivo que desea conseguir con cada uno de sus grupos destinatarios; lleve a cabo una investigación de los antecedentes de cada grupo y asegúrese de transmitirles mensajes adecuados. Reflexiones también sobre los propios comunicadores; consiga la participación de aquellos que gozan de credibilidad o influencia entre sus partes interesadas claves.
Cronograma y plan de trabajo de su estrategia de promoción. ¿Cuáles son las fechas o las ocasiones claves para la difusión de sus mensajes y materiales?	En el momento de planificar su estrategia deberá definir un cronograma, de modo que los plazos se cumplan y las tareas se distribuyan de un modo eficiente. Programe las fechas en las que se procederá a la publicación y distribución de los materiales.
¿Qué presupuesto necesitará para llevar a cabo su estrategia de promoción, y qué aptitudes, materiales y experiencia requerirá?	Los recursos incluyen fondos, materiales, personas y la experiencia que estas aportan, así como el prestigio de su propia organización (su capital social) en el tema concreto en el que se vaya a centrar la campaña de promoción.
¿Cómo evaluará y divulgará los efectos de sus estrategias y la experiencia adquirida?	Piense en cómo pueden beneficiarse de sus experiencias otras organizaciones y las campañas de promoción futuras.
¿Cómo garantizará la sostenibilidad de su estrategia de promoción?	Si ha conseguido hacer realidad el cambio, deberá reflexionar sobre cómo garantizar que este perdure en el tiempo. En el caso de que la campaña de promoción se haya centrado en el nivel de las políticas, será fundamental vigilar la aplicación de estas. ¿Quién apoyará la intervención? ¿Qué planteamientos programáticos resultarán más eficaces?

## 4.6 Colaboración con los medios de comunicación

Los medios de comunicación desempeñan un papel especialmente importante en el fomento de la supervisión del sector de la seguridad por parte de los ciudadanos, así como en el intercambio de información sobre la reforma del sector de la defensa y la seguridad. Las OSC pueden colaborar con estos medios para reforzar sus campañas de concienciación y promoción.

Los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación no están necesariamente familiarizados con las cuestiones de género en el ámbito de seguridad. Puede que tampoco estén habituados a hablar con mujeres y obtener información de ellas. Tampoco abundan las directrices o políticas relativas al género en el seno de los propios medios de comunicación<sup>23</sup>. En consecuencia, las OSC pueden trabajar con ellos para instruirles en la recogida de información y enseñarles a aplicar la perspectiva de género a la hora de informar sobre cuestiones relacionadas con la seguridad. Asimismo,

**Recuadro 6****Sugerencias para colaborar con los medios de comunicación y lograr un efecto multiplicador<sup>22</sup>****Mensajes claves**

- Identifique los dos o tres mensajes fundamentales que desee transmitir e insista en ellos.
- En las entrevistas y debates, vuelva siempre sobre esos puntos.

**Coherencia**

- En el caso de que haya varias personas involucradas en la estrategia de comunicación, asegúrese de que todas ellas comprendan a la perfección los mensajes que se desea transmitir a la prensa.
- Es recomendable designar un portavoz.

**Contactar directamente con los medios de comunicación**

- Actúe de forma proactiva: no responda a temas que ya hayan salido en las noticias. En lugar de ello, proporcione información y comunicados de prensa.
- Estimule el debate mediante "cartas al director". Estas cartas deben ser breves y centrarse estrictamente en el tema.

**Facilítele el trabajo**

- Proporcione información concisa, clara y por escrito (por ejemplo, un documento informativo o un resumen de la información expuesta). Puede incluir datos de contacto, información sobre el tema al que se refiere la campaña de promoción, información de contexto sobre la cuestión, sobre visiones contrapuestas, datos, estadísticas, etc.

**Comunicados o notas de prensa**

- Asegúrese de conocer los plazos y cuál es el mejor momento para contactar con los medios de comunicación.
- Ofrezca dossiers de prensa en todas sus intervenciones.
- Proporcione información de contexto de modo que los periodistas puedan llevar a cabo sus propias investigaciones.

**Credibilidad**

- Su organización debe ser una fuente fiable. De ese modo, los medios de comunicación acudirán a usted y a su organización en busca de información autorizada sobre diferentes aspectos del sector de la seguridad. Al tratar con actores de este sector, la credibilidad está estrechamente vinculada al grado de especialización técnica.
- Invite a los medios de comunicación únicamente cuando tenga algo importante que decirles.
- Si utiliza estadísticas, asegúrese de que sean fiables.

**Apariciones en radio y televisión**

- Aténgase a los mensajes claves.
- Dedique tiempo a formarse en técnicas de realización de entrevistas.

**Evalúe su campaña**

- Documente y evalúe la cobertura mediática lograda y aprenda de la experiencia de campañas anteriores.

los medios de comunicación pueden tener dificultades para acceder a los testigos o a las mujeres víctimas de determinadas violaciones de los derechos humanos, como violaciones cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad. Por lo tanto, las OSC también pueden intervenir para facilitar este proceso y proporcionar los cuidados y la asistencia necesarios a las víctimas que deseen hacer públicas sus historias.

### Sugerencias para una utilización más eficaz de los medios de comunicación por parte de las OSC

- Utilice los medios de comunicación para difundir sus mensajes de promoción entre una amplia audiencia. Colabore con los periódicos, emisoras de radio y televisión de pequeño tamaño, así como con los medios estatales.
- Sensibilice y forme a los periodistas y a otros profesionales de los medios de comunicación sobre los aspectos de género relacionados con el sector de la seguridad y el uso de un lenguaje sensible al género (véase el recuadro 7).

## 4.7 Capacitación de género para el personal del sector de la seguridad

La capacitación de género es una estrategia clave para desarrollar la capacidad del personal del sector de la seguridad para llevar a cabo sus tareas diarias de un modo sensible al género. La capacidad de género es una aptitud como cualquier otra, que, por tanto, debe adquirirse. La capacitación puede ser un medio muy eficaz para cambiar las actitudes y los comportamientos del personal del sector de la seguridad, además de constituir un elemento muy importante para mejorar la supervisión de este sector. Asimismo, la capacitación puede utilizarse para aumentar el nivel de conocimiento y facilitar la colaboración futura entre las OSC y el personal del sector de la seguridad. La capacitación de género no siempre se incluye en los planes de formación de las fuerzas armadas, los cuerpos policiales y las empresas de seguridad privadas, ni en la capacitación en materia de supervisión del sector de la seguridad dirigida a otros actores como los representantes parlamentarios, el personal del Ministerio de Defensa o las ONG. En los casos en que sí existe dicha formación, no suele ser uniforme, obligatoria o exhaustiva.

## Recuadro 7

La perspectiva de género en la labor informativa de los medios de comunicación<sup>24</sup>

La comunicación sobre cuestiones de género exige que los periodistas observen las formas de marginación de las que pueden ser objeto las personas debido a su género. Debemos formularnos preguntas como las siguientes:

- ¿Sobre quién tratan las noticias?
- ¿Desde qué perspectiva?
- ¿Con qué enfoque?
- ¿Qué estereotipos reflejan las noticias sobre las personas?
- ¿Contribuyen los artículos publicados a promover la igualdad de género y la equidad social, o están enfocados de un modo que apoya las actitudes y los valores tradicionales?
- ¿Se abordan las preocupaciones de los hombres y las mujeres de forma independiente de los temas que preocupan a la sociedad en general?

Véase la herramienta sobre la capacitación en materias de género para el personal del sector de la seguridad

Las organizaciones de mujeres pueden poseer una experiencia específica en cuestiones de género y en la impartición de este tipo de capacitación. Por lo tanto, pueden contar con una buena preparación para proporcionar módulos de capacitación dirigidos al personal del sector de la seguridad o para realizar aportaciones a los módulos existentes, así como para desarrollar cursos sobre temas relacionados con el género y la seguridad, en particular la explotación y el abuso sexuales. Además de colaborar en la impartición de la capacitación de género, las OSC especializadas en asuntos de género pueden:

- Desarrollar programas estándares de capacitación de género para las diferentes instituciones del sector de la seguridad; por ejemplo, cursos sobre violencia doméstica dirigidos a los funcionarios policiales, que pueden ser adaptados y utilizados por los instructores.
- Presionar en favor de políticas que exijan impartir una capacitación de género integral al personal del sector de la seguridad.
- Promover (y participar en) la creación de directrices y manuales de género que sirvan como recursos prácticos al personal del sector de la seguridad.
- Presionar a favor de la creación de una figura responsable de las cuestiones de género en el seno del sector de la

seguridad, que se encargue de coordinar, implementar y supervisar la capacitación de género<sup>26</sup>.

En un reciente debate en línea en el que participaron más de 140 profesionales y responsables de la formulación de políticas emergieron 10 recomendaciones fundamentales en el área de la capacitación de género dirigida al personal del sector de la seguridad:

1. Abordar los roles y normas tradicionalmente asociados a los hombres.
2. Involucrar a hombres como formadores de género.
3. Dar prioridad a la formación de altos mandos y funcionarios.
4. Integrar el género en la capacitación habitual que recibe el sector de la seguridad.
5. Impartir la formación en el marco de una estrategia más amplia de transversalización del género.
6. Elaborar un plan de acción o una política institucional que incluya la capacitación de género.
7. Organizar cursos de capacitación previos al despliegue para el personal de mantenimiento de la paz.
8. Ventajas de la colaboración entre las OSC y las instituciones del sector de la seguridad.
9. Garantizar la utilización de un lenguaje sensible al género.
10. Llevar a cabo una evaluación a largo plazo e identificar indicadores<sup>29</sup>.

## Recuadro 8

Mongolia: inclusión de la educación sobre salud sexual en el programa de capacitación del ejército<sup>25</sup>

Mongol Vision, una NGO creada en 1998, lleva a cabo diversas actividades de salud reproductiva, que incluyen la prevención y el control del VIH/SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual (ETS). La organización centra sus actividades en los hombres, entre los que figuran oficiales y soldados de las fuerzas armadas de Mongolia. El trabajo estuvo dirigido por el comité de dirección de políticas de salud pública de Mongol Vision, del que formaba parte el Subcomandante de las fuerzas armadas de Mongolia.

**El problema:** los nuevos reclutas de las fuerzas armadas de Mongolia, sobre todo los procedentes del ámbito rural, poseen escasos o nulos conocimientos sobre el VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión sexual (ETS). En consecuencia, los índices de ETS venían siendo relativamente elevados entre los oficiales y los soldados.

**Objetivo:** obtener el apoyo del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas mongolas para aumentar la concienciación sobre el VIH/SIDA, las ETS y la salud reproductiva entre dichos colectivos.

**Partes interesadas claves:** el Ministerio de Defensa y el cuartel general de las fuerzas armadas de Mongolia.

**Principales interesados:** los soldados, oficiales y sus parejas sexuales.

**Enfoque y comunicación:** se enviaron cartas al Ministerio de Defensa y al cuartel general de las fuerzas armadas; se celebraron reuniones de oficiales y soldados con oficiales de mayor rango; se desarrolló un proyecto en colaboración con oficiales de alto rango; se organizó un taller con oficiales de alto rango; y los oficiales al mando y los médicos castrenses presentaron un informe sobre la situación actual de las ETS entre el personal de las fuerzas armadas.

**Indicadores de éxito y sostenibilidad:** se incluyó la salud sexual en el programa educativo oficial dirigido al personal militar; la concienciación de los oficiales de alto nivel aumentó; se incrementó el apoyo recibido del Ministerio de Defensa; y se amplió la gama de actividades de Mongol Vision.

## Recuadro 9 Recursos para la capacitación de género<sup>27</sup>

Los siguientes conjuntos de herramientas sobre capacitación de género pueden ser una fuente de inspiración en esta materia:

- **Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action.** Incluye herramientas dirigidas a las mujeres sobre cuestiones de seguridad, gobernanza y sociedad civil, protección de grupos vulnerables, etc. [http://www.international-alert.org/our\\_work/themes/gender\\_training.php](http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender_training.php)
- **Toolkit for Working with Men and Boys to Prevent Gender-Based Violence.** Incluye artículos, estudios de casos, materiales didácticos y ejercicios. <http://toolkit.endabuse.org>
- **Toolkit to Combat Trafficking in Persons.** Incluye herramientas sobre legislación internacional, análisis, protección, educación pública, seguimiento y evaluación, etc. [http://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Oct06.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf)
- **Gender Resource Package for Peacekeeping Operations.** Contiene información de contexto, hace hincapié en temas clave de género e incluye herramientas prácticas. <http://pbpu.unlb.org/pbpu/genderpack.aspx>

### Sugerencias para las OSC involucradas en la capacitación del personal del sector de la seguridad

- Llevar a cabo un análisis de necesidades de capacitación para identificar las posibles carencias y áreas susceptibles de mejora de los cursos actuales.
- Poner en marcha o contribuir al desarrollo de módulos estandarizados de capacitación de género para los nuevos reclutas y para los funcionarios existentes del ejército y la policía.
- Crear una lista de instructores cualificados nacionales pertenecientes a la sociedad civil, que pueda impartir capacitación de género al personal del sector de la seguridad.
- Utilizar las oportunidades que ofrece la formación para estrechar los vínculos y la colaboración con los funcionarios públicos, el ejército y la policía.
- No volver a inventar la rueda: utilizar y aprovechar los módulos de capacitación de género ya existentes.

#### 4.8 Organizaciones de mujeres

Para que la supervisión sea inclusiva y represente adecuadamente a la población, es importante involucrar a las organizaciones de mujeres en las iniciativas de

supervisión que lleve a cabo la sociedad civil. Las cuestiones de seguridad suelen percibirse como un "asunto de hombres". Sin embargo, como se ha expuesto en la sección 3.3, las organizaciones de mujeres desempeñan a menudo funciones vitales que los órganos de supervisión podrían aprovechar mejor. Debido a su diferente composición y a sus prioridades, las organizaciones de mujeres pueden realizar contribuciones muy importantes a los procesos de supervisión:

- Las OSC que trabajan en temas de género constituyen un recurso especializado en los diferentes tipos de inseguridad que experimentan los hombres y las mujeres.
- Con frecuencia, las organizaciones de mujeres tienen la posibilidad de acceder a diferentes grupos, en particular a otros grupos marginados o de mujeres, por lo que pueden ser capaces de recabar una información que, de otro modo, no se obtendría.
- Las organizaciones de mujeres pueden aportar una perspectiva de género específica sobre las políticas y prácticas del sector de la seguridad.
- Estas organizaciones pueden sentirse preocupadas específicamente por las normas de comportamiento y conducta que suponen graves abusos contra los derechos de las mujeres, como violaciones o acoso por parte del personal del sector de la seguridad.

## Recuadro 10

### Plan de acción nacional del Reino Unido sobre la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la capacitación de género de las fuerzas armadas

En marzo de 2006, el Gobierno del Reino Unido puso en marcha un plan de acción nacional sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Durante la elaboración del plan, el Grupo Interministerial sobre la resolución 1325 (integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth, el Ministerio de Defensa y el Departamento de Desarrollo Internacional) celebraron consultas con Gender Action for Peace and Security (GAPS), una red de actores de la sociedad civil con sede en el Reino Unido que centra su trabajo en las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad.

GAPS nació como el Grupo de Trabajo del Reino Unido sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad. International Alert constituyó esta organización a mediados de 2004 con el objetivo de crear conciencia sobre las cuestiones relativas al género y la seguridad, así como para respaldar y supervisar la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por parte del Gobierno británico. Constituida formalmente en junio de 2006, GAPS cuenta actualmente con 14 miembros, entre los que hay personas físicas y organizaciones<sup>28</sup>. GAPS tuvo la oportunidad de realizar aportaciones durante la definición de prioridades del plan de acción nacional, uno de cuyos objetivos fue precisamente la celebración de consultas permanentes con la sociedad civil.

La capacitación de género se señaló como una necesidad fundamental, de modo que, tras la publicación del plan, se adoptaron medidas para hacer un seguimiento de la capacitación de género que recibían las tropas británicas e identificar posibles vías para mejorarla. Además, GAPS, junto con un conjunto de representantes parlamentarios claves y el Grupo Interministerial sobre la Resolución 1325, creó un Grupo Parlamentario Asociado (APG) sobre la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se trata de uno de los pocos órganos de este tipo que permiten a la sociedad civil y los funcionarios públicos trabajar codo con codo con los representantes parlamentarios. GAPS presionó en favor de la creación de un subgrupo dedicado específicamente a la capacitación de género. En la actualidad, este grupo apoya los esfuerzos del Ministerio de Defensa dirigidos a mejorar la capacitación de género y recabar información y estudios sobre los efectos de dicha formación. Pese a que todavía no se dispone de datos al respecto, sin lugar a dudas representa un modelo con un gran valor potencial para la capacitación de género de las fuerzas armadas en otros países.

## Recuadro 11

## Presión de las organizaciones de mujeres en favor de la reforma democrática del sector de la seguridad en el Iraq, Rusia y África Occidental

La Unión de comités de madres de soldados de **Rusia** se creó con el objetivo de llamar la atención sobre las violaciones de los derechos humanos en el seno del ejército ruso y promover la mejora de los mecanismos de protección así como el bienestar de los soldados, sobre todo en el marco de la guerra de Chechenia. La Unión también puso en marcha campañas públicas de protesta contra el reclutamiento involuntario y en favor de la amnistía para los soldados. Algunas de las iniciativas de la organización dirigidas a influir en la política militar de Rusia y a lograr la libertad y la protección de numerosos soldados se saldaron con éxito<sup>30</sup>.

En los contextos post-conflicto, las organizaciones de mujeres suelen reunirse en el ámbito nacional para identificar sus prioridades claves en las esferas política, económica y social. Por ejemplo, en 2003, con ocasión de una conferencia celebrada en Washington DC, las mujeres procedentes del **Iraq**, entre las que había representantes de organizaciones de la sociedad civil, de los ministerios gubernamentales y del personal del sector de la seguridad, señalaron una serie de áreas claves esenciales para su seguridad y para el éxito del proceso de RSS en el país, como el aumento de la seguridad en las fronteras, el incremento del contingente policial en todo el país, la mejora del alumbrado callejero y la capacitación en cuestiones relacionadas con el género y los derechos humanos dirigida a los funcionarios policiales y militares<sup>31</sup>. Dicha información constituye un valioso recurso para los responsables de la formulación de políticas de seguridad y los órganos de supervisión en este ámbito. Por ello, debería trabajarse para garantizar la inclusión de las recomendaciones de las organizaciones de mujeres en los exámenes formales y en la formulación de políticas del sector de la seguridad.

En colaboración con la Red de África Occidental para la Seguridad y la Gobernanza Democrática y la Friedrich Ebert Stiftung, la Women in Peacebuilding Network (WIPNET) en **África Occidental** diseñó una metodología especializada para transversalizar el género y, en particular, las cuestiones relacionadas con la mujer en la reforma del sector de la seguridad. Está previsto que WIPNET proceda a capacitar a una serie de expertos y grupos de mujeres sobre "El género y la reforma del sector de la seguridad"<sup>32</sup>.

No obstante, es importante reconocer también que no todas las organizaciones de mujeres representan necesariamente los intereses de los distintos grupos de mujeres, y que es posible que no siempre cuenten con especialización en temas de género.

Si no se cuenta con la plena participación de las organizaciones de mujeres en los procesos de supervisión, la sociedad civil no podrá aprovechar todos los conocimientos y la experiencia disponibles, ni los puntos de partida que se podrían utilizar como base para llevar a cabo una labor eficaz de seguimiento y análisis. No obstante, la capacidad de las organizaciones de mujeres para participar eficazmente en la supervisión del sector de la seguridad también está vinculada a sus propias aptitudes. Existe una necesidad imperiosa de elevar y mejorar los conocimientos de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres) en lo que respecta a la seguridad. El desarrollo de las capacidades con el fin de incrementar los conocimientos en materia de seguridad puede adoptar la forma de cursos específicamente dirigidos a las organizaciones de mujeres en áreas como las que se describen a continuación:

- Terminología y teoría básica sobre la supervisión del sector de la seguridad.
- Políticas del sector de la seguridad.
- Marcos de políticas y normas internacionales relacionados con el género y la seguridad y su utilización potencial como instrumentos de promoción.
- Instituciones del sector de la seguridad, sus mandatos y procedimientos de adopción de decisiones.
- Cuestiones de género y (supervisión de la) reforma del sector de la seguridad.
- Elaboración de presupuestos con perspectiva de género para el sector de la seguridad.
- Evaluaciones de los efectos con perspectiva de género<sup>33</sup>.

Es fundamental que las organizaciones de mujeres, u otras OSC, posean conocimientos especializados con el fin de reforzar la colaboración con los actores del sector de la seguridad. Si las OSC que trabajan en asuntos de género disponen de la capacidad necesaria para prestar asistencia técnica, se convierten en socios muy valiosos para los órganos de supervisión del sector de la seguridad y para

las instituciones estatales que pretenden reformar el sector de la seguridad y la justicia. De manera similar, también es necesario mejorar, con carácter general, los conocimientos de las OSC en materia de género. La falta de atención a las cuestiones de género significa que es improbable que estas organizaciones tengan en cuenta las dimensiones de género de la RSS o que posean la capacidad y la especialización necesarias para integrar el género en los mecanismos de supervisión existentes cuando participen en ellos (véase la sección 4.9 sobre la incorporación de la perspectiva de género en las OSC). Esto puede limitar asimismo la importancia que conceden las OSC a la aportación que pueden realizar las organizaciones de mujeres a su trabajo.

La creación de foros o coaliciones en las que participen las OSC y los departamentos pertinentes del Gobierno para desarrollar estrategias dirigidas a mejorar la rendición de cuentas y la eficacia del sector de la seguridad en relación con el género puede ser una forma de lograr este objetivo. En el Reino Unido, los miembros de Gender Action for Peace and Security han impartido capacitación y prestado asesoramiento especializado al Ministerio de Defensa británico, así como a las academias de formación del ejército y las fuerzas de seguridad y las organizaciones regionales. En Sierra Leona, las OSC locales e internacionales colaboran eficazmente con los funcionarios médicos de distrito, las unidades de apoyo familiar de la policía y el sector judicial para garantizar que las víctimas de la violencia doméstica reciban unos cuidados médicos y psicosociales adecuados y que los crímenes sean investigados, denunciados y perseguidos<sup>34</sup>. Esto también puede contribuir a mejorar la transparencia y la confianza entre las OSC y las instituciones del sector de la seguridad.

### Sugerencias para involucrar a las organizaciones de mujeres en la supervisión del sector de la seguridad

- Estudiar las actividades informales que llevan a cabo las organizaciones de mujeres en relación con la prestación de servicios de seguridad o las iniciativas de promoción ante el sector de la seguridad, e incluirlas en los mecanismos de supervisión formales.

## Recuadro 12

Colaboración con las instituciones del sector de la seguridad en Bougainville para prevenir la violencia<sup>35</sup>

Los grupos de mujeres de Bougainville (Papua Nueva Guinea) desempeñaron un papel muy importante en el fin del conflicto, tanto directamente (negociando con las fuerzas combatientes) como de forma indirecta, apoyando la reintegración de los ex combatientes y la educación para la paz en el seno de sus comunidades. En particular, estos grupos colaboraron específicamente con el sector de la seguridad en una serie de iniciativas:

- Las mujeres impartieron capacitación y llevaron a cabo una labor de concienciación sobre los derechos de las mujeres con los hombres ex combatientes. El resultado directo de ello fue la reducción del nivel de violencia doméstica cometida por esos hombres.
  - Los grupos de mujeres contrataron y capacitaron a hombres para que, a su vez, impartieran formación a los ex combatientes sobre los derechos de la mujer, el VIH/SIDA y la resolución de conflictos en escuelas y aldeas.
  - La Agencia de Desarrollo de Mujeres Leitana Nehan proporciona capacitación de género a los agentes de policía de nueva incorporación, para lo cual colabora con la policía. Además, organiza talleres de concienciación en los que hace hincapié en los efectos negativos de la violencia contra las mujeres y los niños en las diversas comunidades.
- Proporcionar una capacitación básica en materia de seguridad a las organizaciones de mujeres para permitirles implicarse más eficazmente en las cuestiones de seguridad con la sociedad civil, el Gobierno y otras partes interesadas.
  - Crear mecanismos para la colaboración entre las organizaciones de mujeres y los departamentos pertinentes del Gobierno, con el fin de mejorar su acceso a los debates sobre políticas relacionadas con la seguridad y su influencia en ellos.

#### 4.9 Redes de la sociedad civil

En general, las OSC son más poderosas cuando se expresan con una única voz. Las redes proporcionan fortaleza numérica y pueden ayudar a proteger a las OSC individuales frente a los abusos o las presiones políticas. Una de sus principales funciones es demostrar el apoyo a la reforma por parte de los diversos grupos sociales.

Así quedó de manifiesto en mayo de 2000, cuando 11 organizaciones crearon el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, con el objetivo de promover la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (la resolución 1325). La resolución 1325 se adoptó por unanimidad el 31 de octubre de 2000. Posteriormente, el Grupo de Trabajo de ONG ha centrado su enfoque en la aplicación de la resolución 1325, la promoción de la perspectiva de género y el respeto de los derechos humanos en todas las iniciativas de paz y seguridad, prevención y gestión de conflictos y establecimiento de la paz promovidas por las Naciones Unidas y los Estados Miembros.

En muchos países las OSC pueden tener dificultades para participar directamente en las cuestiones relacionadas con la seguridad y la justicia y en el diseño de las políticas de seguridad a escala nacional debido a un entorno político que impida dicha participación o sencillamente hostil. La participación en los debates y mecanismos relacionados con la seguridad a nivel regional puede ser un buen modo de presionar a los responsables de la adopción de políticas en el ámbito nacional. Por lo general, las OSC gozan de mayor credibilidad si están integradas en redes regionales o internacionales, o si cuentan con socios internacionales. Este apoyo puede utilizarse para impulsar la colaboración con los gobiernos a escala nacional en el desarrollo de políticas de seguridad.

El establecimiento de estas redes puede producirse a través del diálogo, tanto a nivel nacional y regional como internacional. La participación de una amplia variedad de partes interesadas en los talleres que se organicen puede permitir alcanzar una mayor comprensión de los

problemas relacionados con una determinada política de seguridad. Además, cabe la posibilidad de crear una red de organizaciones interesadas en respaldar un cambio progresivo. Dado que una política de seguridad nacional debe tener en cuenta las necesidades del conjunto de la sociedad, y de forma especial cuando se trata de abordar las cuestiones de género, la legitimidad de la red aumentará proporcionalmente con:

- La diversidad de los grupos u organizaciones representados en la red. Es necesario buscar y contactar con estos grupos expresamente.
- La creación de un conjunto de principios comunes a toda la red para evitar injerencias en las áreas de trabajo de cada miembro de la red.
- El nivel de conocimientos sobre cómo están representados en la red el funcionamiento del sector de la seguridad, los procesos de formulación de políticas y el género, con el fin de ofrecer orientaciones estratégicas.
- La disponibilidad en la red de unos conocimientos especializados a los que, de otro modo, los responsables de la formulación de políticas no podrían acceder.
- La representación de expertos y personas con elevado prestigio entre los responsables de la formulación de políticas.

#### 4.10 Organizaciones de la sociedad civil sensibles al género

Las OSC que están involucradas en la supervisión del sector de la seguridad también tienen la obligación de revisar las políticas y prácticas internas con el fin de que reflejen los ideales de la igualdad de género. Esto es necesario para garantizar que sean plenamente representativas y participativas, y también para contribuir a la eficacia global de las OSC.

La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil presentan desequilibrios de género y, en ocasiones, sus miembros carecen de las aptitudes y la capacidad necesarias para integrar eficazmente las cuestiones de género en su trabajo. Para mejorar esta situación, sería necesario trabajar en pos de la adopción de políticas de contratación, de promoción y de recursos humanos con perspectiva de género. Asimismo, deberían crearse mecanismos dirigidos a evitar la discriminación o el acoso sexual en el lugar de trabajo. Los códigos, políticas y directrices internos de conducta constituyen una forma de garantizar el cumplimiento de estas normas (véase el recuadro 13). La introducción de criterios de género en las evaluaciones del desempeño también puede contribuir a incrementar la responsabilidad del personal a la hora de abordar las cuestiones de género en su labor. Las OSC que participan en la supervisión del sector de la seguridad

podrían intensificar sus esfuerzos dirigidos a atraer, contratar y retener a personal femenino a través de unas políticas más adecuadas de contratación y conciliación entre el trabajo y la vida personal.

También es importante transversalizar el género en todas las políticas y programas institucionales de las OSC que trabajan en el ámbito de la seguridad. Para ello es crucial contar con una financiación adecuada para las iniciativas relacionadas con el género, así como disponer de capacidad y experiencia en el seno de la propia organización. Además, debería proporcionarse capacitación específica a todo el personal para asegurar que adquiriera la capacidad técnica y los conocimientos especializados necesarios para llevar a cabo actividades específicas de género. La realización de auditorías internas de género y la identificación de áreas de mejora constituyen asimismo un paso muy importante para reforzar la transversalización de género<sup>36</sup>.

### ! Sugerencias para mejorar la sensibilidad de las OSC al género

- Diseñar políticas integrales de género e igualdad de oportunidades (incluido un código de conducta) que den respuesta a los problemas relacionados con los recursos humanos, los requisitos de desempeño profesional y el acoso y la discriminación sexuales.
- Evaluar las descripciones y los requisitos de los puestos de trabajo para asegurar que no sean discriminatorios para las mujeres o los hombres.
- Impartir capacitación de género a todo el personal, tanto empleado como voluntario.
- Llevar a cabo una auditoría de género interna con objeto de evaluar la capacidad organizacional.
- Los donantes que apoye la participación de una OSC en la supervisión del sector de la seguridad pueden exigirle que adopte la perspectiva de género.

## 5 Integración del género en la supervisión por parte de la sociedad civil en contextos específicos

No existe un único modelo de supervisión del sector de la seguridad, puesto que se trata de un proceso que debe tener lugar en diferentes niveles y varía según las regiones y los contextos específicos.

### 5.1 Países en situaciones post-conflicto

Las mujeres y las niñas son particularmente vulnerables al aumento del nivel de inseguridad durante un conflicto como consecuencia de la violencia sexual y de género. Esta vulnerabilidad puede continuar después del conflicto, y a menudo así sucede. El personal del sector de la seguridad puede haber cometido graves violaciones de los derechos humanos, y es posible que continúe haciéndolo en épocas de paz. Además, los servicios públicos de seguridad y justicia pueden haber desaparecido en determinadas zonas, o haber perdido legitimidad debido al papel que desempeñaron durante el conflicto.

Las pruebas disponibles demuestran que los roles y las relaciones de género cambian con frecuencia durante un conflicto y en el período post-conflicto. Este hecho puede ofrecer una oportunidad muy importante para negociar el cambio. Por ejemplo, al término del conflicto y tras la elección de la primera presidenta de África, Liberia aprobó una nueva ley de lucha contra las violaciones, que entró en vigor en febrero de 2006. Las organizaciones de mujeres, como la Asociación de Abogadas de Liberia, ejercieron un papel clave en la redacción del nuevo proyecto de ley. Además, realizaron una labor de concienciación en su comunidades en todo el país<sup>38</sup>. Sin embargo, estos cambios de roles y relaciones también pueden dar lugar a la aparición de nuevas amenazas, a una pérdida de capacidad para hacer frente a la inseguridad existente o a un atrincheramiento de los roles tradicionales al término del conflicto<sup>39</sup>.

### Recuadro 13 Política de género de Oxfam<sup>37</sup>

Oxfam ha logrado avances muy importantes en el desarrollo de su enfoque de transversalización de género en el trabajo de toda la organización, así como en sus prácticas internas. Además de elaborar una política de igualdad de oportunidades y diversidad, Oxfam ha desarrollado una política de género que establece determinados compromisos para la organización y su personal. Esta política puede utilizarse para garantizar la rendición de cuentas, la transparencia y la igualdad de representación. Asimismo, sirve de referencia para evaluar el éxito de la organización en sus esfuerzos dirigidos a transversalizar el género en su trabajo. A pesar de que Oxfam no se dedica específicamente a temas relacionados con la seguridad, representa un ejemplo útil para las OSC involucradas en la supervisión del sector de la seguridad. Entre las disposiciones incluidas en su política de género figuran las siguientes:

- Los directivos fomentarán el intercambio de experiencias y prácticas recomendadas en materia de igualdad de género en los grupos y foros constituidos en toda la organización. Se ofrecerá capacitación de género al personal y a las y los voluntarios.
- Demostraremos en todas nuestras actividades nuestro compromiso con la igualdad de género mediante el establecimiento de objetivos adecuados tanto a nivel individual como de equipo, y a través de la asignación de personas y recursos económicos apropiados que nos permitan cumplir la política de igualdad de género.
- Los directivos de todas las divisiones diseñarán objetivos y actuaciones cuantificables y elaborarán informes referentes a la política de igualdad de género. Nuestros sistemas de gestión, financieros y de recursos humanos facilitarán nuestro trabajo en el ámbito del género y contribuirán a él.
- Utilizaremos la sensibilidad al género y el conocimiento en esta materia como criterio de selección y de desarrollo del personal y de las y los voluntarios.
- Dentro de la organización, implantaremos prácticas laborales favorables a la familia que permitan a hombres y mujeres participar plenamente en el trabajo y en su vida familiar.

## Recuadro 14

Oficinas de enlace con las ONG: un posible punto de partida para la incorporación de las cuestiones de género<sup>41</sup>

Numerosos gobiernos de Europa Central y Oriental y de los Estados Bálticos han creado oficinas de enlace con las ONG, que siguen modelos diversos:

- Croacia, República Checa, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia: las funciones de la oficina están en manos de una unidad burocrática y de un órgano consultivo ampliamente representativo, que trabajan en colaboración según se establece en las leyes, decretos o cartas.
- Hungría y Rumanía: los órganos gubernamentales supervisan la colaboración del Gobierno con las ONG. No existe ningún órgano consultivo.
- Estonia, Letonia: los departamentos existentes realizan las funciones de enlace entre las ONG y el Gobierno además de sus otras responsabilidades, que incluyen la administración local y regional.
- Lituania: hay varios departamentos del Gobierno responsables de la coordinación con las ONG dentro de sus respectivas esferas de competencias.

En general, la lógica por la que se rigen las oficinas de enlace con las ONG en los países enumerados ha sido la de mejorar los vínculos entre la sociedad civil y el gobierno. La creación de las oficinas de enlace no persigue un objetivo específicamente relacionado con el sector de la seguridad ni con las cuestiones de género. Sin embargo, pueden constituir una base importante para que las OSC puedan expresar sus puntos de vista en estos asuntos, y podrían utilizarse para defender ante los funcionarios públicos la necesidad de abordar las cuestiones de género en las políticas y prácticas del sector de la seguridad. El aprovechamiento de los mecanismos existentes, como estas oficinas de enlace, es un aspecto muy importante del desarrollo de capacidades para integrar el género en la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil, dado que la creación de organismos nuevos puede exigir una elevada inversión de tiempo y de recursos.

Además, rara vez existen (o funcionan adecuadamente) leyes, estructuras y mecanismos destinados a proteger a las mujeres y las niñas frente a los diversos peligros que amenazan su seguridad, lo que limita el marco de recursos disponibles para garantizar su propia protección. La capacidad de las instituciones estatales suele ser escasa, hasta el punto de que, a pesar de contar con voluntad política, carecen de recursos financieros, técnicos o humanos para la prestación de servicios de seguridad y justicia. Pero, además de suponer un desafío, es importante recordar que la RSS posterior a un conflicto también puede brindar una oportunidad para impulsar un aumento de la igualdad de género y la inclusión en las estructuras y procesos de este sector.

Las OSC pueden haber quedado fragmentadas o debilitadas durante el conflicto. Como resultado de ello, pueden carecer del alcance, la legitimidad o la capacidad para desempeñar eficazmente su función supervisora. En otros casos, la colaboración con las OSC puede aumentar en el período post-conflicto, dado que la inseguridad y la reforma policial precupan a muchas organizaciones. Esto plantea oportunidades para trabajar juntas.

### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Se sabe que la violencia de género se ha utilizado con fines estratégicos durante los conflictos, y es probable que el número de casos de violencia aumente tras un conflicto. La supervisión del manejo de la violencia de género por parte de los actores del sector de la seguridad en su trabajo diario será fundamental, al igual que el seguimiento del personal policial y militar con objeto de garantizar que no cometan ese tipo de actos.
- Cuando proceda, incorporar las recomendaciones relativas al género planteadas durante las consultas celebradas a nivel local o nacional en las iniciativas de promoción de las cuestiones de seguridad.
- Promover un debate público a nivel nacional y comunitario para garantizar que, a medida que se proceda a reformar o reconstruir los actores del sector de la seguridad, las cuestiones de género se sitúen en el centro del proceso desde el inicio, y no a modo de parches cuando las reformas ya se encuentren en proceso de consolidación.
- Identificar cualquier estructura informal y tradicional

que permita a las mujeres influir en los responsables de la formulación de políticas o en los miembros de la comunidad. Si resulta apropiado, tratar de fortalecer dichas estructuras.

- Trabajar con las estructuras extraoficiales que puedan garantizar un cierto grado de supervisión de la justicia en aquellos contextos en los que las instituciones públicas no puedan prestar esos servicios, en particular apoyando los casos de violencia contra las mujeres.
- Acometer un análisis del proceso de RSS desde la perspectiva de género y difundir las conclusiones y recomendaciones de dicho análisis a través de los medios de comunicación así como a los funcionarios seleccionados del Gobierno y de los donantes.

## 5.2 Países en transición y en desarrollo

Los países en transición y en desarrollo abarcan una amplia variedad de contextos, que difieren considerablemente desde el punto de vista de su capacidad socioeconómica, técnica y de recursos humanos. La transición a la democracia es un proceso largo que no siempre beneficia por igual a todos los miembros de la población. Aunque el crecimiento económico global tiende a intensificarse, a corto plazo las desigualdades pueden acentuarse y las mujeres, en particular, pueden hacer frente a una mayor inseguridad en forma de violencia de género, trata de personas o explotación sexual<sup>40</sup>.

Tanto en los países en desarrollo como en aquellos que se encuentran en transición, las empresas de seguridad privadas –fundamentalmente de titularidad no estatal, pese a estar reguladas por leyes dictadas por los parlamentos– están adquiriendo una importancia creciente en la prestación de servicios de seguridad. En consecuencia, este tipo de empresas también deberían estar sujetas a supervisión por parte de las OSC.

Algunos países en transición pueden contar con amplias listas de candidatos bien capacitados para formar parte de las fuerzas armadas, la policía y las instituciones del Estado. Al mismo tiempo, puede que estas instituciones carezcan de estructuras y procedimientos que garanticen el control democrático y una gobernanza transparente. Desde el punto de vista político, los retos a los que se enfrenta la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil incluyen el legado de un régimen autoritario, una fuerte oposición de la burocracia al cambio y, con frecuencia, unas tensas relaciones entre las instituciones estatales y las OSC. Estas condiciones

influyen directamente en la capacidad de las OSC para supervisar a los actores del sector de la seguridad y en las posibilidades de diálogo entre la sociedad civil y las instituciones estatales sobre las preocupaciones comunes en materia de seguridad.

En los países en desarrollo, fundamentalmente, pero también en muchos países en transición y en situaciones post-conflicto, el desarrollo de las capacidades de las OSC sigue constituyendo un reto fundamental. Como se ha puesto de manifiesto tras varias décadas de asistencia para el desarrollo en África, la falta de conocimientos especializados a nivel local sigue siendo motivo de preocupación y representa uno de los motivos por los que no se están cumpliendo los objetivos de desarrollo. Es posible que surja oposición frente a las intervenciones de RSS dirigidos por donantes para favorecer procesos impulsados por el Estado. De igual modo, es probable que los países en transición se opongan a las presiones externas que persigan la introducción de reformas, si bien la posibilidad de adhesión a la UE o a la OTAN constituirá un incentivo considerable para que algunos de ellos acepten realizar reformas. En ambos tipos de países, las fuerzas armadas pueden tener una dimensión excesiva tras haber asumido amplias competencias en el ámbito de la seguridad interior. Esto puede tener diversas consecuencias relacionadas con la seguridad para los hombres y las mujeres, así como para la probabilidad de lograr un desarrollo económico sostenible.

Al igual que en los contextos post-conflicto, en muchos países en desarrollo los actores no estatales pueden desempeñar un papel relevante en la prestación de servicios de seguridad y justicia, llegando a solaparse con los sistemas públicos formales. Entre esos servicios pueden figurar los tribunales tradicionales, servicios paralegales y unidades defensivas locales. Las OSC que actúan a nivel local pueden ejercer un papel muy importante en la supervisión de los actos de estas entidades y la promoción de su inclusión en los procesos nacionales de RSS, así como en los programas internacionales de ayuda. En particular, debería hacerse hincapié en la gestión de la autoridad, la prestación de los servicios y la legitimidad de estas entidades a ojos de los ciudadanos (hombres y mujeres) como mecanismos de resolución de conflictos por métodos no violentos. Este elemento adquiere una importancia aún mayor si se tiene

en cuenta que muchos países en desarrollo son incapaces de sufragar los elevados costes que implica el personal jurídico, como los abogados profesionales. Además, la policía puede tener una presencia limitada en algunas zonas debido a limitaciones de recursos o a la existencia de unos elevados niveles de inseguridad.

## Oportunidades y sugerencias para la integración de las cuestiones de género

- Si no existen ya, promover la creación de un espacio de colaboración con las instituciones estatales que permita dar a conocer las inseguridades a las que se enfrenta la población, como una oficina de enlace con las ONG (véase el recuadro 14). Garantizar que se haga hincapié en las cuestiones de género y que las organizaciones de mujeres también participen en el trabajo de la oficina de enlace con las ONG.
- Los actores externos deberían apoyar el desarrollo de las capacidades de las OSC (incluidas las organizaciones de mujeres) en lugar de limitarse a respaldar la creación de instituciones en el sector de la seguridad.
- Las OSC deberían evaluar el grado de prestación de servicios de seguridad y justicia por parte de los actores no estatales (como las empresas de seguridad privadas), su legitimidad para prestar esos servicios y la calidad de sus servicios. En las labores de recogida de información deberían emplearse métodos sensibles al género.
- Si resulta apropiado y necesario, promover una reducción de la dimensión de las fuerzas armadas e introducir aspectos claves relacionados con el género que puedan alimentar el debate sobre la seguridad en el proceso.

### 5.3 Países desarrollados

En los países desarrollados con gobiernos democráticos también existe un margen significativo para que las OSC desempeñen una función supervisora, sobre todo en lo que respecta a las cuestiones de género. Esto se puede hacer mediante la participación de estas organizaciones en debates sobre los aspectos que deberían incluirse en el epígrafe "seguridad nacional"; cómo se prestan los servicios de seguridad y justicia a los hombres y las

#### Recuadro 15

#### RSS en Sudáfrica: transversalización del género en la transición del apartheid a la democracia<sup>42</sup>

El caso de la transición de Sudáfrica a la democracia proporciona un ejemplo del modo en que un entorno político favorable y la colaboración/organización de las mujeres de todo el espectro político y de las propias fuerzas de seguridad condujeron a un proceso más amplio e inclusivo de transformación del sector de la defensa. Entre las principales lecciones aprendidas gracias a este proceso, que influyeron directamente en la formulación de políticas, cabe destacar las siguientes:

1. Sudáfrica no se limitó a acometer una mera reforma: transformó el sector de la seguridad adoptando medidas para consultar a los ciudadanos sobre el papel del sector de la seguridad y situando la seguridad humana y el desarrollo en el corazón de su marco de seguridad nacional.
2. Las mujeres, con visiones y valores diferentes y pertenecientes a todas las razas, desempeñaron un papel crucial en la articulación de la visión y del proceso que convirtieron la seguridad de los ciudadanos en una prioridad para el Estado.
3. Las mujeres de todo el espectro político se movilizaron para lograr una representación del 50% en las negociaciones que cristalizaron en las elecciones de 1994, logrando un 28% de escaños en el Parlamento. Actualmente siguen alentando la participación de la población en la definición de las políticas y continúan realizando infinidad de propuestas en asuntos relacionados con la seguridad humana.
4. En el seno de los poderes del sector de la seguridad existe un reconocimiento creciente sobre el hecho de que las mujeres:
  - a. Aportan una perspectiva crítica a la planificación y ejecución de los programas.
  - b. Ejercen una influencia positiva como miembros de las fuerzas de seguridad.
  - c. Son cruciales para el establecimiento de la paz y la seguridad.
5. Si no cambia la cultura institucional, no será posible completar la transformación del sector de la seguridad. Un indicador clave del cambio es la superación de la discriminación basada en el género y en la raza.

mujeres; y cómo mejorar la paridad entre hombres y mujeres en las instituciones del sector de la seguridad. En algunos casos puede resultar incluso más apropiado hacer hincapié en las implicaciones que tiene para otros sectores (por ejemplo, para el sector sanitario y el educativo, que son esenciales para la seguridad humana) el hecho de incurrir en un gasto militar excesivo.

El hecho de insistir en la incorporación del género en las estrategias dirigidas a reestructurar las fuerzas de seguridad o en la reforma institucional no solo puede garantizar la paridad entre hombres y mujeres en el diseño y la aplicación de las políticas. También puede ampliar de un modo fundamental el debate sobre el concepto de seguridad nacional, permitiendo incluir voces ajenas al gobierno y al Consejo de Seguridad Nacional. El caso de la elaboración del Libro Blanco de Sudáfrica sobre la defensa y de otras políticas relacionadas con la seguridad ofrece un ejemplo a seguir en este sentido. En esos casos, los representantes de las OSC tuvieron un papel de interlocución importante como expertos tanto de género como en materia de defensa.

**Véase la Herramienta sobre género y elaboración de políticas de seguridad nacional**

Dependiendo de las personas o entidades a las que representen, las OSC gozan de una posición particularmente idónea para introducir los problemas reales de la gente en los debates sobre la seguridad nacional, por lo que constituyen canales muy importantes para los responsables de la adopción de decisiones. También pueden servir para canalizar las voces de las mujeres que, con demasiada frecuencia, quedan al margen de los debates formales en los que se abordan las políticas del sector de la seguridad. Por último, merece la pena señalar que los organismos donantes de los países desarrollados son los primeros en ofrecer y prestar asesoramiento y conocimientos técnicos a los países que emprenden procesos de RSS. Estos organismos tienen un papel y una responsabilidad cruciales en la inclusión de los aspectos de la supervisión de la sociedad civil relacionados con el género en sus programas. Las ONG internacionales también pueden prestar asistencia en el diseño de los mecanismos de supervisión del sector de la seguridad y realizar aportaciones a los programas de los donantes relativos a la RSS.

## Oportunidades y sugerencias para la integración de las cuestiones de género

- Promover un debate amplio sobre el concepto de "seguridad nacional", que incorpore, en particular, la violencia de género.
- Prestar atención y prepararse para actuar en el caso de que las políticas –inclusive las de seguridad nacional– vayan a ser redefinidas y a someterse a debate público.
- Hacer un seguimiento de los organismos donantes y mantener el contacto con ellos para garantizar que su apoyo a la RSS incluya la perspectiva de género y que hagan hincapié en la supervisión por parte de la sociedad civil.
- Desarrollar las capacidades de las OSC (incluidas las organizaciones de mujeres) ubicadas en otros contextos nacionales que deseen mejorar su capacidad para supervisar al sector de la seguridad, y proporcionarles otras medidas de apoyo.
- Utilizar los mecanismos existentes para pedir información al sector de la seguridad con el fin de llevar a cabo una labor eficaz de supervisión.

# 6 Principales recomendaciones

## Para los donantes y las organizaciones internacionales y regionales:

- 1. Apoyar la creación de órganos de supervisión del sector de la seguridad de carácter participativo:** a la hora de respaldar la RSS, es importante garantizar la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de mujeres, en los órganos de supervisión del sector de la seguridad. Asegurar que la apropiación local y los mecanismos de participación sustenten las políticas y prácticas relacionadas con la RSS.
- 2. Respalda la capacitación de las OSC en materia de género y en las cuestiones relacionadas con la seguridad:** la capacitación en estos dos ámbitos es un medio muy importante para desarrollar las aptitudes necesarias de las OSC, permitiéndoles participar más eficazmente en la labor de supervisión del sector de la seguridad y mejorando la inclusión y la legitimidad de estas actividades. Asimismo, debe garantizarse que el personal de los organismos donantes y otros responsables de la adopción de decisiones que trabajen en el diseño de políticas relacionadas con la seguridad reciban capacitación de género.
- 7. Desarrollar una labor de concienciación sobre el género y las cuestiones relativas al sector de la seguridad:** las campañas públicas de sensibilización, incluida la colaboración con los medios de comunicación, pueden centrarse en temas como la lucha contra los estereotipos de género y el fomento de la contratación de mujeres en el sector de la seguridad, el acceso a la justicia o la denuncia de los casos de violencia de género ante la policía.
- 8. Llevar a cabo una auditoría de género de una organización del sector de la seguridad o de un proceso de RSS:** a través de estas auditorías o análisis de género, las OSC pueden exigir responsabilidades a las instituciones del sector de la seguridad por la integración de las cuestiones de género.
- 9. Documentar la violencia cometida contra mujeres, hombres, niñas y niños:** las OSC pueden desempeñar un papel crucial en la supervisión del sector de la seguridad a través de la realización de estudios sobre la violencia de género y la documentación de la violencia de género perpetrada por el personal del sector de la seguridad. Esta documentación puede ser utilizadas posteriormente para llevar a cabo actividades de concienciación y promoción.

## Para las organizaciones de la sociedad civil:

- 3. Especializarse en temas de seguridad:** asegúrese de que entiende las necesidades y las prioridades de los diferentes grupos de hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad a nivel local, nacional y regional. Amplíe su conocimiento de las políticas, estructuras y programas del sector de la seguridad nacional, incluida la jerga que utilizan los expertos de este sector.
- 4. Incorporarse a los órganos de supervisión del sector de la seguridad locales, nacionales o regionales, o colaborar con ellos:** las OSC, incluidas las organizaciones de mujeres, pueden promover su inclusión en los órganos de supervisión del sector de la seguridad y ayudar a introducir las cuestiones de género en la agenda de estos órganos.
- 5. Colaborar con las organizaciones de mujeres:** las OSC pueden fortalecer la supervisión del sector de la seguridad e incorporar a esta la perspectiva de género en colaboración con las organizaciones de mujeres locales, nacionales e internacionales.
- 6. Promover la adopción de políticas y programas de seguridad con perspectiva de género:** las OSC pueden adoptar un papel activo —a través de campañas de promoción o grupos de presión— y exigir políticas y prácticas que incrementen la participación de las mujeres en todos los rangos y puestos, además de reforzar la transversalización de género y reducir la violencia de género.
- 10. Hacer un seguimiento de los presupuestos destinados a seguridad y defensa:** la realización de un análisis de los presupuestos destinados a la reforma del sector de la seguridad y la defensa desde la perspectiva de género, así como del gasto y de los contratos celebrados en este ámbito a escala nacional o institucional, puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.
- 11. Crear redes de OSC:** una colaboración formal con otras OSC, incluidas las organizaciones de mujeres, puede permitir crear una plataforma común para tratar los problemas relacionados con la supervisión del sector de la seguridad y reforzar las iniciativas de concienciación y promoción.
- 12. Desarrollar y reforzar la colaboración entre las OSC y las instituciones del sector de la seguridad:** reunir a hombres y mujeres pertenecientes a las fuerzas armadas, la policía y otras instituciones del sector de la seguridad, así como a las OSC, y que estén interesados en trabajar en temas de género. Elaborar un programa de trabajo y estrategias comunes para garantizar un planteamiento más sólido en lo que respecta a la integración de las cuestiones de género. Proporcionar capacitación de género al personal del sector de la seguridad.
- 13. Integrar las cuestiones de género:** las OSC pueden mejorar su capacidad para llevar a cabo una labor de supervisión sensible al género y para crear un entorno de trabajo no discriminatorio a través de iniciativas de capacitación de género, la introducción de políticas o códigos de conducta que contemplen el acoso sexual y la adopción de medidas encaminadas a garantizar el equilibrio de género en sus plantillas.

# 7 Recursos adicionales

## Sitios web útiles

International Alert – <http://www.international-alert.org>

Topic Guide: *Civil Society and Security*, Global Facilitation Network for Security Sector Reform - [http://www.ssrnetwork.net/topic\\_guides/civil\\_soci.php](http://www.ssrnetwork.net/topic_guides/civil_soci.php)

Portal del UNIFEM sobre las mujeres, la paz y la seguridad - <http://www.womenwarpeace.org>

WILPF PeaceWomen - <http://www.peacewomen.org>

## Guías prácticas y manuales

Amnistía Internacional: **Monitoring and Reporting Human Rights Abuses in Africa: A Handbook for Community Activists** (Amnistía Internacional. Ámsterdam), 2002. [http://www.protectionline.org/IMG/pdf/spa\\_handbook.pdf](http://www.protectionline.org/IMG/pdf/spa_handbook.pdf)

Amnistía Internacional: **Entender la labor policial: Recursos para activistas de derechos humanos**, (Amnistía Internacional). Ámsterdam, 2006. [http://www.amnesty.nl/bibliotheek\\_vervolg/police\\_and\\_human\\_rights#artikel11338](http://www.amnesty.nl/bibliotheek_vervolg/police_and_human_rights#artikel11338)

Bauer, J y Hélie, A., **Documenting Women's Rights Violations by Non-State Actors: Activist Strategies from Muslim Communities** (Rights & Democracy and Women Living under Muslim Laws: Montréal and London), 2006. [http://www.peacewomen.org/resources/Human\\_Rights/nonstateactors\\_violations.pdf](http://www.peacewomen.org/resources/Human_Rights/nonstateactors_violations.pdf)

Caparini, Cole y Kinzelbach, eds., **Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance**, (Renesans: Bratislava), de próxima publicación, julio de 2008.

International Alert y Women Waging Peace, **Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action** (International Alert: Londres), 2004. [http://www.international-alert.org/our\\_work/themes/gender\\_5.php](http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender_5.php)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **OCDE-DAC: Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice** (OCDE: París), 2007. <https://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. **Gender Resource Package for Peacekeeping Operations** (UN DPKO: Nueva York), 2004. <http://pbpu.unlb.org/pbpu/genderpack.aspx>

Valasek, K. y Nelson, K., **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security** (INSTRAW, ahora ONU Mujeres: Santo Domingo), 2006.

## Artículos e informes en línea

Anderlini, S.N., **"Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital contributions of South African Women"** (Hunt Alternatives Fund: Washington DC), 2004. [http://www.huntalternatives.org/download/9\\_negotiating\\_the\\_transition\\_to\\_democracy\\_and\\_reforming\\_the\\_security\\_sector\\_the\\_vital\\_contributions\\_of\\_south\\_african\\_women.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/9_negotiating_the_transition_to_democracy_and_reforming_the_security_sector_the_vital_contributions_of_south_african_women.pdf)

Ball, N., "Civil Society, Good Governance and the Security Sector", **Civil Society and the Security Sector, Concepts and Practices in New Democracies**, eds. Caparini, M., Fluri, P. y Molnar, F. (DCAF: Ginebra), 2006. <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=3744D03E-599F-815E-8316-872CD10E1ECF&lng=en>

Caparini, M., **Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation**, Working paper No. 132 (DCAF: Ginebra), 2004. [http://www.dcaf.ch/civsoc/proj\\_governance.pdf](http://www.dcaf.ch/civsoc/proj_governance.pdf)

Caparini, M., Fluri, P. y Molnar, F. eds., **Civil Society and the Security Sector, Concepts and Practices in New Democracies** (DCAF: Ginebra), 2006. [http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/CivSoc/bm\\_caparini\\_civsoc.cfm](http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/CivSoc/bm_caparini_civsoc.cfm)

Nathan, L., **Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors**, (Crisis States Research Centre: Londres), 2007. <http://www.crisisstates.com/download/others/SSRReformNathan2007.pdf>

Valasek, K., "Gender and Democratic Security Governance", **Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance**, eds. Caparini, Cole y Kinzelbach, (Renesans: Bratislava), de próxima publicación, julio de 2008.

Nicolien Wassenaar, **Incorporating gender into your NGO**. Networklearning.org, 2006. <http://www.networklearning.org/download/gender.pdf>

## NOTAS FINALES

1. Ball, N., "Civil Society, Good Governance and the Security Sector", *Civil Society and the Security Sector, Concepts and Practices in New Democracies*, eds. Caparini, M., Fluri, P. y Molnar F. (DCAF: Ginebra), 2006.
2. Adaptado de Jones, S. y Williams, G., "A Common Language for Managing Official Development Assistance: A Glossary of ODA Terms" (Oxford Policy Management: Oxford), 2002.
3. Marina Caparini, *Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation*, Working paper No. 132 (Ginebra: DCAF, 2004) págs. 7-8.
4. Caparini, Cole y Kinzelbach, *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance* (Renesans: Bratislava), de próxima publicación.
5. OCDE, *OECD DAC Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice*, (OCDE: París), 2007, págs. 20-21. También: Hänggi, H., "Making Sense of Security Sector Governance", *Challenges of Security Sector Governance*, eds. Hänggi, H. y Winkler, T.H. (DCAF: Ginebra), 2003.
6. Nathan, L., "Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors", artículo encargado por el Grupo de Prevención de Conflictos del Gobierno del Reino Unido sobre la Estrategia de Reforma del Sector de la Seguridad (Crisis States Research Centre: Londres), 2007.
7. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, 12 de junio de 1997.
8. OCDE, pág. 224.
9. Nathan, pág. 6.
10. OCDE; DFID, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (DFID, n.d.: Londres).
11. Para un análisis detallado de la apropiación local de la RSS, véase Nathan.
12. Farr, V., "Voices from the Margins: A Response to 'Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries'", *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berghof Handbook Dialogue Series, no. 2, eds. McCartney, C., Fischer, M. y Wils, O. (Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management: Berlín), 2004.
13. Caparini, pág. 58.
14. 'Fem'LINKpacific: Media Initiatives for Women', femTALK E'News. 11/2003. <http://www.peacewomen.org/news/Fiji/Nov03/femTALKenews.html>.
15. Para obtener más información sobre la labor de LICADHO, véase <http://www.licadho.org/reports.php#r-112>.
16. Tomado de "Gender Checklist for Liberia" <http://www.peacewomen.org/resources/1325/LiberiaGenderChecklist.html>.
17. Para obtener más información sobre el diseño de indicadores sensibles al género: Moser, A., "Gender and Indicators: Overview Report" (BRIDGE/IDS: Sussex), 2007. <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/IndicatorsORfinal.pdf>.
18. Adaptado de: "Framework for the integration of women in APEC". [http://www.gender.go.jp/english/apec/frame\\_work/b.html](http://www.gender.go.jp/english/apec/frame_work/b.html)
19. Moser, C., "An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi" (Instituto de Desarrollo de Ultramar: Londres), 2005.
20. Hofbauer Balmori, H., *Gender and Budgets: Overview Report*, BRIDGE Cutting Edge Pack (Instituto de Estudios para el Desarrollo: Brighton), 2003, págs. 17-20.
21. Tomado de: "The White Ribbon Campaign". [http://www.whiteribbon.ca/about\\_us/](http://www.whiteribbon.ca/about_us/).
22. Adaptado de: *Until The Violence Stops (UTVS), Advocacy Toolkit*, 18-19 de abril de 2005, págs.12-13. <http://www.vdayeurope.org/newsletters/advocacydoc.pdf>.
23. "Participation and Access of Women to the Media and their Impact on and Use as an Instrument for the Advancement and Empowerment of Women", debate en línea (División para el Adelanto de la Mujer: Nueva York), 2002. <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/media2002/online.html>.
24. Williams, T., "Gender for Journalists", conjunto de herramientas de capacitación en línea. [http://www.cpu.org.uk/cpu-toolkits/gender\\_reporting/gender\\_tools\\_sensitive\\_language.html](http://www.cpu.org.uk/cpu-toolkits/gender_reporting/gender_tools_sensitive_language.html).
25. Citado en: Albrecht, P., "Advocacy", *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance*, eds. Caparini, M., Cole y Kinzelbach (Renesans: Bratislava), de próxima publicación, julio de 2008.
26. Citado en: Valasek, K., cap. 13, "Gender and Democratic Security Governance", en Caparini, Cole, Kinzelbach, *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance*, (Renesans: Bratislava), de próxima publicación, julio de 2008.
27. Valasek.
28. GAPS está integrada por los miembros siguientes: International Alert; Womankind Worldwide; UNIFEM UK; UNA-UK; Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad; Comité Internacional de Rescate; Serene Communications Limited; Widows for Peace through Democracy; Northern Ireland Women's European Platform; Shevolution, Eyecatcher Associates and Project Parity; y diversos consultores independientes que trabajan en temas conexos.
29. OSCE/OIDDH, INSTRAW y DCAF, "How to make gender training for security personnel more effective: Top 10 conclusions of an expert-group discussion". [http://www.un-instraw.org/en/docs/SSR/GenderTraining\\_Ediscussion\\_Top10Recommendations\\_250607.pdf](http://www.un-instraw.org/en/docs/SSR/GenderTraining_Ediscussion_Top10Recommendations_250607.pdf)
30. Adaptado de "What the Union of the Committees of Soldiers Mothers of Russia (name before 1998: the Committee of Soldiers Mothers of Russia) did for the first time in Russia". <http://www.ucsmr.ru/english/ucsmr/history.htm>.
31. "Building a New Iraq: Women's Role in Reconstruction", (Woodrow Wilson Centre/Women Waging Peace), 2003. [http://www.huntalternatives.org/download/20\\_building\\_a\\_new\\_iraq\\_women\\_s\\_role\\_in\\_reconstruction.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/20_building_a_new_iraq_women_s_role_in_reconstruction.pdf).
32. Women in Peacebuilding Programme. <http://www.wanep.org/programs/wipnet.html>.
33. Valasek, K., "Gender and Democratic Security Governance", *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance*, eds. Caparini, M., Cole y Kinzelbach (Renesans: Bratislava), de próxima publicación. Julio de 2008.
34. Barnes, K., *An assessment of Response Mechanisms to Sexual Exploitation and Abuse in Bo and Kenema* (UNICEF-Sierra Leona), informe no publicado (2005).
35. Conaway, C.P. y Sen, A., *Beyond Conflict Prevention: How Women Prevent Violence and Build Sustainable Peace* (Acción Global para la Prevención de la Guerra/WILPF), 2005, págs. 41-42.
36. Existen numerosas herramientas que ofrecen orientaciones para acometer la transversalización de género en las organizaciones. Véase, por ejemplo, Wassenaar, N., *Incorporating Gender into your NGO*, Networklearning.org, 2006. <http://www.networklearning.org/download/gender.pdf>.
37. Oxfam, "Oxfam's Policy on Gender Equality", 2003. [http://www.oxfam.org.nz/imgs/whatwedo/gender/gender\\_policy2003.pdf](http://www.oxfam.org.nz/imgs/whatwedo/gender/gender_policy2003.pdf).
38. Para más información: International Crisis Group, *Liberia: Resurrecting the Justice System*, Africa Report no.107, 6 de abril de 2006, esp. págs. 13-16. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4061>.
39. Barth, E.F., *Peace as Disappointment: The Reintegration of Female Soldiers in Post-Conflict Societies: A Comparative Study from Africa*, (Instituto Internacional de Noruega para la Investigación de la Paz: PRIO), 2002. <http://www.peacewomen.org/resources/DDR/AfricaBarth.html>.
40. Vlachova, M. y Biason, L., "Violence Against Women as a Challenge For Security Sector Governance", *Challenges of Security Sector Governance*, eds. Hänggi, H. y Winkler, T.H., (DCAF: Munster), 2003, pág. 6.
41. Gerasimova, M., "The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries' Experiences", *The International Journal of Not-for-profit Law*, vol. 7, Issue 3, (2005). [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss3/special\\_1.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss3/special_1.htm).
42. Anderlini, S.N., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital contributions of South African Women*, (Hunt Alternatives Fund: Washington DC), 2004.







# Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

## ÍNDICE

Importancia del género en la supervisión de la sociedad civil

Cómo integrar el género en la supervisión de la sociedad civil

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular por parte de las organizaciones de la sociedad civil

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil, así como información práctica para la integración de dichas cuestiones.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha Caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La Caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado Más información).

## Importancia del género en la supervisión de la sociedad civil

La **supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil**, incluida la RSS, entraña la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la definición de las políticas de seguridad y la supervisión de las estructuras y prácticas de los actores que intervienen en dicho sector<sup>1</sup>. El objetivo es garantizar que se tengan en cuenta los intereses y las perspectivas de la comunidad en la prestación de servicios de seguridad interna y externa, además de respaldar la apropiación local y la sostenibilidad. Las OSC participan en la supervisión del sector de la seguridad de diversas maneras, por ejemplo prestando asesoramiento en materia de políticas, aportando conocimientos técnicos especializados y llevando a cabo actividades de seguimiento, concienciación, investigación y análisis.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

## Fortalecimiento de la apropiación local

- La integración de las cuestiones de género y la inclusión de las organizaciones de mujeres puede generar apropiación local con respecto a los procesos de RSS, al garantizar la participación de hombres y mujeres y darles la oportunidad de expresar sus necesidades específicas, sus puntos de vista y sus prioridades. Esto incrementa la representatividad, la capacidad de respuesta y la legitimidad de las instituciones a ojos de la población.

## Una supervisión estrecha mediante la integración de las cuestiones de género

- Una supervisión del sector de la seguridad que vigile el modo en que las políticas y las instituciones del sector de la seguridad y judicial abordan la violencia de género puede fortalecer la prestación de servicios de seguridad y justicia.
- Una supervisión del sector de la seguridad que haga responsable a las instituciones de este sector de contar con un entorno de trabajo no discriminatorio y prevenir el acoso sexual y otras formas de violencia de género puede incrementar la productividad y la eficacia operacional.
- Una supervisión del sector de la seguridad que haga responsables a las instituciones de este sector de aumentar la contratación, la retención y la promoción de mujeres y de otros grupos insuficientemente representados puede mejorar la confianza de la población y la eficacia de estas instituciones.

## Supervisión eficaz a través de la participación de las organizaciones de mujeres

- Las organizaciones de mujeres constituyen un recurso que con frecuencia no se aprovecha para la supervisión del sector de la seguridad. Estas organizaciones pueden reforzar la supervisión a través de:
  - la prestación de asesoramiento en materia de políticas sobre la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta;

## Recuadro 1 Seguimiento de la aplicación de las leyes<sup>2</sup>

En Malasia, una serie de OSC como Women's AID Organisation han hecho un seguimiento de la aplicación y la eficacia de la Ley sobre la violencia doméstica de este país, así como de la prestación de sus servicios a las víctimas. Las conclusiones de este análisis se utilizaron para promover la introducción de mejoras en el contenido y la aplicación de la legislación.

En Camboya, las organizaciones de mujeres y los grupos defensores de los derechos humanos, como LICADHO, colaboran con los organismos de supervisión gubernamentales en la investigación de las denuncias de abuso y el seguimiento de la aplicación de la Ley sobre la prevención de la violencia doméstica y la protección de las víctimas recientemente adoptada en este país. Esta ley concede a la policía mayores poderes de intervención en casos de violencia doméstica y fortalece el recurso legal del que disponen las víctimas. Además de su labor de seguimiento, las OSC prestan asistencia legal y ofrecen viviendas seguras a las víctimas.

- el seguimiento a la aplicación de los acuerdos internacionales y regionales, así como de las políticas nacionales e institucionales;
  - el desarrollo de las capacidades de los órganos supervisores en cuestiones de género;
  - la identificación de las amenazas para la seguridad y de los problemas a los que se enfrentan las personas y las comunidades;
  - la facilitación del diálogo entre las comunidades locales y los órganos supervisores del sector de la seguridad;
  - la sensibilización de la población sobre la forma de conseguir que las instituciones del sector de la seguridad asuman determinadas responsabilidades.
- Acometer un análisis del proceso de RSS desde la perspectiva de género y difundir las conclusiones y recomendaciones de dicho análisis a través de los medios de comunicación así como a los donantes y los funcionarios públicos.
  - Realizar un análisis del presupuesto público destinado a seguridad y defensa (o del presupuesto de determinadas instituciones del sector de la seguridad) desde el punto de vista del género con el fin de comprender mejor el efecto específico que ejerce la asignación presupuestaria sobre los hombres y las mujeres. Utilizar las conclusiones de dicho análisis como herramienta para las iniciativas de promoción.
  - Garantizar la inclusión de las mujeres y las organizaciones de mujeres en todos los procesos de auditoría, análisis, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación que emprendan las OSC.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar las cuestiones de género en la supervisión de la sociedad civil no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).
- La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).

Para obtener más información, véase el anexo del Caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo integrar el género en la supervisión de la sociedad civil

### Órganos de supervisión del sector de la seguridad

- Incrementar la participación de las organizaciones de mujeres en los órganos de supervisión formalmente constituidos en el sector de la seguridad, como las juntas civiles de examen, las comisiones de examen de las denuncias públicas, equipos de expertos técnicos y grupos de seguimiento independientes (véase el recuadro 1).
- Incluir las cuestiones de género (como la prevención de la violencia de género o el aumento de las cifras de contratación de mujeres) en la agenda de los órganos de supervisión del sector de la seguridad.

### Investigación y replicación de datos

- Garantizar la integración de las cuestiones de género en los análisis o exámenes internos y externos de las instituciones y políticas del sector de la seguridad.
- Garantizar la desagregación de todos los datos por sexo. Los datos desagregados por sexo ponen de manifiesto las diferentes circunstancias que viven los hombres y las mujeres, y constituyen una base necesaria para la prestación de unos servicios de seguridad equitativos.
- Llevar a cabo una auditoría de una institución o política de seguridad desde el punto de vista del género.

### Promoción y concienciación

Utilizar investigaciones con perspectiva de género y los resultados de los procesos de análisis y recogida de datos para el desarrollo de campañas públicas de promoción e información sobre cuestiones de seguridad relacionadas con el género, como la concienciación sobre cómo presentar denuncias ante la policía o presionar al gobierno para que financie programas de prevención de la violencia con armas de fuego.

- Identificar vías para que esta información llegue a las poblaciones marginadas (como las poblaciones rurales, las mujeres analfabetas o las minorías étnicas), que quizá no hablen la lengua dominante.
- Dirigir las iniciativas de promoción llevadas a cabo en los diferentes niveles (local, provincial y nacional) de forma que lleguen a responsables claves de la formulación de políticas con capacidad para influir en los programas del sector de la seguridad.
- Involucrar a los medios de comunicación locales, distribuyendo información a través de periódicos de tirada reducida, emisoras de radio comunitarias y cadenas de televisión locales, así como medios de difusión de gestión estatal.
- Trabajar con los medios de comunicación para sensibilizar a los periodistas y a otras personas sobre las dimensiones de género que entrañan las cuestiones relacionadas con la seguridad y la justicia.
- Implicar a hombres en las campañas de promoción, en particular las dirigidas a combatir la violencia contra las mujeres (véase el recuadro 2).

### Capacitación de género

Las organizaciones de mujeres y las OSC especializadas en temas de género pueden apoyar el diseño y la impartición de capacitación de género dirigida al personal del sector de la seguridad (véase el recuadro 3) a través, entre otras, de las medidas siguientes:

- La realización de un análisis de necesidades de capacitación.
- El desarrollo de materiales de capacitación de género y la impartición de esta.

- El desarrollo de un programa de capacitación de género estándar que pueda ser adaptado y utilizado por los formadores.
- El ejercicio de presión en favor de políticas que exijan impartir una capacitación de género integral.
- La creación de una lista de formadores de género pertenecientes a la sociedad civil.

### OSC participativas y eficaces

Las OSC que están involucradas en la supervisión del sector de la seguridad también tienen la obligación de revisar las políticas y prácticas internas con el fin de que fomenten la igualdad de género, así como de garantizar la disponibilidad de competencias internas en cuestiones de género:

- Desarrollar políticas y procedimientos de género e igualdad de oportunidades que den respuesta a los problemas de gestión de los recursos humanos, las prácticas de contratación, los requisitos de desempeño de los puestos de trabajo, el acoso sexual y la discriminación.
- Proporcionar capacitación de género a todo el personal, inclusive formación sobre metodologías de investigación y sobre la recogida de datos con perspectiva de género.
- Transversalizar las cuestiones de género en el trabajo de supervisión del sector de la seguridad.
- Llevar a cabo una auditoría de género interna con objeto de evaluar la capacidad organizacional.

#### La herramienta 9 incluye también...

- Fases de una auditoría de la RSS desde el punto de vista del género.
- Preguntas que formular al planificar una campaña de promoción.
- Sugerencias para colaborar con los medios de comunicación.
- Temas de formación destinados a desarrollar la capacidad supervisora de las ONG de mujeres.
- Cómo incrementar la legitimidad de las redes de la sociedad civil.
- Ejemplos extraídos de Europa oriental, Fiji, el Iraq, Rusia, Sudáfrica, el Reino Unido y África occidental.

## Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Las OSC pueden haber quedado fragmentadas o debilitadas durante el conflicto. Como resultado de ello, pueden carecer del alcance, la legitimidad o la capacidad para desempeñar eficazmente su función supervisora del sector de la seguridad. En otros casos, puede que la colaboración entre las OSC

### Recuadro 2

#### Implicación de los hombres a la hora de combatir la violencia contra la mujer

En el Canadá, un grupo de hombres pusieron en marcha en 1991 la Campaña de la Cinta Blanca (CCB).

El objetivo de la campaña era poner fin a la violencia contra las mujeres y educar a otros hombres sobre este tema. A través de campañas de concienciación, declaraciones públicas y la ampliación de la red, los miembros de la CCB proporcionan una visión alternativa que propugna una masculinidad no violenta y ofrecen modelos de conducta positivos para los hombres y los niños en las comunidades de todo el mundo<sup>3</sup>.

aumente en el período posterior al conflicto, dado que la reforma de las fuerzas armadas y policiales y la inseguridad persistente preocupan a numerosas organizaciones, brindándoles oportunidades para trabajar juntas.

### Retos para la integración de las cuestiones de género

- La capacidad de las instituciones estatales suele ser escasa, hasta el punto de que, a pesar de contar con voluntad política, carecen de recursos financieros o humanos para la prestación de servicios de seguridad justicia.
- No es frecuente que existan (o que funcionen adecuadamente) leyes, estructuras y mecanismos dirigidos a prevenir la violencia de género y a responder ante ella.
- El personal del sector de la seguridad puede haber cometido violaciones de los derechos humanos, y es posible que continúe haciéndolo en épocas de paz.

### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Los procesos de RSS pueden ofrecer el marco político para que las OSC realicen aportaciones al proceso de toma de decisiones en el ámbito de la seguridad y la justicia, lo que sin duda representa una oportunidad para plantear cuestiones de género.
- Las pruebas disponibles demuestran que los roles y las relaciones de género cambian con frecuencia durante un conflicto y en el período post-conflicto. Este hecho puede ofrecer una oportunidad muy importante para negociar la integración de las cuestiones de género e incrementar la contratación de mujeres.
- Los donantes pueden estar dispuestos a apoyar a las OSC con el fin de desarrollar su capacidad de supervisión con perspectiva de género.

### Recuadro 3

#### Educación sobre salud sexual para las fuerzas armadas de Mongolia<sup>4</sup>

La ONG Mongol Vision trabaja sobre cuestiones de salud reproductiva con los soldados y oficiales de las fuerzas armadas de Mongolia:

**El problema:** los nuevos reclutas de las fuerzas armadas de Mongolia, sobre todo los procedentes del ámbito rural, poseen escasos o nulos conocimientos sobre el VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión sexual (ETS). En consecuencia, los índices de ETS venían siendo relativamente elevados entre los oficiales y los soldados.

**Objetivo:** obtener el apoyo del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas mongolas para aumentar la concienciación sobre el VIH/SIDA, las ETS y la salud reproductiva entre dichos colectivos.

**Actores claves:** el Ministerio de Defensa y el cuartel general de las fuerzas armadas de Mongolia.

**Actores interesados:** los soldados, oficiales y sus parejas sexuales.

**Enfoque y comunicación:** se enviaron cartas al Ministerio de Defensa y al cuartel general de las fuerzas armadas; se celebraron reuniones de oficiales y soldados con oficiales de mayor rango; se desarrolló un proyecto en colaboración con oficiales de alto rango; se organizó un taller con oficiales de alto rango; y los oficiales al mando y los médicos castrenses presentaron un informe sobre la situación actual de las ETS entre el personal de las fuerzas armadas.

**Indicadores de éxito y sostenibilidad:** se incluyó la salud sexual en el programa educativo oficial dirigido al personal militar; la concienciación de los oficiales de alto nivel aumentó; y se incrementó el apoyo recibido del Ministerio de Defensa.

- ✓ ¿Qué papel desempeña la sociedad civil, incluidas las mujeres, en los procesos de supervisión?
- ✓ ¿Cómo se identifican y satisfacen las necesidades particulares de hombres y mujeres en materia de seguridad?
- ✓ ¿Cuántos hombres y mujeres trabajan en las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia, la policía de fronteras, los servicios aduaneros, de inmigración y otros servicios encargados de hacer cumplir la ley? ¿Qué funciones desempeñan (porcentaje de hombres/mujeres por rango y categoría)?
- ✓ ¿Se han adoptado medidas para garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres para participar en todas las instituciones del sector de la seguridad?
- ✓ ¿Se proporciona capacitación de género a la policía, las fuerzas armadas y otros servicios de seguridad?
- ✓ ¿Qué medidas existen para prevenir, investigar y sancionar la violencia de género cometida por el personal del sector de la seguridad?
- ✓ ¿Cuentan los programas relacionados con el género con una dotación financiera adecuada?

## Preguntas que formular por parte de las organizaciones de la sociedad civil

Una evaluación por parte de las organizaciones de la sociedad civil representa una de las mejores vías para la integración de las cuestiones de género en los procesos de RSS. A continuación figuran varios ejemplos de preguntas sobre el género que es importante que dichas organizaciones incluyan en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la reforma del sector de la seguridad.

- ¿Qué necesidades, percepciones y prioridades diferentes presentan los hombres, las mujeres, las niñas, los niños en lo que respecta a la seguridad y la justicia?
- ¿Es capaz el personal del sector de la seguridad de responder a todas esas necesidades? Si no es así, ¿por qué?
- ¿Tienen acceso las mujeres, los hombres, las niñas y los niños a los servicios de seguridad y justicia en igualdad de condiciones?

- ¿Son sensibles al género las leyes, políticas y protocolos de seguridad? ¿Existe una legislación adecuada contra la violencia de género?
- ¿Disfrutan las mujeres de acceso pleno y en igualdad de condiciones al empleo en las instituciones del sector de la seguridad?
- ¿Cómo es el entorno de trabajo en las instituciones del sector de la seguridad? ¿Existen problemas de acoso sexual y otros obstáculos al progreso de la mujer?
- ¿Incluyen los órganos de supervisión del sector de la seguridad a las mujeres y celebran consultas con las organizaciones de mujeres?
- ¿Llevan a cabo los órganos de supervisión del sector de la seguridad un seguimiento de las cuestiones relacionadas con la violencia de género y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres?

## Más información

### Recursos

Amnistía Internacional: *Monitoring and Reporting Human Rights Abuses in Africa: A Handbook for Community Activists*, 2002.

Amnistía Internacional: *Entender la labor policial: Recursos para activistas de derechos humanos*, 2006.

DCAF: Public Oversight of the Security Sector: *A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance*, de próxima publicación, 2008.

Fondo de Prevención de la Violencia en la Familia: *Toolkit for Working with Men and Boys to Prevent Gender-Based Violence*, 2003.

International Alert y Women Waging Peace: *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, 2004.

OCDE-DAC: *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, 2007.

### Organizaciones

DCAF – [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

International Alert – [www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

Portal del UNIFEM sobre las mujeres, la paz y la seguridad - [www.womenwarpeace.org](http://www.womenwarpeace.org)

UN-INSTRAW – [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org)

WILPF Peacemakers – [www.peacemakers.org](http://www.peacemakers.org)

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

El autor de esta Nota Práctica fue Rahim Kanani, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 9, cuya elaboración corrió a cargo de Karen Barnes y Peter Albrecht, de International Alert.

1. Caparini, Cole y Kinzelbach, Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance, (Renesans: Bratislava), de próxima publicación, julio de 2008.
2. Adaptado de: OCDE-DAC: OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, (OCDE-DAC: París), 2007, pág. 117.

3. Adaptado de: "The White Ribbon Campaign". [http://www.whiteribbon.ca/about\\_us/](http://www.whiteribbon.ca/about_us/)
4. Citado en: Albrecht, P., "Advocacy", Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance, eds. Caparini, Cole y Kinzelbach (Renesans: Bratislava), de próxima publicación, julio de 2008.

# Género y empresas militares y de seguridad privadas

Sabrina Schulz y Christina Yeung





# Género y empresas militares y de seguridad privadas

Sabrina Schulz y Christina Yeung

### Acerca de las autoras

Sabrina Schulz se incorporó a la Asociación Británica de Empresas de Seguridad Privadas como Directora de Política en febrero de 2006. Anteriormente fue investigadora en el Instituto Americano de Estudios de Alemán Contemporáneo de la Universidad John Hopkins en Washington, DC. Sus investigaciones académicas se centran en la transformación que ha experimentado el sector de la seguridad en el siglo XXI, incluida su privatización. Además, es experta en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad y en el establecimiento de la paz en entornos post-conflicto. Estudio Política y Gestión Públicas en las universidades de Constanza y Postdam, y Relaciones Internacionales en Lovaina y Aberystwyth, donde también obtuvo su doctorado en 2005.

La Dra. Christina Yeung es analista estratégica en el Departamento de Defensa Nacional del Canadá. Posee una dilatada experiencia como promotora de cuestiones relacionadas con las armas pequeñas y el género a escala regional e internacional. Sus campos de investigación incluyen la lucha contra la violencia armada, la reforma del sector de la seguridad y la programación para el desarrollo. Previamente trabajó para el Centro Internacional de Bonn para la Conversión en el Cuerno de África. Posee un título de posgrado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad John Hopkins y un doctorado en Política Internacional por la Universidad de Gales, en Aberystwyth.

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Lesley Abdela, Alyson Bailes, Marina Caparini, Lucia Dammert, CICR, Elsie Onubogu, Audrey Roberts, INSTRAW, ahora ONU Mujeres y Fabrice Warneck. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugiho Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Género y empresas militares y de seguridad privadas

Esta Herramienta sobre género y empresas de seguridad y militares privadas forma parte de una caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. La caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres) DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Logan Abassi, 2014).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Sabrina Schulz y Christina Yeung. "Género y empresas militares y de seguridad privadas." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres 2008.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii.</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿Qué son las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) y qué se entiende por "privatización de la seguridad"?</b>	<b>1</b>
<b>3. Importancia del género para las EMSP</b>	<b>3</b>
3.1 Mejorar la eficacia operativa: las EMSP internacionales como proveedores de servicios de reforma del sector de la seguridad (RSS).....	3
3.2 Mejorar las normas de contratación y los procedimientos en materia de recursos humanos: las EMSP como "sujetos" de la RSS.....	4
3.3 Crear una cultura institucional que evite los comportamientos inadecuados y las violaciones de los derechos humanos: las EMSP como "sujetos" de la RSS.....	4
3.4 Mejorar la coordinación entre organismos en las operaciones de apoyo a la paz: las EMSP como actores en entornos operativos complejos en los que intervienen múltiples organismos.....	5
<b>4. Cómo integrar el género en las empresas militares y de seguridad privadas</b>	<b>6</b>
4.1 Obligaciones contractuales y control de calidad de las EMSP.....	6
4.2 Incluir a las ESP locales en los procesos de RSS.....	6
4.3 Políticas y códigos de conducta para luchar contra el acoso y el abuso sexuales.....	7
4.4 Contratación y retención de un mayor número de mujeres.....	8
4.5 Salud física y mental de los trabajadores y las trabajadoras.....	8
4.6 Verificación de antecedentes y capacitación.....	9
4.7 Capacitación de género.....	9
4.8 Autorregulación y códigos de conducta internos de las empresas del sector.....	9
<b>5. Las cuestiones de género en la normativa nacional e internacional reguladora de las EMSP</b>	<b>10</b>
5.1 Derechos humanos internacionales y derecho internacional humanitario.....	10
5.2 Legislación y directrices nacionales para delitos e infracciones extraterritoriales.....	11
5.3 Directrices internacionales no vinculantes.....	13
5.4 Otros instrumentos internacionales pertinentes.....	13
<b>6. Integración del género en las EMSP en contextos específicos</b>	<b>13</b>
6.1 Países en conflicto y en situaciones post-conflicto.....	13
6.2 Países en desarrollo.....	14
6.3 Países en transición.....	15
6.4 Países desarrollados.....	16
<b>7. Principales recomendaciones</b>	<b>17</b>
<b>8. Recursos adicionales</b>	<b>18</b>

## ACRÓNIMOS

<b>BAPSC</b>	British Association of Private Security Companies
<b>CANASA</b>	Canadian Security Association
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>CIA</b>	Agencia Central de Inteligencia
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>DDR</b>	Desarme, desmovilización y reintegración
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>DIH</b>	Derechos internacional
<b>IHRL</b>	Derecho humanitario internacional de los derechos humanos
<b>CPI</b>	Corte Penal Internacional
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>IPOA</b>	Asociación Internacional de Operaciones de Paz
<b>KBR</b>	Kellogg, Brown and Root
<b>KFOR</b>	Fuerza de Kosovo
<b>MEJA</b>	Ley de jurisdicción extraterritorial militar
<b>MPRI</b>	Military Professional Resource Incorporated
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OCDE-DAC</b>	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
<b>ACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>EMP</b>	Empresas militares privadas
<b>ESP</b>	Empresas de seguridad privadas
<b>EMSP</b>	Empresas militares y de seguridad privadas
<b>PSCAA</b>	Asociación de empresas de seguridad privadas del Afganistán
<b>PSCAI</b>	Asociación de empresas de seguridad privadas del Iraq
<b>TREP</b>	Trastorno resultante del estrés postraumático
<b>SFOR</b>	Fuerza de Estabilización (Bosnia y Herzegovina)
<b>SOP</b>	Procedimientos operativos estándar
<b>RSS</b>	Reforma del Sector de la Seguridad
<b>TVPA</b>	Ley de Protección de Víctimas de la Trata de Personas de Estados Unidos
<b>CUJM</b>	Código Uniforme de Justicia Militar
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>UNITA</b>	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
<b>Res. 1325</b>	Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000)
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos de América

# Género y las empresas militares y de seguridad privadas

## 1 Introducción

Esta herramienta aborda los aspectos relacionados con el género y los desafíos que plantea en este ámbito un fenómeno relativamente nuevo: la privatización de la seguridad a escala mundial. Por el momento, el volumen de investigaciones sobre este tema (y, por tanto, los datos disponibles) es escaso. Además, buena parte de la información pertinente, como los procedimientos operativos estándar de las empresas así como el contenido de la mayoría de sus contratos, es estrictamente confidencial. No obstante, este hecho no debe llevar a la complacencia. Para garantizar la eficacia y el éxito a largo plazo de la reforma del sector de la seguridad (RSS) en lo tocante a las empresas de seguridad privadas (ESP) y a las empresas militares privadas (EMP), es indispensable integrar los aspectos relacionados con el género en todas las operaciones. En esta herramienta se expone la importancia del género y cómo se pueden desarrollar e implementar iniciativas de género en las operaciones en las que participan ESP y EMP, con un enfoque centrado sobre todo en empresas internacionales que prestan este tipo de servicios.

Entre los principales destinatarios de la herramienta figuran:

- ESP y EMP
- Asociaciones de ESP y EMP
- Clientes de ESP y donantes internacionales que aportan fondos para programas de RSS
- Partes interesadas en el proceso de formulación de políticas y en el debate sobre la seguridad privada, inclusive en el marco de la RSS (gobiernos, organismos internacionales, etc.)
- Firmantes de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (industrias del petróleo, el gas y extractivas)

La herramienta puede interesar también a:

- Organizaciones de la sociedad civil que trabajen en temas relacionados con las ESP y EMP
- Investigadores y expertos del ámbito académico que trabajen en temas relacionados con las ESP y EMP

El sector mundial de la seguridad privada ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos cinco o diez años. Aunque la evolución depende en gran medida del contexto específico —es decir, de si se produce en países desarrollados, en transición, en situaciones post-conflicto o en desarrollo—, parece existir un denominador común: allí donde el Estado, tradicional proveedor de servicios de seguridad, es incapaz de cumplir esta función o no está dispuesto a hacerlo, se produce una privatización de la seguridad. Además, las consideraciones relativas a la eficacia en función de los costos han contribuido a una tendencia creciente a la externalización y la privatización de las funciones de seguridad del Estado. Las alianzas público-privadas en el ámbito de la seguridad constituyen uno de los ejemplos más claros de este fenómeno.

Las ESP, en particular, surgieron con el objetivo de dar respuesta a una demanda creciente de servicios de

seguridad por parte de las comunidades, la ciudadanía, las empresas privadas, las organizaciones y organismos internacionales y el propio Estado. Algunos de estos servicios, como la seguridad residencial y la vigilancia estática —tanto en los países desarrollados como en desarrollo— son desempeñados generalmente por ESP locales no armadas. Otros servicios garantizan el buen funcionamiento de las fuerzas armadas de los Estados en una era caracterizada por el enorme peso del sector militar.

Las ESP y las EMP han ido ganando un peso cada vez mayor en la reforma del sector de la seguridad, la reconstrucción post-conflicto y otras actividades conexas, como el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR). Esto no se debe exclusivamente al aumento de la demanda de servicios de seguridad privados; las propias ESP y EMP también han redoblado sus esfuerzos para presentarse como proveedores eficaces y profesionales de soluciones de RSS.

Con la llegada de los agentes comerciales privados al terreno de la RSS, han surgido nuevos retos y oportunidades para la integración de las cuestiones de género. Esta herramienta ofrece un marco contextual para comprender los desafíos y las oportunidades que se plantean y formula una serie de sugerencias prácticas para abordarlos, que giran en torno a los ejes siguientes:

- Hombres y mujeres como agentes/contratistas pertenecientes al sector de la seguridad privada
- Hombres y mujeres como partes interesadas en los procesos de RSS liderados por ESP y EMP
- Hombres y mujeres como víctimas de la violencia de género

Las ESP y las EMC se analizarán desde dos puntos de vista:

- Como proveedores de RSS
- Como sujetos de la RSS

## 2 ¿Qué son las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) y qué se entiende por "privatización de la seguridad"?

**Las empresas de seguridad privadas (ESP)** se definen aquí como "empresas especializadas en la prestación de servicios de seguridad y protección del personal y los bienes, incluido el patrimonio humanitario e industrial"<sup>1</sup>. Esto significa que no prestan siempre necesariamente servicios armados; sus operaciones son de carácter defensivo más que ofensivo; y se dirigen a un extenso grupo de clientes que incluye a gobiernos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comerciales.

**Las empresas militares privadas** "son empresas privadas que poseen aptitudes militares especializadas, que incluyen operaciones de combate, planificación estratégica, recopilación de información de inteligencia, apoyo operativo, logística, capacitación o adquisición y mantenimiento de armas y equipo"<sup>2</sup>. Esto implica que, por lo general, sus clientes son gobierno, pero también pueden englobar grupos insurgentes, milicias y otras facciones armadas.

El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE-DAC) define las **empresas militares y de seguridad privadas** (EMSP) como "aquellas empresas comerciales que prestan directamente servicios militares de protección o servicios relacionados con la seguridad con fines de lucro, ya sea a escala nacional o internacional"<sup>3</sup>. Esta herramienta adopta esta misma definición.

El recuadro 1 ofrece una descripción general más amplia de las actividades de las ESP y las EMP<sup>4</sup>.

Aunque estas definiciones reflejan la realidad empírica de dos tipos de servicios diferentes que existen en el sector de la seguridad privada, puede que no sean fáciles de aplicar a cualquier empresa de cualquier contexto nacional. Esto es aún más cierto en el caso de la RSS, un ámbito en el que intervienen tanto las ESP como las EMP. En consecuencia, a lo largo de esta herramienta se utilizará el término global "empresas militares y de seguridad privadas" (EMSP) tanto para empresas que participen en la SSR como para las que sean sujetos de la SSR, según proceda. La excepción a la norma anterior viene dada por el sector de seguridad privada doméstica, que no presta servicios al Estado ni al sector militar. Las empresas pertenecientes a este ámbito se denominan ESP.

Las EMSP pueden dirigirse a un mercado estrictamente nacional u operar a escala mundial. En el primer caso suelen ofrecer servicios de vigilancia estática (armada o no) y de protección personal, pero también equipo técnico como cámaras de vigilancia con circuito cerrado de televisión (CCTV) y sistemas con pulsador de emergencia. Estos servicios son los más habituales en el mundo en desarrollo y en los países en transición, pero también se están expandiendo con rapidez en los países desarrollados. En Sudáfrica, la plantilla total de estas empresas supera ya en número a la de la policía, y el mercado de servicios de seguridad privados es el mayor del mundo en términos de porcentaje del producto interno bruto. En junio de 2004 existían 3.553 ESP registradas en el país. En marzo de 2007 estas empresas contaban con 301.584 vigilantes de seguridad en activo, mientras que el contingente de funcionarios uniformados de la Policía Sudafricana ascendía a 116.000 agentes<sup>6</sup>.

Por su parte, las EMSP internacionales que poseen

cuarteles generales u oficinas en varios países ofrecen lo que en ocasiones se denomina "servicios de alta seguridad y protección" en entornos de alto riesgo a escala mundial. Su personal suele tener antecedentes militares o policiales y una experiencia sustancial en lo que se conoce comúnmente como "entornos hostiles".

Las EMSP pueden ser tanto agentes que presten o colaboren en la prestación de servicios de RSS (enfoque de arriba abajo) así como entidades "sujetas" a un proceso de RSS (enfoque de abajo arriba), por ejemplo cuando se elabora y aplica la normativa que regula sus actividades<sup>7</sup>.

### Retos para la privatización de la seguridad

La privatización de la seguridad ofrece grandes oportunidades pero también plantea importantes riesgos, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad humana. Las EMSP pueden contribuir a mejorar la situación en materia de seguridad si prestan sus servicios de un modo profesional y responsable y, en particular, si están sometidas al control y la supervisión de las instituciones democráticas del Estado.

No obstante, la seguridad privada también puede agravar las tensiones sociales existentes en el caso de que la seguridad se convierta en un "bien fundamental" al que solo puedan acceder las personas ricas, y de cuyos beneficios quede excluida la mayoría de la población. Asimismo, las EMSP que tengan vínculos estrechos con las instituciones estatales pueden agudizar y reforzar las prácticas y estructuras opresoras del sector de seguridad del Estado.

Otro de los desafíos que se plantean guarda relación con las dificultades de garantizar la rendición de cuentas y la transparencia del sector de la seguridad privada, en particular cuando se exportan servicios al extranjero. En la práctica, resulta extremadamente complicado exigir responsabilidades a las empresas y las personas contratistas a través de las leyes y los reglamentos existentes (véase la sección 5). Este tipo de riesgos asociados al entorno jurídico socavan las iniciativas de desarrollo o de RSS a largo plazo, así como los postulados fundamentales del paradigma de la seguridad humana y de la agenda de transversalización del género.

Por supuesto, la evolución, las ventajas y los riesgos precisos de la privatización dependen del contexto local y regional. Es necesario establecer una distinción clara entre los servicios de seguridad privados que se prestan en los países desarrollados, en transición, en desarrollo y en situaciones post-conflicto. En la sección 6 se analiza cada uno de estos casos.

### Seguridad privada y RSS

La reforma del sector de la seguridad es un fenómeno

Recuadro 1   Servicios prestados por las ESP y las EMP <sup>5</sup>	
Servicios prestados por las ESP	Servicios prestados por las EMP
<ul style="list-style-type: none"> <li>Protección física (estática/móvil).</li> <li>Protección cercana (por ejemplo, guardaespaldas).</li> <li>Respuesta rápida.</li> <li>Seguridad técnica.</li> <li>Servicios de vigilancia.</li> <li>Servicios de investigación.</li> <li>Análisis exhaustivo del riesgo y servicios de mitigación de riesgos para empresas privadas.</li> <li>Inteligencia empresarial, diligencia debida y análisis de riesgos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación o consultoría militares para tropas nacionales o extranjeras.</li> <li>Inteligencia militar.</li> <li>Adquisición de armas.</li> <li>Soporte de combate y operativo.</li> <li>Desminado humanitario.</li> <li>Mantenimiento.</li> <li>Servicios de soporte militar y no militar.</li> <li>Cualquier otro servicio que sea externalizado por las fuerzas armadas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Soporte a los procesos de reconstrucción post-conflicto a través de la prestación de servicios defensivos y de protección a los organismos involucrados en la reconstrucción.</li> <li>Nuevas áreas como la RSS, la DDR, la asistencia en casos de desastre y el desarrollo.</li> </ul>	

nuevo para el sector de la seguridad privada. Las EMSP están tratando de introducirse en un mercado que actualmente está dominado por empresas de consultoría para el desarrollo, empresas de gestión de riesgos, consultores privados y ONG. Los gobiernos y otros donantes son cada vez más partidarios de adjudicar contratos relacionados con la RSS a las empresas militares y de seguridad privadas, aunque el pleno establecimiento de estas empresas como actores en el ámbito de la RSS todavía llevará un tiempo. Por ahora, las principales actividades en las que participan las EMSP en este campo son la capacitación de tropas y fuerzas policiales extranjeras, como por ejemplo en el Afganistán y el Iraq. No obstante, es probable que su abanico de actividades se amplíe, puesto que la RSS se vuelve muy peligrosa en muchos entornos post-conflicto y los actores más tradicionales se ven obligados a salir de las zonas de alto riesgo.

Las EMSP aportan conocimientos especializados externos (procedentes, por ejemplo, de la comunidad que se ocupa del desarrollo) con el fin de presentar ofertas creíbles en respuesta a las licitaciones relacionadas con la RSS que publican los gobiernos y otros organismos de donantes. Dado que estas empresas pueden contratar personal muy variado procedente de diversos contextos y desplegar equipos con una rapidez comparativamente superior, son capaces de ofrecer soluciones a medida para dar respuesta a los desafíos que plantea la RSS. El personal y los contratistas suelen estar familiarizados con los procesos administrativos del gobierno, ya que las "puertas giratorias" entre el sector público y el sector privado conllevan un continuo intercambio de conocimientos<sup>8</sup>.

Por el momento resulta complicado determinar las cifras exactas sobre los proveedores privados de servicios de RSS así como obtener información sobre su desempeño. A menudo, ni siquiera los organismos donantes pueden obtener datos fiables de un modo coherente y eficaz, debido a que el trabajo de RSS suele distribuirse en varios presupuestos (como los de seguridad/defensa y desarrollo). No obstante, el manual de la OCDE-DAC sobre la reforma del sector de la seguridad ofrece orientaciones muy valiosas para los donantes e identifica una serie de buenas prácticas en lo tocante a la RSS; estas incluyen las operaciones en las que participa el sector privado<sup>9</sup>.

Debido a la falta de datos fiables, pero también a la ausencia real o percibida de transparencia y rendición de cuentas por parte de los agentes comerciales privados en el ámbito de la RSS, estos continúan esforzándose por hacerse un hueco y ganar legitimidad. Además, se enfrentan a críticas que apuntan a que sus operaciones se rigen por normas insuficientes. Sin embargo, corresponde en buena parte al cliente o donante definir los procedimientos operativos estándar y las condiciones del contrato. Por el momento no existen directrices relativas a la externalización en materia de RSS en ningún tipo de contexto nacional, de modo que los organismos donantes tienen dificultades para tomar decisiones con conocimiento de causa acerca de las aptitudes, cualificaciones y credenciales de los licitadores<sup>10</sup>. En la actualidad, los propios contratistas privados demandan una mayor transparencia y rendición de cuentas en los procesos de examen y toma de decisiones. En un entorno en el que se sigue cuestionando la legitimidad de cualquier campo relacionado con la seguridad o el desarrollo, sin duda tienen interés en exigir la adopción de normas y marcos de rendición de cuentas.

Entre las tareas que realiza en sector privado en los programas de RSS figuran la capacitación, el apoyo a la gestión, la realización de diagnósticos y el examen de políticas. La capacitación puede ser de naturaleza técnica (por ejemplo, cómo utilizar un equipo nuevo) o conceptual (derechos humanos, derecho internacional, relaciones entre el ámbito civil y el militar, etc.), o una

combinación de ambas. El apoyo a la gestión puede estar relacionado con la reforma policial y judicial, y puede incluir el fortalecimiento de los procesos de gestión de recursos humanos y financieros, la mejora de la gestión de asuntos judiciales, la reformulación de los presupuestos de las fuerzas armadas, la reforma de los sistemas de retribución y clasificación profesional, la revisión de los regímenes de promoción y disciplinarios, el apoyo a los órganos civiles de gestión y la mejora de los sistemas de adquisiciones. Los servicios de diagnóstico y examen de políticas prestados a instituciones gubernamentales abarcan fundamentalmente análisis de tipo estratégico, operacional y organizacional de las necesidades en materia de RSS en el país destinatario<sup>11</sup>.

## 3 Importancia del género para las EMSP?

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

La **transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>12</sup>.

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

A medida que la tendencia a la privatización de la seguridad se vuelva más acusada y se desarrolle la normativa que regula las EMSP, la incorporación de las cuestiones de género podría incidir en una mejora notable de la eficacia operativa en todo el sector y permitiría modelar positivamente su desarrollo futuro.

Uno de los indicadores de la eficacia de una operación es la creación de un entorno seguro que favorezca el desarrollo económico, la educación y la atención de la salud, así como el crecimiento y dinamismo de las organizaciones de la sociedad civil. Estos objetivos solo podrán alcanzarse si las mujeres gozan de los mismos derechos que los hombres para dar forma a su entorno social inmediato.

### 3.1 Mejorar la eficacia operativa: las EMSP internacionales como proveedores de servicios de RSS

Las EMPS internacionales pueden obtener beneficios muy importantes gracias a la integración de la perspectiva de género en todos los aspectos de sus operaciones:

- Los hombres y las mujeres suelen tener necesidades, experiencias y visiones diferentes en lo que respecta a la seguridad y la justicia. Con el fin de mejorar las posibilidades de éxito de las operaciones, el personal de

seguridad debe tener en cuenta los efectos que ejercen todas sus actividades sobre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de las comunidades locales.

- La capacitación de género también ayudará al personal a adaptarse a la comunidad anfitriona y contribuirá a mejorar su capacidad de respuesta al medio cultural en el que vayan a desarrollar su labor. La aceptación de la presencia del personal de seguridad privada puede mejorar considerablemente si el personal ha recibido una capacitación de género adaptada a la situación local.
- La aprobación e incluso el fomento de determinadas formas de comportamiento agresivo forman parte de la cultura institucional de muchas EMSP y en el pasado han estado ligados a violaciones de los derechos humanos. Una capacitación de género adecuada para los operadores de estas empresas, junto con la impartición de formación en derecho internacional humanitario y en la legislación internacional sobre los derechos humanos, ayudará a prevenir las situaciones de abuso de los derechos humanos y la pérdida concomitante de ingresos y reputación.

La contratación de mujeres por parte de las EMSP constituye una estrategia muy importante para mejorar la eficacia operativa de estas empresas. Hasta el momento, los hombres tienen una presencia desproporcionada en las EMSP. Uno de los factores más importantes que contribuyen a ello es el hecho de que estas empresas contratan en gran medida ex militares. Sin embargo, los puntos siguientes destacan los motivos por los que las mujeres pueden contribuir a mejorar la eficacia operativa:

- Las investigaciones disponibles demuestran que las mujeres y los hombres locales tienden a considerar que el personal femenino es más accesible y menos amenazador, incluso en las sociedades tradicionales. Por lo tanto, la presencia de personal femenino puede fortalecer la legitimidad de una empresa y de sus operaciones entre las comunidades anfitrionas<sup>13</sup>.
- Se necesita personal militar femenino para realizar registros físicos de mujeres en los controles de edificios, carreteras, aeropuertos, etc. Las mujeres también pueden desempeñar una función apaciguadora en situaciones potencialmente violentas que se produzcan durante dichos registros.
- Cuando participen en operaciones relacionadas con la RSS, el personal femenino puede servir como modelo de conducta para las mujeres locales que estén pensando en la posibilidad de incorporarse, por ejemplo, a la policía<sup>14</sup>.
- El personal femenino puede ser capaz de adoptar un enfoque distinto en la detección de riesgos para la seguridad, pudiendo de ese modo mejorar la identificación de los tipos de peligros específicos a los que se ven expuestas las mujeres en las sociedades anfitrionas<sup>15</sup>.
- A la hora de recabar información sobre los problemas de seguridad, antes de poner en marcha una operación prevista (consistente, por ejemplo, en garantizar el paso de un convoy o en garantizar la seguridad de un cliente que realice un viaje en un entorno de alto riesgo), el personal de seguridad debe saber cómo comportarse con los hombres y mujeres de la población local. En las sociedades tradicionales, como en el Afganistán o el Iraq, es peligroso que se vea a una mujer hablando con personal de seguridad masculino; sin embargo, sí que podría hablar sin problemas con una mujer. Por consiguiente, la contratación de personal femenino puede repercutir en una mejor utilización de los recursos; la extracción u obtención de información puede ser más

eficaz, y el análisis de los problemas que afectan a las comunidades locales, más preciso.

- Hay que tener presente que la capacidad de las EMSP para contratar grandes cantidades de mujeres está limitada por la insuficiente representación de las mujeres en el ejército y la policía, que son las principales fuentes de las que se nutren estas empresas. A medida que la policía y las fuerzas armadas intensifiquen sus esfuerzos dirigidos a incrementar su plantilla femenina, la base de la que dispondrán las EMSP para contratar personal también aumentará. Además, estas empresas pueden aprender de las buenas prácticas observadas en el seno de la policía y el ejército en lo que respecta a la contratación y retención de personal femenino.

### 3.2 Mejorar las normas de contratación y los procedimientos en materia de recursos humanos: las EMSP como "sujetos" de la RSS

- Las subculturas machistas, que pueden encontrarse en la policía y en las fuerzas armadas, no ofrecen a las mujeres un entorno hospitalario. Si se quiere aprovechar las aptitudes de las mujeres en las operaciones de las ESP y las EMP, esto debe cambiar. Un investigador ha señalado que, dado que los hombres ponen constantemente a prueba su masculinidad entre ellos, tienen que reconstituir repetidamente su virilidad; uno de los métodos que emplean para ello consiste en objetualizar, sexualizar o tratar despectivamente a las mujeres<sup>16</sup>. Cuando estas son colegas suyas, el comportamiento descrito se traduce en acoso sexual. Este problema socava una institución a través de la pérdida de productividad y moral, el absentismo laboral y una mayor rotación del personal, además de dificultar la integración de las mujeres. En lo que respecta al ámbito militar, un estudio realizado en los Estados Unidos de América (EE. UU.) ha puesto de manifiesto la existencia de una correlación estrecha entre la elevada incidencia del acoso sexual, una menor disposición al combate y un ambiente deficiente entre los mandos<sup>17</sup>. Estos efectos también deberían ser motivo de preocupación para las EMSP.
- Las tendencias existentes en el sector de la seguridad en lo tocante al género reproducen en gran medida las que se observan en el mercado de trabajo en general. En concreto, si bien las mujeres acceden a las empresas de este sector, sobre todo a las que prestan servicios de seguridad privada doméstica, su nivel de integración es desigual y con frecuencia se les asignan puestos de baja categoría, en gran medida de baja cualificación y tediosos<sup>18</sup>. Muchas mujeres son objeto de una nueva segregación, al ser destinadas a puestos que se consideran adecuados para las personas de su género<sup>19</sup>. En particular, existe una tendencia a considerar que no son aptas (y que, por tanto, deben ser excluidas) de trabajos que requieran una alta dosis de autoridad, como aptitudes de alta dirección; fuerza física; conocimientos técnicos; exposición a riesgos físicos o tareas en entornos físicamente incómodos; así como trabajos que exijan una importante autoridad de control social, como la labor que llevan a cabo los cuerpos policiales privados.
- La reducción de la discriminación de género, el acoso y la violencia en el trabajo mejorará inevitablemente la eficacia y reducirá las tensiones, tanto en el seno de la empresa como en el entorno en el que esta lleve a cabo sus operaciones. También contribuirá a disminuir las culturas machistas en el ámbito profesional, lo que incidirá positivamente en el atractivo que tienen estas ocupaciones en el sector de la seguridad privada para las mujeres, cuyas aptitudes y experiencias resultan enriquecedoras para sus empresas<sup>20</sup>.

Véanse las Herramientas sobre género y reforma del sector de la defensa

### 3.3 Crear una cultura institucional que evite los comportamientos inadecuados y las violaciones de los derechos humanos: las EMSP como "sujetos" de la RSS

- Un solo caso de conducta grave —especialmente cuando este se produzca en un entorno en el que existan lagunas legales— puede desacreditar a todo el sector de la seguridad privada y socavar la confianza de la población local e internacional en las operaciones de RSS que estén llevando a cabo los actores privados.
- En el ámbito militar siguen existiendo formas violentas de masculinidad, y (pese a la ausencia de datos fiables) de ello puede inferirse que estas serán igualmente comunes en el sector de la seguridad privada<sup>21</sup>. Es preciso evitar las violaciones de los derechos humanos, como el abuso sexual y otras formas de violencia de género, para lo cual debe abordarse la institucionalización de las conductas violentas.
- Han existido casos en los que el personal (tanto masculino como femenino) se del sector de la seguridad privada se ha visto implicado en situaciones de violencia de género, incluido el abuso sexual contra mujeres, hombres, niñas y niños. En el centro penitenciario de Abu Ghraib, en el Iraq, un joven detenido denunció que había sido violado por un intérprete civil que trabajaba para una empresa contratada llamada Titan. En ese mismo centro se presentaron acusaciones contra un trabajador civil de CICA Corporation por el uso de técnicas de interrogatorio sexualmente humillantes. No se emprendieron acciones legales en ninguno de los dos casos<sup>22</sup> (véase también el recuadro 8). El número de denuncias presentadas por este tipo de incidentes, sin embargo, sigue siendo muy bajo. Los casos de violencia de género y abusos sexuales pueden desacreditar a una empresa y tienen el potencial de desprestigiar toda una operación.
- Existe un vínculo histórico entre la prostitución o el trabajo sexual, la trata de mujeres y niños con fines de prostitución y la presencia de fuerzas armadas oficiales<sup>23</sup>. Debido a la tendencia de las EMSP a contratar personal procedente de las fuerzas armadas, es probable que estos vínculos y prácticas se trasladen a los contratistas privados<sup>24</sup>. La implicación de personal de DynCorp en la prostitución y la trata ilegales en Bosnia (véase el recuadro 2) y el despido improcedente de dos empleados (un hombre y una mujer) de esta empresa por denunciar a otros colegas por participar en actividades de prostitución forzada contaminaron a todo el sector<sup>25</sup>. En el Afganistán existen informes que señalan que varios contratistas de actividades de seguridad impulsaron la aparición de numerosos burdeles y están involucrados en el contrabando de armas y la trata de mujeres. También existe una percepción generalizada de que estos contratistas fueron los causantes del deterioro de las relaciones entre la comunidad internacional (occidental) y las comunidades afganas locales<sup>26</sup>. Estos ejemplos

demuestran claramente la importancia de abordar los comportamientos inadecuados, incluida la explotación y el abuso sexuales cometidos por personal de las EMSP, así como la necesidad de que estas empresas cuenten con procedimientos internos eficaces para la presentación de denuncias.

- El hecho de que el personal de seguridad participe en agresiones, abusos o explotación sexuales de mujeres locales no solo supone una violación de los derechos humanos de estas mujeres, sino que también conlleva un mayor riesgo para la seguridad, tanto para el propio personal como para sus clientes. Esto representa una amenaza muy importante para el éxito de las operaciones.
- Las empresas privadas deberían adoptar medidas para hacer frente al riesgo de que su personal incurra en un comportamiento inapropiado. Los debates y la capacitación dirigidos a eliminar la violencia de género y la conducta sexual inadecuada en este sector deben abordar la cultura de inmunidad de la que disfrutaban de facto los delitos basados en el género. Asimismo, permitirán corregir la falsa creencia que existe en algunos cuarteles de que, debido a una laguna normativa, los actores privados del sector de la seguridad y sus empleados no pueden ser castigados por violar el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional o el derecho internacional sobre derechos humanos (véase la sección 5).

### 3.4 Mejorar la coordinación entre organismos en las operaciones de apoyo a la paz: las EMSP como actores en entornos operativos complejos en los que intervienen múltiples organismos

- Para la coordinación de los diferentes organismos y la organización de las intervenciones, resulta crucial desde el punto de vista de la eficacia operativa que todos los actores, incluidos los contratistas privados, entiendan y acepten las prácticas operativas, ya que ello redundará en una mayor seguridad para todos los miembros de la sociedad anfitriona. Estas prácticas deberían incluir, en particular, medidas encaminadas a erradicar la violencia de género, incluida la explotación y el abuso sexuales.
- Todos los actores involucrados en las operaciones de apoyo a la paz deben saber a quién deben dirigirse para denunciar los casos de violencia de género. Es más, deberían existir mecanismos para que la comunidad local también pueda notificar cualquier incidente de este tipo ante terceros independientes y buscar asesoramiento sobre este tema.
- Desde una óptica más general, para poder lograr la plena transversalización del género en las operaciones de paz y reconstrucción, las EMSP deben participar en la planificación y la implementación de dicha transversalización.

#### Recuadro 2 Prostitución y trata ilegales en Bosnia

El personal de la empresa estadounidense DynCorp Aerospace Technology UK Ltd se vio presuntamente involucrado en casos de prostitución ilegal y trata de seres humanos en Bosnia. La empresa se encontraba prestando servicios para las fuerzas armadas de los Estados Unidos y para la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas, que se creó con el fin de asesorar, supervisar y capacitar al personal responsable de hacer cumplir la ley en Bosnia<sup>27</sup>. Se acusaba al personal de DynCorp de frecuentar burdeles en los que las mujeres permanecían privadas de libertad y de comerciar con esclavas sexuales menores de edad<sup>28</sup>.

Fue una de las empleadas de DynCorp, Kathryn Bolkovac, quien dio la voz de alarma. Posteriormente, esta empleada fue despedida por DynCorp, pero consiguió ganar el juicio y que su despido fuera declarado improcedente. Aunque DynCorp despidió al personal implicado, las autoridades bosnias, británicas y estadounidenses no presentaron cargos formales. También se acusó a personal uniformado de mantenimiento de la paz, si bien un informe de la Oficina del Inspector General del Departamento de Defensa estadounidense señaló que "los empleados contratados, pese a ser considerados miembros de la comunidad SFOR y KFOR, no están sujetos a las mismas restricciones que se imponen al personal de las fuerzas armadas de los Estados Unidos". Esta diferenciación incluía el permiso para vivir fuera de las instalaciones militares, y algunas empresas no supervisaban el comportamiento (adecuado o no) de sus empleados. En consecuencia, la probabilidad de que el personal de las empresas militares privadas incurra en conductas inadecuadas es mayor que entre el personal uniformado<sup>29</sup>.

## Recuadro 3

## Supervisión por parte de terceros de las actividades de RSS en Croacia

Croacia ofrece un caso de éxito de cómo se pueden utilizar las EMSP para alentar el desarrollo institucional y la transferencia de normas democráticas en el seno del sector de la seguridad, incluido el control civil de las fuerzas armadas, la profesionalidad y el respeto de los derechos humanos. Al mismo tiempo, el ejemplo demuestra que la supervisión por parte de terceros de las actividades de RSS es crucial para liberar todo el potencial de los programas de RSS liderados por contratistas civiles.

En 1994, MPRI firmó un contrato con el gobierno de Croacia para prestarle asistencia en la reestructuración de su departamento de defensa<sup>30</sup>. Desde el principio, los servicios que contrató el gobierno croata con MPRI estuvieron diseñados para ayudar a sus fuerzas armadas a prepararse para una eventual participación en el Programa de Asociación para la Paz de la OTAN. En este caso, los contratos cuya finalidad era profesionalizar las fuerzas armadas croatas se justificaban y gestionaban dentro de un marco internacional específico, el Programa de Asistencia para la Transición a la Democracia de la OTAN, con el objetivo de democratizar el ejército y transformar la estructura de sus tropas. La investigadora Deborah Avant argumenta que la articulación de una RSS privatizada a través de obligaciones contractuales por parte de las organizaciones internacionales puede dar lugar a situaciones en las que las EMSP tengan un efecto positivo sobre la construcción del Estado, al influir en la repercusión que tienen las fuerzas privadas en los procesos políticos y las normas sociales sobre el uso de la fuerza<sup>31</sup>.

- La mayoría de los agentes implicados en la RSS estarán de acuerdo en que se necesita una mayor cooperación para mejorar la coherencia y evitar la duplicidad de tareas y funciones en el marco de las operaciones de apoyo a la paz, de los programas de RSS y en otros campos conexos. No obstante, en la actualidad parece existir en todas las organizaciones una cierta tendencia a liderar este tipo de iniciativas y una disposición menor a unirse a las que se ponen en marcha. Esto tiene consecuencias claras para la viabilidad de la inclusión del género en la RSS. En particular, es posible que las empresas privadas involucradas en la reforma del sector de la seguridad solamente acepten órdenes procedentes de su cliente u organización donante, e ignoren los programas más amplios que se impulsan en el seno de la comunidad de donantes con el objetivo de incluir la cuestión del género en la RSS. Esto pone de relieve la necesidad de que los clientes y las organizaciones de donantes desempeñen un papel activo en la integración de estas cuestiones en las EMSP.
- la inclusión de las cuestiones de género en las obligaciones contractuales y los procesos de control de calidad;
- la elaboración de políticas internas específicas sobre el acoso y el abuso sexuales;
- la transversalización de las cuestiones de género a escala sectorial en la contratación, gestión de personal, capacitación y verificación de antecedentes, con el fin de mejorar la profesionalidad y la eficacia de la plantilla de estas empresas;
- la inclusión de las cuestiones de género en la autorregulación del sector, que se encuentra en plena evolución.

En la sección 5 se describe la normativa nacional e internacional que rige la actuación de las EMSP en lo que respecta a las violaciones de los derechos humanos, incluidas las perpetradas contra mujeres.

#### 4.1 Obligaciones contractuales y control de calidad de las EMSP

Los contratos representan la herramienta a través de la que se pueden introducir de forma más inmediata normas y directrices vinculantes en las operaciones de las EMSP. En consecuencia, los clientes desempeñan una función clave a la hora de modelar el comportamiento de estas empresas, en especial si existen procedimientos regulares de auditoría y otros mecanismos de control de calidad que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Por lo tanto, es crucial que los gobiernos y otros clientes incluyan normas de buenas prácticas en materia de género en los contratos que celebren con las EMSP. Por ejemplo, deberían introducirse mecanismos claros de rendición de cuentas y garantías de que se actuará judicialmente contra las violaciones de los derechos humanos, de que el personal ha recibido una capacitación de género adecuada y de que el personal de las EMSP ha recibido otra formación pertinente y se ha sometido a los procesos de verificación de antecedentes que correspondan.

Cuando las EMSP actúen como proveedores de servicios de RSS en las sociedades anfitrionas, los donantes, en particular, deben cerciorarse de que las empresas adopten una normas aceptables, incluida la integración de las cuestiones de género. Esto puede lograrse a través de un sistema de acreditación para los proveedores de servicios de RSS –que pueden ser empresas o personas físicas–; la gestión de dicho sistema podría corresponder al gobierno, a un organismo independiente o a un organismo internacional.

Las operaciones de RSS deberían ir acompañadas de procesos de control de calidad, auditoría y examen. De ese modo se garantizará un resultado satisfactorio de la operación y se contribuirá a mejorar las operaciones futuras a través de la recogida de datos y de las lecciones aprendidas.

## 4 y de seguridad privadas

La integración del género en las operaciones del sector de la seguridad privada resulta complicada desde varios puntos de vista. En primer lugar, la mayor parte de los contratos –ya se celebren con clientes del sector público o privado– dependen de un modo fundamental de la confidencialidad. Por lo tanto, los observadores externos rara vez conocen los términos y condiciones de un contrato, o incluso la propia existencia de una relación comercial. A su vez, esto dificulta la supervisión de la aplicación y el cumplimiento de las normas y mejores prácticas relacionadas con los derechos humanos y el género.

En segundo lugar, la naturaleza transnacional de este sector y la falta de voluntad política suponen obstáculos para exigir responsabilidades a las empresas por sus actos en el extranjero.

Por último, inicialmente puede no resultar fácil convencer al sector de la seguridad privada de las ventajas operacionales que ofrece la transversalización del género debido al costo que entraña la capacitación de género y otras iniciativas y a que existe la posibilidad de que la inversión realizada no se traduzca de forma inmediata en beneficios comerciales. Por lo tanto, es preciso hacer hincapié en las ventajas a largo plazo, y los clientes deben utilizar su autoridad para imponer sus normas y mejores prácticas.

En consecuencia, las iniciativas dirigidas a integrar el género en las operaciones de las EMSP, en particular en las operaciones de RSS, deberían incluir enfoques combinados sobre:

## 4.2 Incluir a las ESP locales en los procesos de RSS

Otra de las medidas que deberían adoptar los donantes es la incorporación expresa de las ESP locales en los procesos de RSS. En los países en desarrollo, en transición y en situaciones post-conflicto, estas empresas suelen constituir una de las principales fuentes de inseguridad y violencia, inclusive de género. Los motivos fundamentales que explican este hecho son, entre otros, los estrechos vínculos que mantienen estas empresas con movimientos políticos influyentes, el colapso de la ley y el orden y la necesidad que tiene el personal ex combatiente de conseguir un trabajo en el sector de la seguridad privada para ganarse la vida cuando la guerra termina<sup>32</sup>. Al mismo tiempo, no obstante, es preciso tener en cuenta en cualquier proceso de RSS el potencial que tienen las ESP para mejorar la situación de la seguridad de un país, en particular para los miembros más vulnerables de la sociedad. Como destacan Abrahamsen y Williams, "[e]n los países en los que las empresas privadas desempeñan funciones vitales en el ámbito de la seguridad, el hecho de centrarse únicamente en las fuerzas de seguridad públicas puede mermar significativamente la eficacia de la reforma y, en el peor de los casos, provocar resultados negativos indeseados"<sup>33</sup>. Por tanto, las cuestiones relacionadas con el género podrían introducirse en el sector privado de seguridad de un país siempre que las ESP estén sometidas a un proceso más amplio de RSS.

## 4.3 Políticas y códigos de conducta para luchar contra el acoso y el abuso sexuales

Como se ha expuesto en la sección 3.2, el examen y la reforma de las prácticas de recursos humanos con el fin de garantizar una cultura de trabajo inclusiva y no discriminatoria serán beneficiosos para las EMSP. En particular, las empresas necesitan luchar contra el acoso y la agresión sexuales, los comportamientos rudos y ofensivos (como las bromas inapropiadas de contenido sexual) y los comentarios realizados a otros empleados o sobre terceros, así como contra la conducta sexista, incluido el trato condescendiente o diferente a los empleados en función de su sexo o de las percepciones sobre sus roles de género<sup>34</sup>. Esto debería aplicarse

también a los actos que patrocinen estas empresas y a las políticas relativas al ocio y tiempo libre, que pueden contribuir a fomentar un entorno y una cultura de trabajo ofensivos o discriminatorios<sup>35</sup>.

Por consiguiente, las EMSP deberían contar con políticas y códigos de conducta claros que incluyan procedimientos sencillos para la presentación de denuncias y reclamaciones por acoso sexual, acoso y violencia de género. Cuatro denuncias recientes por violación y acoso sexual perpetrado contra empleadas civiles de ESP a manos de otros compañeros de sexo masculino en el Iraq han puesto de manifiesto esta falta de claridad sobre los códigos internos de conducta<sup>36</sup>. Las políticas deberían incluir explícitamente la prohibición de los comportamientos que supongan explotación o abuso sexuales, así como de aquellas conductas que pudieran facilitar la trata de seres humanos. Tanto el personal de las EMSP como los miembros de la comunidad local en la que trabajen estas empresas deberían tener la posibilidad de presentar denuncias por este tipo de delitos. Los empresarios deben dejar claro a los empleados que no habrá impunidad y que las infracciones de las políticas de la compañía se castigarán con firmeza y tendrán consecuencias legales.

El recuadro 4 muestra una lista de verificación elaborada por el National Center for Women and Policing (Centro Nacional para las Mujeres y la Acción Policial) de los Estados Unidos sobre el tipo de información que debería incluirse en una política relativa al acoso sexual. Las EMSP podrían adaptar esta información para formular políticas internas apropiadas sobre el acoso sexual, el acoso y la violencia de género.

Una vez elaborada dicha política, pueden adoptarse las medidas siguientes para fomentar su aplicación efectiva en el seno de estas empresas:

- Insistir en la importancia de la política a través, por ejemplo, de un comunicado del jefe de la EMSP a todo el personal en el que se indique que habrá "tolerancia cero" para los transgresores.
- Establecer mecanismos de vigilancia o denuncia de las violaciones de la política (incluidos procesos para la presentación de denuncias anónimas).
- Distribuir y difundir ampliamente la política en todos los centros de trabajo de las EMSP.

### Recuadro 4 Las políticas relativas al acoso sexual deberían incluir: <sup>37</sup>

Una declaración que afirme que la organización apoya el derecho de todos los trabajadores y trabajadoras a no sufrir acoso sexual en su trabajo. El acoso basado en el género, el sexo, la raza, la orientación sexual, la edad, la discapacidad u otro tipo de "diferencia" es inaceptable.

Una declaración que manifieste que las personas que cometan ese tipo de actos serán acusados de acoso sexual y se les impondrán las correspondientes medidas disciplinarias.

Una declaración de que los directivos y el personal con responsabilidades de supervisión debe encargarse de erradicar el acoso en el lugar de trabajo, así como de poner fin y denunciar adecuadamente cualquier caso de acoso.

Una declaración relativa a que las represalias contra quienes denuncien casos de acoso sexual también serán consideradas actos de conducta inapropiada, investigadas y castigadas según corresponda.

Una explicación de la ley que prohíbe el acoso sexual.

Una definición del concepto de acoso sexual con ejemplos fácilmente comprensibles.

Procedimientos formales para la resolución de las denuncias presentadas por acoso.

Un proceso que fomente una intervención y resolución tempranas de las quejas relativas a la hostilidad en el lugar de trabajo, como por ejemplo la creación de un ombudsman.

La garantía de que, en la medida de lo posible, se respetará el carácter confidencial de las denuncias interpuestas.

Una descripción de la gravedad de las sanciones que se podrán imponer a quienes violen la política.

El proceso que debe seguirse para la presentación de denuncias, haciendo hincapié en los diferentes lugares disponibles para ello, como:

- ante cualquier responsable de departamento;
- ante cualquier oficial con responsabilidades de mando;
- ante un coordinador encargado de las cuestiones relacionadas con la diversidad;
- ante la autoridad laboral estatal responsable de hacer cumplir las leyes de lucha contra la discriminación.

Los plazos disponibles para investigar y resolver las denuncias de acoso sexual.

Una declaración que afirme que se informará a las personas denunciando sobre sus derechos, el régimen de prescripciones para la interposición de denuncias civiles y los mecanismos de remisión a organismos administrativos.

Los nombres y números de teléfono de las personas con las que deberán ponerse en contacto quienes deseen formular alguna consulta en relación con la política.

## Recuadro 5

Contratación de mujeres en la Unidad Nacional de Intercepción del Afganistán<sup>46</sup>

Desde 2004, Blackwater USA, empresa contratada por la Administración de Control de Drogas de los Estados Unidos (adscrita al Departamento de Justicia de este país) capacita, orienta y apoya a la Unidad Nacional de Intercepción (NIU), una dependencia de investigación sobre narcóticos dependiente del Ministerio del Interior que trabaja en todo el territorio del Afganistán. Hasta la fecha, la NIU ha sido responsable del 50% de los decomisos de drogas que se han producido en este país. El proceso de contratación de Blackwater para la NIU tuvo lugar entre agosto de 2004 y agosto de 2005. A partir de entonces, las tareas de contratación y verificación de antecedentes quedaron en manos del Ministerio del Interior.

La plantilla de la NIU está integrada por 174 hombres y mujeres afganos. En 2005, más del 6% del total de personas egresadas del programa de capacitación de Blackwater eran mujeres. Antes de que se impartiera el primer curso, en 2004, las entrevistas con los candidatos potenciales demostraron el interés de las mujeres en desarrollar una carrera profesional en la NIU.

Todavía hoy trabajan en esta organización dos mujeres que participaron en el primer curso de capacitación. Una mujer fue la estudiante con mejor expediente en el segundo curso, demostrando que las mujeres son perfectamente capaces de igualar a los hombres en términos de desempeño.

Cada curso de Blackwater tiene una duración de seis semanas, y en ellos se tratan, entre otros temas, el manejo de armas de fuego, primeros auxilios, técnicas de negociación, búsquedas, navegación, patrullas y recopilación de información de inteligencia. Las mujeres realizan exactamente los mismos ejercicios y tareas que los hombres, y todas ellas lo hacen vistiendo sus uniformes y con el cabello descubierto. Hombres y mujeres perciben idéntico salario, que por cierto es el más alto de todos los programas de aplicación de la ley del Ministerio del Interior.

En la actualidad, la gestión del programa de capacitación se está transfiriendo a las autoridades afganas. Blackwater iniciará en breve un programa de formación de formadores en cuyo marco se reclutará a un grupo de formadores procedentes de la propia NIU, lo que significa que esta oportunidad estará abierta tanto para los hombres como para las mujeres.

- Incorporar la política a los términos y condiciones de los contratos de trabajo de todos los empleados (por ejemplo, haciendo que firmen un código de conducta).
- Impartir programas de capacitación a todo el personal sobre la política o que incluyan esta<sup>38</sup>.

#### 4.4 Contratación y retención de un mayor número de mujeres

En la sección 3.1 se han expuesto las ventajas operativas asociadas a la inclusión de las mujeres en el trabajo de las EMSP, sobre todo de las que se dedican a prestar servicios de SSR. Las empresas necesitan saber cómo y dónde pueden contratar personal, tanto masculino como femenino<sup>39</sup>.

Las EMSP pueden aprovechar la enorme experiencia con la que cuentan la policía y el ejército, así como otras esferas del sector privado, en el fomento de la contratación, retención y promoción de mujeres.

Véase la Herramienta sobre género y reforma policial

#### La estrategia de las EMSP en lo referente a la contratación y retención de mujeres debería incluir:

- Un análisis de la situación actual, por ejemplo:
  - ¿Cuántas mujeres trabajan actualmente para la EMSP y qué funciones desempeñan?
  - ¿Existen diferencias entre los salarios que perciben los hombres y las mujeres que trabajan en el mismo nivel profesional?
  - ¿Manifiestan las empleadas actuales (en los grupos focales y en las entrevistas realizadas al abandonar el servicio) alguna preocupación con respecto a su trabajo o a su entorno laboral?
  - ¿Qué actitud muestran los empleados de sexo masculino hacia sus compañeras?
- Un análisis de las barreras que puedan estar dificultando la contratación y retención de mujeres, por ejemplo:
  - ¿Los contratos se adjudican en gran medida a través de una red de "antiguos colegas"? ¿Cómo se puede contratar personal policial y militar femenino?
  - ¿Incluyen las descripciones de los puestos de trabajo y las evaluaciones del desempeño todas las aptitudes

necesarias –por ejemplo, en puestos relacionados con la RSS–, como habilidades de comunicación y mediación o la capacidad de trabajar con personas de culturas diferentes?

- Exámenes de las políticas y procedimientos vigentes, por ejemplo:
  - ¿Qué políticas y prácticas aplica la empresa en lo que respecta al acoso sexual y a las conductas sexualmente inapropiadas?
  - ¿Cubre el seguro de salud de la empresa las necesidades específicas de todo el personal (incluidas las mujeres) en materia sanitaria?
  - ¿Son adecuados el equipo, los uniformes y las habitaciones, según proceda, tanto para los hombres como para las mujeres?
- Un análisis de los problemas, retos y perspectivas de futuro.
- Un plan de acción con metas, plazos, asignación de responsabilidades y mecanismos de supervisión y seguimiento.

#### 4.5 Salud física y mental de los trabajadores y las trabajadoras

Un tema que por el momento se ha investigado poco son las consecuencias sociales y sanitarias que tiene para el personal de las EMSP el hecho de trabajar en zonas de conflicto de alto riesgo y elevada tensión, como el Afganistán y el Iraq. Las nuevas investigaciones y pruebas disponibles sugieren que los contratistas sufren los mismos tipos de problemas de salud mental relacionados con los entornos de combate que el personal militar desmovilizado<sup>40</sup>. Las más afectadas por el trastorno resultante del estrés postraumático (TREP), por ejemplo, son las esposas y los familiares cercanos de quienes sufren este trastorno; esto significa que lo que sucede sobre el terreno afecta indirectamente a los miembros del hogar familiar.

Por desgracia, la mayoría de los empleados contratados no reciben información exhaustiva sobre la posibilidad de desarrollar un TREP, ni sobre cómo prevenir y tratar dicho trastorno. Ni siquiera es probable que reciban tratamiento alguno en caso de sufrirlo. En los Estados Unidos se han producido numerosos casos en los que trabajadores de EMSP no cubiertos por el Departamento de Asuntos de los Veteranos también vieron denegado su tratamiento por parte de las compañías aseguradoras<sup>41</sup>. El ejército de los Estados Unidos calcula que en torno al 17% del personal de las unidades de combate desplegado en el

Iraq mostraba síntomas de TREP un año después de su despliegue, un porcentaje que aumenta hasta el 30-35% si se incluyen los problemas matrimoniales, el abuso del alcohol y otros problemas de adaptación. Un estudio realizado por DynCorp en el que analizó este mismo problema con sus formadores policiales desplegados en el Iraq reveló también que el 24% de sus empleados manifestaban síntomas de TREP<sup>42</sup>.

Los efectos de estos problemas de salud trascienden a las personas y afectan a sus familias y a otras relaciones sociales, a veces de forma severa. La violencia familiar, en particular, es un tipo de violencia perpetrado en gran medida por hombres contra mujeres y niños. Las empresas deben ser conscientes de estos problemas posteriores al despliegue y poner recursos a disposición de sus empleados cuando regresan. La incorporación de las cuestiones relacionadas con el TREP en la capacitación previa al despliegue y en las sesiones informativas posteriores a este debería ser un requisito mínimo imprescindible.

#### 4.6 Verificación de antecedentes y capacitación

Con el auge del sector de la seguridad privada, la verificación de los antecedentes de los empleados se ha convertido en un asunto problemático<sup>43</sup>. Como mínimo, las EMSP deberían incluir en sus procesos de contratación comprobaciones minuciosas en las que se analice cualquier antecedente de cargos penales, violaciones de los derechos humanos y violencia de género.

La capacitación también merece una atención más estrecha. Dado que los trabajadores y contratistas suelen proceder del ámbito militar o policial y que la mayoría de las empresas consolidadas aplican procedimientos de selección y verificación de antecedentes, a menudo se da por supuesto que no necesitan recibir ningún otro tipo de formación o, en todo caso, solo algunos cursos de actualización. Los clientes deberían incluir entre las obligaciones contractuales el requisito de que el personal reciba formación adicional, específicamente en materia de derecho internacional humanitario, derecho internacional de los derechos humanos y cuestiones de género. Esto reduciría la tendencia de las EMSP de desplegar empleados de nueva incorporación que no hayan recibido una formación adecuada.

#### 4.7 Capacitación de género

Es importante que toda persona involucrada en la RSS y en campos conexos adquiera capacitación para identificar y abordar las cuestiones de género<sup>44</sup>. En lo que respecta a la capacitación (incluida la de género) de los operadores de seguridad privado no existen normas generales o prácticas óptimas de aplicación común. Las EMSP deberían integrar los asuntos relacionados con el género en todos los cursos que impartan a su personal. Lo ideal es que sus programas de capacitación sean constantes y que cuenten con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de mujeres. La capacitación de género también podría incorporarse a un curso más amplio sobre derecho internacional y temas relacionados de uno a tres días de duración.

Sin embargo, lo más importante es que, para que sea eficaz, este tipo de formación siempre debe estar adaptada al contexto específico.

Véase la Herramienta sobre la formación en materias de género para el personal del sector de seguridad

Entre los temas que podría incluir la capacitación de género que se imparta al personal operativo y de gestión de las EMSP figuran los siguientes<sup>45</sup>:

- ¿Qué significa el término "género"?
- Definiciones de la actividad principal de las EMSP y comprensión de los efectos que ejerce su trabajo sobre las mujeres y los hombres.
- Motivos por los que la incorporación del género puede aumentar las oportunidades de éxito y la eficacia de las operaciones.
- Cómo ver su trabajo desde un prisma de género: cómo incluir la perspectiva de género en sus operaciones en el ámbito de la seguridad.
- Abordar las cuestiones de género en la RSS (por ejemplo, trabajar con las organizaciones locales de mujeres, contratación de mujeres en las fuerzas de seguridad).
- Cómo trabajar con las mujeres y los hombres de la comunidad anfitriona, y cómo protegerlos.
- ¿Qué significa el término "violencia de género"? ¿Cómo se le puede hacer frente?
- Códigos de conducta empresarial y políticas de tolerancia cero con respecto al acoso sexual, la conducta sexual inapropiada y la conducta sexualmente ofensiva.

#### 4.8 Autorregulación y códigos de conducta internos de las empresas del sector

La transversalización de género también debería formar parte de los marcos reglamentarios por los que se rige una parte cada vez más amplia del sector de la seguridad. El establecimiento y la supervisión de las normas en lo que respecta al género podrían llevarse a cabo de forma conjunta con otras cuestiones, como los derechos humanos. Con el fin de hacer cumplir las normas y de lograr que la autorregulación funcione de manera adecuada, es deseable que exista un mandato gubernamental y un cierto grado de participación del poder ejecutivo. La cooperación entre el Estado y el sector en materia reglamentaria evitaría, por ejemplo, que las empresas opten por actuar fuera de los cauces legales en el caso de que la regulación sea excesivamente compleja y onerosa. A modo de ejemplo, las licitaciones de concursos internacionales deben elaborarse en plazos muy ajustados; si una empresa necesita que el gobierno del país en el que está instalada valide su oferta, podría sentirse tentada a trasladarse al extranjero o a un entorno menos reglamentado. Al mismo tiempo, sin embargo, es preciso auditar y supervisar las normas y políticas referentes a la transversalización de género, por lo que es evidente que la participación gubernamental resultaría beneficiosa.

Las normas, en particular las de obligado cumplimiento, actúan de dos formas. En primer lugar, mejoran el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de las EMSP. En segundo lugar, expulsan del sector a los "justicieros solitarios". Sin embargo, solo será posible lograr estos efectos positivos si las normas van acompañadas de mecanismos que garanticen su cumplimiento por parte de las empresas.

Los códigos de conducta sectoriales o de empresa pueden constituir uno de los medios más eficaces para promover la rendición de cuentas, la transversalización de género y el respeto de los derechos humanos, al fomentar la introducción de normas profesionales y organizacionales. La Asociación Canadiense para la Seguridad (Canadian Security Association, CANASA), por ejemplo, incluye en su código ético un mecanismo detallado para la investigación de las denuncias presentadas. Dicha investigación, que corre a cargo de un comité de ética, puede conllevar

## Recuadro 6 La autorregulación en el Reino Unido

El primer paso hacia la autorregulación del sector se dio a principios de 2006, cuando se creó la Asociación Británica de Empresas de Seguridad Privadas (British Association of Private Security Companies, BAPSC). Con el telón de fondo de la "burbuja iraquí", el sector privado británico de la seguridad había experimentado un crecimiento desproporcionado entre 2003 y 2005, pero comenzaba a tener bastantes problemas de legitimidad y respetabilidad. En un marco de ausencia total de instrumentos reglamentarios en el Reino Unido y de actuación del Gobierno en esta esfera, se creó la citada asociación con el fin de regular y controlar el sector de la seguridad privada en este país. La BAPSC representa aproximadamente un 95% del sector británico en términos de valor de los contratos celebrados, por lo que cualquier iniciativa de establecimiento de normas –siempre que se garantizara el correcto cumplimiento de estas– tendría efectos considerables en el mercado.

Los estrictos criterios de selección, que incluyen un exhaustivo proceso de verificación de antecedentes, la introducción de cursos de capacitación obligatorios sobre derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos y la elaboración de un Código de Conducta integral han convertido a la BAPSC en una herramienta muy eficaz para definir las normas del sector. Por lo tanto, el Gobierno británico está preparado para dar a la BAPSC un mandato de autorregulación.

Sin embargo, esta solo puede ser eficaz si el gobierno desempeña algún tipo de función. El desarrollo de la capacidad de investigación y el potencial nombramiento de un ombudsman en un departamento gubernamental serían dos herramientas cruciales que podrían mejorar la credibilidad y la eficacia de la autorregulación.

Dado que las operaciones de seguridad privadas normalmente se llevan a cabo en el extranjero, donde las auditorías resultan complicadas y no pueden realizarse con una frecuencia regular, las empresas deben reconocer que la aplicación de normas puede brindarles una ventaja competitiva real, incluso en lo referente a las cuestiones de género. La capacitación de género, en particular, garantizaría una mayor comprensión de los beneficios que aporta la transversalización de género a las operaciones de estas empresas.

La autorregulación ofrece una oportunidad única para introducir las cuestiones de género en el sector de la seguridad privada, ya que el proceso de establecimiento de normas es inclusivo y se rige por un enfoque de arriba abajo. Además, el órgano autorregulador conoce a los miembros de la Asociación y puede debatir con cada uno de ellos sobre las ventajas y los problemas que plantea la transversalización de género, si es necesario.

sanciones que incluyen la expulsión de CANASA<sup>47</sup>. El Código de Conducta de la Asociación Internacional de Operaciones de Paz (IPOA)<sup>48</sup> y la Carta y Código de Conducta de la Asociación Británica de Empresas de Seguridad Privadas (British Association of Private Security Companies, BAPSC)<sup>49</sup> pueden facilitar la inclusión de las cuestiones de género en las cláusulas relativas a las prácticas de contratación, el respeto de los derechos humanos y la explotación y el abuso sexuales. La actual ausencia de los temas de género en estos códigos de conducta pone de relieve la importancia de crear conciencia sobre estos asuntos en el seno de los órganos representativos del sector.

No obstante, a pesar de los incentivos que ofrece la autorregulación desde el punto de vista del prestigio, no todas las EMSP adoptan un código de conducta, sea interno, externo o asociativo. En 2006, la IPOA llevó a cabo una encuesta a 30 de sus socios. El 21% de las empresas encuestadas admitieron carecer de un código de conducta interno. Un 14% declaró que tampoco había adoptado un código de conducta externo<sup>50</sup>. Además, la autorregulación, por definición, no puede regular a las empresas que opten por mantenerse al margen de un régimen reglamentario a escala sectorial. En consecuencia, la autorregulación no es un arma infalible. Solo resulta eficaz en contextos en los que existan planes regulatorios interrelacionados y que se refuercen mutuamente a nivel sectorial, nacional e internacional.

Sin embargo, al mismo tiempo, el Gobierno del Reino Unido ha optado por defender a ultranza la autorregulación en la mayoría de los sectores (véase el recuadro 6).

## 5 Las cuestiones de género en la normativa nacional e internacional reguladora de las EMSP

Hasta el momento, solo dos países cuentan con regímenes reglamentarios específicos para sus respectivos sectores nacionales de seguridad privada con operaciones en el extranjero: Sudáfrica y los Estados Unidos. No obstante,

ambos regímenes presentan deficiencias profundas, como lo demuestran los debates en curso en estos dos países<sup>51</sup>.

El desarrollo de regímenes reglamentarios para las EMSP, tanto a escala nacional como internacional, debería guiarse por el marco jurídico internacional existente. Hay varios instrumentos y leyes internacionales y regionales que:

- exigen la integración de las cuestiones de género en todos los aspectos de las operaciones de mantenimiento de la paz y reconstrucción post-conflicto;
- establecen la posibilidad de que los Estados sean responsables de las infracciones cometidas por el personal de las EMSP;
- establecen la responsabilidad directa del personal de las EMSP en el caso de violaciones del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho penal internacional y las leyes internacionales sobre delitos e infracciones extraterritoriales.

Pese a que en esta sección no se ofrecen recomendaciones exhaustivas para la regulación nacional o internacional de las EMSP, se identifican las normas existentes prestando una atención especial a las cuestiones de género.

### 5.1 Derechos humanos internacionales y derecho internacional humanitario

El derecho internacional no regula explícitamente las actividades de las EMSP ni de los contratistas individuales. Solamente existen normas específicas en el derecho internacional en lo referente a la cuestión de los mercenarios, un término que, por otro lado, puede considerarse en buena medida obsoleto, puesto que no describe adecuadamente el fenómeno moderno de las EMSP<sup>52</sup>. Los instrumentos internacionales y regionales que consagran los derechos de las mujeres o los niños, o los instrumentos generales de derechos humanos, tampoco abordan de manera expresa el sector de la seguridad privada<sup>53</sup>.

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres y la paz y la seguridad se centra en la transversalización del género en la resolución de conflictos, el establecimiento de la paz y la reconstrucción post-conflicto, pero no contempla de forma expresa el sector de la seguridad privada ni el modo en que podrían integrarse las cuestiones de género<sup>54</sup>. Sin

embargo, la resolución insta a transversalizar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz con arreglo a la Declaración de Windhoek y al Plan de Acción de Namibia, incluidos los programas de DDR y de reforma policial y judicial; cabe presumir que esto incluye, por tanto, a los contratistas privados que trabajan para las Naciones Unidas en misiones de establecimiento de la paz<sup>55</sup>. Además, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas declara que todo el personal de mantenimiento de la paz debería recibir una capacitación especial sobre la protección, las necesidades especiales y los derechos humanos de las mujeres y los niños en situaciones de conflicto. Asimismo, reitera su llamamiento a "todas las partes en los conflictos armados para que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y la protección de las mujeres y las niñas".

Véase el anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

### Responsabilidad del Estado por las violaciones de los derechos humanos cometidas por las EMSP

Pese a todo, los Estados tienen el deber de proteger a las personas frente a las violaciones de los derechos humanos. Las normas del derecho internacional humanitario son directamente aplicables en ese sentido, puesto que los Estados pueden aplicar (y de hecho están obligados a ello) dichas normas y exigir responsabilidades a las empresas en virtud de ellas cuando su comportamiento contravenga los derechos humanos. Un buen ejemplo de ello es la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW), que ha sido ratificada por 185 Estados<sup>56</sup>. En su artículo 2, por ejemplo, la Convención impone a los Estados el compromiso de adoptar diversas medidas que afectan al sector privado, como:

- "Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer (artículo 2, letra b).
- "Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación" (artículo 2, letra c).
- "Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas" (artículo 2, letra e).

Desde un punto de vista más específico, la visión sobre la responsabilidad que tienen los Estados en las violaciones de los derechos humanos se ha ampliado en los últimos años con el fin de incluir no solo las que cometen el Estado o quienes actúan en su nombre, sino también los abusos perpetrados por agentes privados. En virtud del derecho internacional, los Estados tienen una obligación general de actuar con la debida diligencia para impedir, investigar y castigar las violaciones del derecho internacional, así como de pagar una indemnización justa en caso de que se produzcan. Se podrán exigir responsabilidades a los Estados en el caso de que no ejerzan la debida diligencia o no respondan a una violación de los derechos humanos cometida por un agente privado (como una EMSP).

Existen varios instrumentos jurídicos internacionales que confirman de manera específica esta obligación de aplicar la debida diligencia en relación con la violencia contra la mujer. El artículo 4 de la **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1994<sup>57</sup>, dispone lo siguiente:

"[l]os Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer. Con este fin, deberán: (...) c) Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares".

A escala regional, la letra b) del artículo 7 de la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer** (Convención de Belém do Para, 1994) exige igualmente a los Estados "actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer"; el artículo 125 de la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing** (1995) reiteró la responsabilidad de los Estados de ejercer la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra la mujer cometidos por actores no estatales<sup>58</sup>.

Los Estados, por tanto, tienen la obligación positiva de impedir, investigar y castigar los delitos asociados con la violencia de género y la discriminación<sup>59</sup>. Si el Estado incumple su deber de conducirse con la debida diligencia para evitar, investigar y castigar los abusos perpetrados por agentes privados (incluidos los actos de violencia de género cometidos por personal de las EMSP) también puede ser responsable de dichos actos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

### Responsabilidad directa del personal de las EMSP

El personal de las EMSP también puede ser declarado directamente responsable de las infracciones que cometa en virtud del derecho internacional humanitario en el caso de que este último sea aplicable a una operación, por ejemplo si esta se lleva a cabo en una zona afectada por un conflicto armado. De acuerdo con el derecho internacional humanitario, el personal de las EMSP tiene la condición de personal civil (salvo que forme parte de las fuerzas armadas de un Estado). Estas personas pueden enfrentarse a una responsabilidad penal por los crímenes de guerra que cometan. El enjuiciamiento de cualquier delito suele requerir algún tipo de actuación por parte de los Estados, que en la mayoría de las jurisdicciones son los responsables de aplicar el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, en esta esfera, la intervención estatal suele brillar por su ausencia. Tampoco debe ignorarse que la Corte Penal Internacional (CPI) puede ser competente para procesar al personal de las EMSP. El Estatuto de Roma de la CPI reconoce y persigue la violencia sexual y de género como crímenes de guerra y como crímenes contra la humanidad<sup>60</sup>.

Uno de los motivos de la falta de intervención estatal puede venir dado por las dificultades prácticas asociadas a la investigación de asuntos penales en entornos hostiles o de alto riesgo. Otra razón puede ser la oportunidad política. Los gobiernos pueden utilizar las EMSP como herramienta política útil en una misión que se desarrolle en un entorno de conflicto o post-conflicto, ya sea para garantizar la exención de responsabilidades (sobre todo si la misión fracasa) o para cubrir la muerte de las personas desplegadas para llevar a cabo una operación peligrosa; después de todo, el fallecimiento de un contratista pesa menos en la conciencia colectiva que la muerte de un soldado. Esto significa que es posible que al Estado no le interese imponer una normativa y una supervisión rigurosas, ya que la reglamentación puede, por supuesto, incrementar la responsabilidad del Gobierno por los actos que realice una EMSP en su nombre.

## 5.2 Legislación y directrices nacionales para delitos e infracciones extraterritoriales

Aunque las empresas privadas pueden ser declaradas jurídicamente responsables en virtud de los marcos legales internacionales de derechos humanos, lo más probable que esas responsabilidades deban exigirse a través de las

leyes y los sistemas legales de cada Estado<sup>61</sup>.

En la actualidad solo unos pocos países (entre los que cabe destacar a Sudáfrica, Suiza y los Estados Unidos) han adoptado medidas legislativas para regular a las EMSP registradas en sus respectivos territorios o para prohibir a sus ciudadanos que trabajen como mercenarios. Estas iniciativas responden a un esfuerzo por evitar las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional<sup>62</sup>. Dado que el Gobierno y las EMSP estadounidenses se encuentran entre los principales agentes implicados en actividades de RSS en todo el mundo, merece la pena analizar con mayor profundidad el entorno reglamentario que existe en este país.

Las empresas que tienen suscritos contratos con el Gobierno de los Estados Unidos están sujetas a instrumentos como la Ley de jurisdicción extraterritorial militar (MEJA)<sup>63</sup> y el Código Uniforme de Justicia Militar (CUJM)<sup>64</sup>. Ambas leyes prohíben la mala conducta grave, como la violación o el homicidio. Aunque teóricamente ambos instrumentos ya están en vigor, los principales debates giran en la actualidad en torno a la constitucionalidad de determinados aspectos del CUJM y a la viabilidad de aplicar la MEJA. En el primer caso, no está claro qué consecuencias tendrá una modificación que incluya en el ámbito de aplicación de esta ley a los contratistas militares en operaciones de contingencia, así como en tiempos de guerra, para las empresas y ciudadanos no estadounidenses y para los contratistas que trabajen para clientes diferentes del Gobierno de la nación. La MEJA se enfrenta a dificultades similares, si bien esta ley no se aplica a los contratistas que no trabajen para el Departamento de Defensa, por lo que quedan excluidas las empresas contratadas por el Departamento de Interior<sup>65</sup>. Otro problema para la aplicación de la MEJA es la naturaleza compleja y el elevado costo que conllevan los procesos judiciales extraterritoriales: es preciso interrogar a testigos y obtener pruebas que se encuentran a miles de kilómetros del territorio continental estadounidense. Aunque se ha sugerido que unos 20 contratistas civiles (que trabajan para las fuerzas armadas o la CIA) se han visto implicados en casos de abusos contra personas que se encontraban detenidas bajo custodia de los Estados Unidos en el Afganistán, la Bahía de Guantánamo y el Iraq, hasta el momento solo uno de ellos, un contratista de la CIA, ha sido enjuiciado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos por cometer actos de tortura en el Afganistán (véase el recuadro 7)<sup>66</sup>.

Además, la normativa reguladora del personal de las EMSP puede tener por objetivo luchar contra determinados comportamientos ilegales. Por ejemplo, la Ley de Protección de Víctimas de la Trata de Personas de Estados Unidos (TVPA) establece la jurisdicción de los tribunales estadounidenses sobre los empleados y contratistas del gobierno federal acusados de delitos de trata que hayan sido cometidos en el extranjero. La aplicación de la TVPA debería reforzarse mediante auditorías regulares de su

cumplimiento por parte de contratistas y subcontratistas, y debería animarse a otros Estados a que adopten leyes y mecanismos de cumplimiento similares.

En relación con la legislación y las directrices nacionales que regulan la privatización del sector de la seguridad pueden plantearse varios problemas prácticos. Por ejemplo, los Estados tienen el deber de proteger a las personas de las actividades potencialmente dañinas de las empresas y los agentes privados en sus propios territorios y en aquellos que se encuentren sometidos a su control (como sucede durante una ocupación). Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos no establece ninguna obligación similar de establecer una jurisdicción extraterritorial para proteger a las posibles víctimas sometidas al control efectivo de un tercer país, a menos que las violaciones estén sujetas a la jurisdicción universal por ser constitutivas de infracción de los Convenios de Ginebra o de otras violaciones graves de los derechos humanos, como el genocidio y el apartheid. Si una empresa desarrolla actividades fuera del Estado en el que está registrada, dicho Estado solo tiene "la obligación de promulgar leyes y reglamentos que impidan, en la medida de lo posible, que la empresa registrada en su jurisdicción cometa violaciones de los derechos humanos"<sup>68</sup>.

Muchos de los Estados en los que actúan las EMSP carecen de voluntad política o de capacidad para proteger en sus propios territorios a las personas de las acciones de estas empresas. Así sucede, sobre todo, en los Estados que estén en descomposición o fallidos, donde el sistema jurídico haya dejado de funcionar. Este hecho ha llevado a un asesor jurídico del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a señalar que "la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en el Estado en el que la empresa realiza sus actividades, especialmente en situaciones de conflicto, unida a la falta de instrumentos ejecutivos en el Estado de registro de esta empresa debido a obstáculos procesales o a la falta de una legislación al respecto, puede dar lugar a importantes deficiencias en materia de protección"<sup>69</sup>.

Resulta difícil enjuiciar una violación de los derechos humanos cometida en un tercer país, y son pocos los Estados que reconocen la responsabilidad penal de las empresas<sup>70</sup>. Sin embargo, varios sistemas legales nacionales (como los del Reino Unido y los Estados Unidos) contemplan la posibilidad de entablar procedimientos civiles por los daños sufridos en otro Estado. Aunque esta opción todavía no se ha explorado por completo, las empresas se enfrentan a procedimientos judiciales en virtud de instrumentos como la Ley de los Estados Unidos sobre las acciones de responsabilidad por actos delictivos entabladas por extranjeros y las leyes inglesas sobre responsabilidad por hechos ajenos. Esta última responsabilidad se impone a un empresario por un daño (civil) cometido por un empleado en el marco de la relación laboral de este último con la empresa en cuestión.

En la actualidad se están llevando a cabo cuatro procedimientos ante los tribunales civiles de los Estados

## Recuadro 7 Los Estados Unidos de América c. David A. Passaro<sup>67</sup>

Un ejemplo en el que la ley se aplicó de un modo eficaz fue el asunto de David A. Passaro, un contratista independiente que trabajaba para la CIA en el Afganistán. En junio de 2003, este contratista participó en actividades de capacitación paramilitar en apoyo al ejército de los Estados Unidos en la base de Asadabad, situada en la provincia de Kunar, en la zona nororiental del Afganistán.

Abdul Wali, un campesino afgano local, formaba parte de un grupo de personas sospechosas de perpetrar atentados. El 18 de junio de 2003, Wali se presentó voluntariamente ante las fuerzas estadounidenses de la base de Asadabad, una vez que se le garantizó su seguridad.

Durante el interrogatorio, Passaro torturó a Wali en presencia de, al menos, tres paracaidistas de la 82ª División Aerotransportada del ejército. Los testigos declararon que Passaro se presentó voluntario con gran entusiasmo para interrogar a Wali, y que se enfadó mucho cuando vio que el interrogado no podía responder a sus preguntas, ya que resultaba evidente que Wali no tenía nada que ver con los ataques perpetrados con cohetes. Según el ministerio fiscal, Wali, mientras permanecía encadenado al suelo y la pared de una celda, fue torturado y golpeado por Passaro en los brazos, las muñecas, las rodillas y el abdomen utilizando una linterna metálica, sus propios puños y sus botas. Asimismo, Passaro propinó al menos una patada a Wali en la ingle y en su cuerpo postrado. El 21 de junio de 2003, Wali fue declarado muerto.

El 17 de junio de 2004, Passaro fue el primer civil imputado en relación con la tortura de un prisionero en el Afganistán y el Iraq, y el primer ciudadano estadounidense juzgado en virtud de la Ley USA PATRIOT, que amplió la jurisdicción de los fiscales estadounidenses al extranjero.

En febrero de 2007, Passaro fue declarado culpable de un delito grave y tres delitos menores de agresión, y condenado por el tribunal federal de Carolina del Norte a 8 años y 4 meses de prisión.

## Recuadro 8 Instrucción de un procedimiento civil contra Kellogg, Brown and Root por violación y acoso sexual

Las demandantes, trabajadoras de Kellogg, Brown and Root (KBR), declararon que se habían encontrado un ambiente alcoholizado y cargado de tensión sexual en 2004-2005 y que fueron objeto de repetidas solicitudes de índole sexual y comportamientos vejatorios pese a que denunciaron ante sus superiores el acoso al que se estaban viendo sometidas. Durante el juicio por violación, se manifestó que "[e]ste ataque nunca se habría producido si no fuera por la actitud manifiestamente machista que impregnaba el ambiente que los demandados crearon inicialmente, y del que posteriormente no advirtieron (a las mujeres); un entorno que se toleraba, por no decir que se fomentaba, y del que los demandados habían recibido numerosas amonestaciones previas"<sup>71</sup>.

A pesar de que KBR afirma haber investigado minuciosamente este caso de violación, la Comisión de Oportunidades Iguales de Empleo de los Estados Unidos llegó a la conclusión de que la investigación interna del incidente por parte de la empresa fue inadecuada y no ofreció una reparación adecuada<sup>72</sup>.

Unidos por presuntos delitos de acoso sexual y violación perpetrados en el Iraq por parte de empleados de la empresa Kellogg, Brown and Root (véase el recuadro 8). Esto demuestra que las investigaciones internas no son suficientes y que las empresas deberían adoptar como "política por defecto" la puesta a disposición de las autoridades competentes de cualquier asunto relacionado con denuncias por acoso sexual o violación.

### 5.3 Directrices internacionales no vinculantes

Un ejemplo de este tipo de directrices es el Código de principios voluntarios sobre la seguridad y los derechos humanos, adoptado en 2000 por una serie de gobiernos, empresas de las industrias petrolera y extractiva, ONG y observadores<sup>73</sup>. Estos principios voluntarios ofrecen directrices claras en lo tocante a las relaciones entre las empresas y los proveedores de servicios de seguridad privada; su aplicación en las empresas ofrece una oportunidad para incorporar las cuestiones de género. Un ejemplo más reciente es el Código de Conducta para las Empresas de Seguridad Privadas de Sarajevo, cuya elaboración corrió a cargo de un conjunto de representantes del sector en Europa Sudoriental y el Reino Unido. También participaron en su reacción los representantes de varias ONG y organizaciones internacionales<sup>74</sup>.

Estas directrices internacionales engloban varias esferas susceptibles de integrar las cuestiones de género, como las prácticas de contratación, la capacitación y el respeto de los derechos humanos. No obstante, como ocurre con los códigos de conducta sectoriales y de empresas, estos instrumentos son de carácter puramente voluntario y hasta el momento solamente han sido adoptados por una parte de los cientos de EMSP que operan a escala mundial. También son, por lo general, el mínimo común denominador en el que se pueden poner de acuerdo las diversas partes interesadas.

El Gobierno suizo ha puesto en marcha una iniciativa más prometedora en colaboración con el CICR, en cuyo marco se alienta a los Estados a promover y garantizar el respeto del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos por parte de las EMSP que trabajan en entornos de conflicto. Se está estudiando la posibilidad de elaborar un código de conducta para las EMSP internacionales, y es probable que incluya las cuestiones de género.

### 5.4 Otros instrumentos internacionales pertinentes

Existen otras normas jurídicas "flexibles" que pueden revestir una importancia particular para las EMSP que emplean la fuerza<sup>75</sup>. A modo de ejemplo, cabe citar el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o

Prisión. Aunque estos instrumentos internacionales son de aplicación a los Estados y a los agentes que actúen en su nombre, los clientes y los Estados contratantes podrían incluir referencias a ellos en sus contratos.

## 6 Integración del género en las EMSP en contextos específicos

### 6.1 Países en conflicto y en situaciones post-conflicto

En los países que viven una situación de conflicto o post-conflicto suele producirse una falta o escasez de servicios de seguridad públicos. A menudo, las EMSP llenan este vacío. La dinámica de los países que atraviesan situaciones post-conflicto tiene un interés especial debido a que el auge que ha experimentado recientemente el sector de la seguridad privada en todo el mundo se ha producido en gran medida en este tipo de países, sobre todo en el Afganistán y el Iraq. Los problemas, retos y oportunidades que plantea la utilización de contratistas privados para prestar servicios de seguridad en estos dos países son altamente idiosincrásicos. Por lo tanto, es improbable que se reproduzcan en otros contextos en los años venideros. No obstante, dado que en los próximos cinco o diez años seguirá requiriéndose una presencia importante de ESP en estos dos países, resulta crucial examinar estos casos con mayor detalle.

No es fácil encontrar datos fiables sobre el número de EMSP (locales o internacionales) que operan en el Afganistán y el Iraq. El propio sector calcula que en este último país existen entre 20.000 y 25.000 contratistas que prestan servicios de seguridad privada. No siempre está claro si estos datos incluyen o no a las fuerzas iraquíes locales, aunque de acuerdo con la Asociación de empresas de seguridad privadas del Iraq (PSCAI), solo la mitad corresponde a empresas procedentes de países extranjeros, de las que 5.000 provienen de países occidentales y un número aún mayor de terceros países. Debido a la inexistencia de datos centralizados, tampoco se sabe cuántos contratistas extranjeros prestan servicios de apoyo a las fuerzas y a las EMSP extranjeras que operan actualmente en el país, como por ejemplo servicios de cocina o limpieza. Las estimaciones relativas al número de contratistas de seguridad privados en el Afganistán sitúan la cifra entre los 18.500 y los 28.00076. Esta cifra parece incluir a las fuerzas locales, pero, de nuevo, no existen datos fiables al respecto.

Tanto el Afganistán como el Iraq han hecho hincapié en la naturaleza globalizada del sector de la seguridad privada y de las crecientes desigualdades existentes. Las EMSP y las ESP que operan en estos dos países han contratado a miles de personas, en su mayor

parte hombres desempleados y pobres procedentes de países en desarrollo, por unos salarios que con frecuencia equivalen a la décima parte del que perciben los contratistas occidentales por el desempeño de funciones similares<sup>77</sup>. Los trabajadores contratados por los intermediarios laborales de Oriente Medio provienen de países empobrecidos como Bangladesh, Nepal o Filipinas, y realizan trabajos de baja categoría para las ESP, ocupándose de la cocina, de servir la comida y de limpiar los aseos<sup>78</sup>. Otros contratistas, ex combatientes procedentes de países como Fiji y Uganda, así como de toda América Latina, suelen asumir funciones peligrosas de apoyo militar y de protección física<sup>79</sup>. Las empresas estadounidenses prefieren a menudo a los vigilantes de estos países por estar familiarizados con las armas de fuego y los procedimientos de seguridad de los Estados Unidos, al haber sido entrenados por instructores estadounidenses durante su servicio militar.

Las iniciativas de reconstrucción post-conflicto en el Afganistán y el Iraq son los principales exponentes de lo que se ha denominado la "burbuja", es decir, la inesperada proliferación de oportunidades de negocio que se ha producido en los últimos años para las EMSP en el sector de la seguridad privada. Este fenómeno ha abierto numerosos caminos para el desarrollo del mercado en su conjunto. Debido a su proximidad a los esfuerzos de reconstrucción post-conflicto, las EMSP internacionales comenzaron a desarrollar significativamente sus capacidades en nuevas áreas, como la RSS, la DDR, el desarrollo y la asistencia en casos de desastre. Cabe suponer que, tras el estallido inminente de esta burbuja, estas áreas se convertirán en ámbitos que ofrecerán posibilidades reales de crecimiento para un subconjunto especializado de empresas del sector de la seguridad privada. Por lo tanto, es el momento de elaborar directrices prácticas sobre las cuestiones de género para las EMSP internacionales que participan en ese tipo de actividades. Tales directrices (tanto las de carácter genérico como las específicas al contexto) han de desarrollarse en estrecha colaboración con las EMSP y con sus asociaciones sectoriales, como la IPOA, la BAPSC, la PSCAI y la Asociación de Empresas de Seguridad Privadas del Afganistán (PSCAA), así como con representantes gubernamentales y con las organizaciones de donantes. Solo será posible garantizar la aplicación efectiva, la supervisión y el cumplimiento de estas normas y directrices si se incluye a todas las partes interesadas.

El personal civil, sobre todo las mujeres, los niños y las personas de edad avanzada, son especialmente vulnerables durante los conflictos y al término de estos. En los períodos post-conflicto, los índices de violencia de género suelen permanecer en niveles altos<sup>80</sup>. Por lo tanto, es fundamental que los trabajadores y trabajadoras de las EMSP que operen en este tipo de entornos conozcan y reciban una capacitación especial sobre las necesidades en materia de protección, seguridad y los derechos humanos de las mujeres, las niñas y los niños en situaciones de conflicto y post-conflicto. Los empleados o contratistas también deberían recibir instrucciones claras en lo que respecta a los códigos de conducta y las políticas de tolerancia cero, incluso en lo tocante a la explotación y el abuso sexuales perpetrados contra los miembros vulnerables de la comunidad anfitriona y contra otros empleados y empleadas de las EMSP. Este tipo de capacitación previa al despliegue ya existe en muchas fuerzas armadas nacionales que participan en intervenciones internacionales, debido a la transversalización de las consideraciones de género en las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas<sup>81</sup>.

Las situaciones post-conflicto también ofrecen oportunidades sin precedentes para el cambio social, la eliminación de la discriminación de género y la redefinición de los roles de género. Los contratistas, sobre todo aquellos que están implicados en actividades de RSS, como la capacitación policial y militar, deberían prestar una atención especial a los temas relacionados con el

género y los derechos humanos. Dichos temas pueden incluir la violencia de género, el trato con los miembros vulnerables de la sociedad y el fomento de un mayor número de oportunidades para las mujeres en el sector de la seguridad. Liberia, por ejemplo, ha adoptado una cuota del 20% para la inclusión de mujeres en su policía y sus fuerzas armadas<sup>82</sup>, lo que significa que las EMSP que colaboran con la policía o el ejército de Liberia necesitan unas aptitudes adecuadas para trabajar con las nuevas agentes. Cuando presten servicios relevantes en el marco de las actividades de RSS, las EMSP deberían participar en la planificación de la transversalización de género desde el inicio.

En los países que se encuentran en situaciones post-conflicto también es vital incluir al sector de la seguridad privada en todos los procesos de RSS, con el fin de evitar la aparición de un sector paralelo irresponsable que compita con el nuevo sector de seguridad estatal recién reformado. Este tipo de estructuras paralelas pueden elevar notablemente el riesgo de que se produzcan violaciones de los derechos humanos, violencia de género y otros delitos. Por lo tanto, la comunidad internacional, los donantes y los proveedores de servicios de RSS deben elaborar (a ser posible caso por caso) políticas claras sobre la incorporación de las cuestiones de género en las operaciones de RSS que afecten a las ESP locales. Posteriormente será necesario recopilar la experiencia adquirida y las mejores prácticas observadas para que puedan ser de utilidad en otras operaciones de RSS. Más concretamente, en muchos países post-conflicto los ex miembros desmovilizados de las fuerzas militares y de seguridad suelen encontrar trabajo en la policía y en el sector de la seguridad privada (véase la sección 6.2). Las ex combatientes y las mujeres que prestaron apoyo a los grupos armados deberían participar plenamente en los procesos de DDR, lo que incluye su posible incorporación al sector de la seguridad privada como parte de su proceso de reintegración y como forma de acceder a un empleo en el ámbito civil.

### **Retos y oportunidades para la integración de las cuestiones de género en los países que se encuentran en situaciones post-conflicto:**

- Las EMSP pueden desempeñar un valioso papel en cualquier iniciativa de RSS y de reconstrucción post-conflicto. Las comunidades anfitrionas casi siempre consideran a estas empresas como "embajadoras" de los países occidentales. Estas empresas buscan satisfacer las demandas de sus clientes, por lo que en la actualidad existe una oportunidad real para crear normas y reglamentos que conviertan a las EMSP en socios legítimos en todas las operaciones. Los clientes y donantes pueden (y deberían) insistir en que los contratos que celebren con estas empresas incluyan cláusulas relativas a las cuestiones de género.
- Un entorno post-conflicto no siempre ofrece claridad jurídica, pero esto no significa que los contratistas puedan actuar con impunidad. No deben tolerarse los comportamientos sexualmente inadecuados, la participación en actividades de prostitución ilegales o la violencia de género, ya se perpetren contra las comunidades anfitrionas o contra otros empleados o empleadas de las EMSP.
- Las EMSP deben contratar a un mayor número de mujeres para las labores de RSS (como la reforma policial) con el fin de aumentar la eficacia de sus operaciones. Esto supone un desafío para estas empresas, puesto que les exige garantizar un entorno profesional favorable a la contratación y retención de personal femenino.

## **6.2 Países en desarrollo**

Por lo general, la evolución del mercado de la seguridad privada en los países en desarrollo se produce de forma más escalonada que en el mundo desarrollado: los

mercados que crecen con mayor rapidez se encuentran en África, China, la India y América Latina<sup>83</sup>.

Los países en desarrollo, y en particular el África Subsahariana, han sido testigos de una creciente privatización de sus servicios de seguridad, caracterizados por ser de naturaleza eminentemente nacional (como la policía). Aunque desde el punto de vista analítico es preciso establecer una distinción entre la prestación de servicios de seguridad privada a escala nacional e internacional, puesto que obedecen a circunstancias diferentes<sup>84</sup>, ambos tipos de servicios están vinculados a los cambios estructurales que se producen en las esferas social, económica, política y estratégica, cuya naturaleza es mundial<sup>85</sup>. En otros términos, los procesos de globalización facilitan la actividad comercial y el intercambio de ideas a través de las fronteras, lo que puede conducir a la reproducción de los modelos utilizados para controlar la violencia y hacer frente a los desafíos relacionados con la seguridad. Al mismo tiempo, tanto la demanda como la oferta de servicios de seguridad privada se han visto sometidas a un proceso cada vez más intenso de globalización y "mercantilización".

En África, algunas de las razones que explican el crecimiento exponencial del mercado de la seguridad privada incluyen la reducción del tamaño de las fuerzas armadas tras la guerra fría, los procesos de liberalización del mercado a escala mundial, la proliferación de las armas y de armas pequeñas y la inseguridad generalizada<sup>86</sup>. Uno de los factores que más han propiciado la aparición de fuerzas de seguridad privada es, supuestamente, la reducida capacidad de los Estados y el consiguiente vacío que existe en amplias zonas de África en lo que respecta a la seguridad.

Algunos problemas comunes a muchos Estados africanos son la sensación general de inseguridad, el bajo nivel de confianza en las fuerzas de seguridad públicas, la pobreza generalizada y la explotación de los vigilantes de seguridad, que tienen una jornada laboral muy extensa y perciben unos salarios extremadamente bajos, lo que hace que sean propensos a involucrarse en actividades criminales. Es probable que la mejora de las condiciones de trabajo y de los salarios de los vigilantes de seguridad locales tenga consecuencias positivas para la situación socioeconómica de un subsector vulnerable de la población activa, integrado por hombres pobres, sin estudios y que, en muchos casos, han emigrado a los núcleos urbanos desde zonas rurales.

En algunos países, como Angola y Sierra Leona, las ESP constituyen el principal mercado de trabajo para los ex rebeldes e insurgentes. Por ejemplo, la desmovilización de la UNITA en Angola, en 2002, puso a disposición de las ESP emergentes una mano de obra barata con preparación militar. En la actualidad, las 307 ESP que existen en el país cuentan con una plantilla total de 35.715 personas. Uno de los principales retos a los que se enfrenta Angola es el uso continuado de "armas de guerra" ilegales por parte de los vigilantes de seguridad privados, como fusiles AK-47. Este hecho no solo perpetúa la cultura de la guerra sino que, además, estimula la participación del personal de las ESP en actividades criminales y en violaciones de los derechos humanos, sobre todo en las regiones productoras de diamantes. Recientemente se ha puesto en marcha una serie de iniciativas dirigidas a incluir a las ESP en la capacitación sobre derechos humanos que se imparte a las fuerzas de la policía nacional. La provisión de esta formación corresponde a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Luanda. No obstante, en ausencia de esfuerzos de supervisión sistemáticos, los efectos a largo plazo de estos programas de capacitación son cuestionables.

En Sierra Leona, el sector de la seguridad privada también está experimentando un crecimiento importante y proporciona oportunidades de empleo a los ex combatientes en la guerra civil que concluyó en 2002. Se calcula que, en total, las ESP pueden tener contratadas actualmente entre 3.000 y 5.000 personas. Existen

serias discrepancias sobre el armamento que debe proporcionarse a las ESP y sobre el trato desigual que dispensa el Gobierno a las ESP locales y extranjeras. Solo es posible resolver ambos asuntos, así como la explotación que sufren los vigilantes por parte de las ESP locales, mediante la introducción de normas, reglamentos y mecanismos de supervisión, que en la actualidad no existen<sup>87</sup>. Es preciso reconocer, no obstante, que las dificultades que se encuentran a la hora de exigir responsabilidades tanto a las EMSP locales como internacionales que operan en entornos post-conflicto se deben fundamentalmente a la debilidad de las estructuras existentes, que son incapaces de garantizar el Estado de derecho.

Además, los actores públicos y privados del sector de la seguridad de los Estados africanos suelen estar "estrechamente unidos a través de unas estructuras de seguridad cada vez más interconectadas"<sup>88</sup>. Con mucha frecuencia, los líderes políticos, los funcionarios públicos y los oficiales militares son (co)propietarios de ESP; en consecuencia, pueden tener un interés personal en evitar que se persiga o se establezcan normativas que regulen las actividades de las empresas o los contratistas individuales involucrados en violaciones de los derechos humanos y en otros delitos.

Al mismo tiempo, las EMSP internacionales evitan en ocasiones los reglamentos públicos del Estado en el que están constituidas argumentando que deben rendir cuentas en virtud de las leyes locales de cualquiera de los países en los que operen. Aunque es posible que esto sea técnicamente cierto, las leyes y la capacidad del país anfitrión para hacerlas cumplir suelen ser inadecuadas.

Capps señala que "si el personal local intenta hacer alto, la empresa lo saca [del país] para no asistir al enjuiciamiento de su propio empleado. Eso no es nada bueno para su negocio"<sup>89</sup>. Estas dificultades en lo que respecta a la rendición de cuentas se aplican especialmente a las EMSP que operan en entornos post-conflicto o en Estados fallidos, en los que las instituciones creadas para garantizar el Estado de derecho son inadecuadas o han dejado de funcionar.

#### **Retos y oportunidades para la integración de las cuestiones de género en los países en desarrollo:**

- Dado que en el mundo en desarrollo las ESP prestan cada vez con mayor frecuencia servicios de seguridad en espacios públicos y privados, la laxitud del control de las armas registradas es una preocupación creciente y puede aumentar el riesgo de que se produzca violencia de género.
- Las ESP locales que trabajan en países en desarrollo, así como las EMSP internacionales, tienden a contratar a sus empleados más vulnerables y peor remunerados seleccionándolos entre los grupos marginados del mundo en desarrollo. A menudo esos empleados son pobres, carecen de estudios, son hombres rurales, muchos de ellos ex soldados, que fueron desmovilizados y reintegrados de forma inadecuada en sus sociedades. Tales prácticas dan lugar a enormes desafíos que deben ser abordados por los donantes, los gobiernos y las empresas. Sin embargo, los salarios y las condiciones laborales son mejores que los de sus colegas que trabajan en países desarrollados, lo que puede permitir lograr mayores ganancias en términos de equidad laboral.

### **6.3 Países en transición**

De nuevo, la dinámica subyacente a la aparición de empresas de seguridad privada presenta características diferentes en los países de Europa Central y del Este y en Rusia. La era comunista se caracterizaba por un peso excesivo del sector de la seguridad. Al término de la guerra fría, este sector adelgazó radicalmente y dejó a cientos de miles de trabajadores sin empleo. Al mismo tiempo, la situación en el ámbito de la seguridad se deterioró y las

tasas de criminalidad aumentaron, lo que llevó a algunos de estos ex trabajadores a crear empresas de seguridad privada totalmente legítimas, y a otros a actuar en los márgenes de la legalidad.

Lo más importante, sin embargo, es que el sector de la seguridad privada en los países de la ex Unión Soviética no puede entenderse a través de la perspectiva "occidental" tradicional, basada en la diferenciación entre el ámbito público y el privado. Por el contrario, los intereses de los funcionarios públicos y de las ESP a menudo son inseparables, y sería más apropiado hablar de una "comercialización" de la seguridad que de una "privatización"<sup>90</sup>. El sector de la seguridad privada en la Comunidad de Estados Independientes, y en particular en Georgia, Rusia y Ucrania, causa una preocupación significativa debido a una regulación insuficiente o ineficaz y a los conflictos de intereses entre los diversos actores presentes sobre el terreno. Como señala Hiscock, "quizá la mayor preocupación es que la gobernanza de la seguridad privada no parece considerarse un tema importante. Si existen pocos mecanismos para que el parlamento o la ciudadanía ejerzan un control democrático sobre este sector, ello se debe en buena parte a la persistente actitud soviética de que el sector de la seguridad en su conjunto compete exclusivamente al Estado". Hasta el momento, las ESP no participan en ninguna iniciativa de RSS y prácticamente no existen datos sobre el tamaño y las actividades del sector de la seguridad privada<sup>91</sup>.

En Rusia se ha producido recientemente otro fenómeno: la protección y defensa de los dos mayores monopolios energéticos del país, Gazprom y Transneft (una compañía de oleoductos) por parte de unidades de seguridad armadas autorizadas para desempeñar dicha función. El acuerdo contempla que "ambas empresas tendrán permiso, por vez primera, para emplear a su propio personal armado en lugar de tener que celebrar contratos con empresas de seguridad externas. Sus unidades armadas también tendrán acceso a un mayor número de armas de fuego y gozarán de mayor libertad para utilizarlas que otras empresas de seguridad privadas"<sup>92</sup>.

En este contexto, resulta evidente que la reforma del sector de la seguridad privada en varios países del antiguo bloque oriental constituye un desafío específico. La corrupción, la delincuencia organizada y la escasa capacidad estatal han evitado hasta la fecha la introducción de mecanismos de supervisión eficaces. Al mismo tiempo, sin embargo, el sector de la seguridad privada se encuentra en pleno crecimiento. En Bulgaria, por ejemplo, en torno al 9% de la población activa masculina trabaja actualmente en puestos relacionados con la seguridad privada; y, pese a ello, este parece ser precisamente el país de la región en el que se registran los mayores índices de criminalidad en este sector<sup>93</sup>.

Las investigaciones disponibles sugieren que las mejores prácticas observadas en los países desarrollados no son fácilmente extrapolables al sector de la seguridad privada de los países en transición. Más bien parece que es necesario integrar a las ESP en un proceso global de RSS que aborde los desafíos que emanan de los altos niveles de delincuencia organizada, de la ineficacia del poder judicial y de la deficiente capacidad general del Estado<sup>94</sup>. Es posible que en estos países se requiera con mayor urgencia que en otras partes del mundo una intervención eficaz del Estado en las esferas legislativa y reglamentaria.

Retos y oportunidades para la integración de las cuestiones de género en los países en transición:

- Los aspectos más complicados de la actividad del sector de la seguridad privada en los países en transición son el control y la supervisión. Estos aspectos tienden a estar relacionados con los problemas relacionados con el género, puesto que la falta de supervisión puede crear un clima de impunidad que propicie la violencia de género y la discriminación.

## 6.4 Países desarrollados

En el mundo desarrollado, el crecimiento que han experimentado los servicios de seguridad privada en los últimos 20 años puede atribuirse a varias tendencias simultáneas. Probablemente la más importante de ellas sea el abandono del modelo de Estado de bienestar keynesiano en favor de políticas económicas neoliberales a partir de la década de 1970. Este cambio, unido a otro fenómeno más reciente, como la adopción de nuevas prácticas en el ámbito de la gestión pública, trajo consigo un papel creciente para el sector privado en áreas que anteriormente estaban bajo el control y la gestión estatales. Al mismo tiempo, las sociedades occidentales han adquirido una mayor conciencia y aversión al riesgo, y no siempre se considera que las fuerzas de seguridad estén luchando adecuadamente contra los riesgos y las amenazas.

Estos países son los que presentan unos mayores índices de acceso de la mujer al sector de la seguridad privada. A pesar de que la bibliografía sobre las cuestiones de género y la seguridad privada es escasa, las investigaciones sociológicas sugieren que las mujeres sufren una especie de nueva segregación y marginación en las empresas de este sector debido a los estereotipos de género que existen sobre sus capacidades sociales, físicas y técnicas. Un estudio sobre las cuestiones de género en el sector de la seguridad privada nacional del Canadá llegó a la conclusión de que la segregación de género no se debía necesariamente a las políticas de contratación y recursos humanos de las empresas, sino que más bien parecía ser el resultado del lugar en el que se desarrollaban las operaciones y de las demandas específicas de los clientes. Los empresarios tendían a negarse a enviar a vigilantes femeninas a sitios peligrosos y preferían crear equipos en los que hubiera otras muchas mujeres<sup>95</sup>. Además, las vigilantes de seguridad solo se enviaban a patrullar zonas de alto riesgo si iban acompañadas de un colega de sexo masculino. También se observó una tendencia a asignar turnos de día a las mujeres con el fin de "evitar problemas"<sup>96</sup>.

Por otro lado, aunque la realización de trabajos uniformados o físicos por parte de las mujeres en el ámbito de la seguridad sigue generando resistencia, hay algunas áreas, como las operaciones de seguridad encubiertas, que ofrecen oportunidades para ellas<sup>97</sup>. Esto sugiere que es necesario analizar con mayor profundidad los roles y estereotipos de género con el fin de contribuir a evitar la segregación de los encargos laborales y a promover el empleo femenino en el sector de la seguridad privada.

Otro tema importante para el sector de la seguridad privada en los países desarrollados es el vínculo existente entre la actividad de las empresas de seguridad privada y las políticas y reglamentos que gobiernan la utilización de armas de fuego. Tal como ha señalado la investigadora Rela Mazali en referencia a la situación que se vive en Israel, existen unas relaciones preocupantes entre la violencia doméstica y el asesinato de mujeres a manos de sus parejas y el número de permisos de armas otorgados a personal del sector de la seguridad privada<sup>98</sup>. A pesar de las reglas existentes en materia de almacenamiento seguro de armas de fuego, los vigilantes que trabajan para un número cada vez mayor de empresas de este sector tienden a llevar sus armas a sus casas. La falta de supervisión por parte de las empresas, la policía y las autoridades municipales se traduce en un uso inadecuado de estas armas registradas en la esfera privada, lo que incluye casos de abuso y asesinatos de mujeres.

Retos y oportunidades para la integración de las cuestiones de género en los países desarrollados:

- Es preciso superar la nueva segregación y la marginación que sufre el personal femenino en el sector de la seguridad. Para luchar contra estos problemas debe fomentarse la contratación y promoción selectivas de mujeres en las EMSP. Asimismo, las ventajas comerciales y los beneficios operacionales derivados de la contratación de personal femenino deberían tomarse más en serio.

# 7 Principales recomendaciones

1. **Reglamentación:** los gobiernos y las EMSP deberían desarrollar –y, cuando proceda, fortalecer– la normativa legal y la autorregulación de las EMSP, tanto a escala nacional como internacional.
2. **Vigilancia y denuncia de la violencia de género:** los gobiernos y las EMSP deberían desarrollar, tanto a escala nacional como internacional, mecanismos de vigilancia y denuncia para luchar tanto contra la amenaza como contra la comisión de actos de violencia física y sexual por parte del personal del sector de la seguridad privada, sobre todo de aquellas personas a las que se hayan encomendado tareas de protección post-conflicto.
3. **Contratos y control de calidad:** los clientes de las EMSP deberían incorporar indicadores permanentes de control de calidad así como las normas actualmente vigentes de las Naciones Unidas y de los donantes en lo referente a la transversalización del género y el respeto del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos en los contratos que firmen con estas empresas.
4. **Normas sectoriales sobre cuestiones de género:** la sociedad civil, las asociaciones del sector, los gobiernos, las organizaciones internacionales y las EMSP deberían elaborar y aplicar políticas y normas sobre diversas cuestiones relativas a la integración del género en estas empresas, como la verificación de los antecedentes de los empleados, las prácticas de contratación y gestión de recursos humanos, las políticas en materia de acoso y abuso sexual, los procedimientos de presentación de denuncias y la capacitación de género.
5. **Códigos, políticas y procedimientos de las EMSP:** las EMSP deberían elaborar códigos de conducta claros y políticas de tolerancia cero con respecto a la explotación sexual y los comportamientos sexualmente inadecuados. Estos documentos deberían comunicarse claramente a los empleados y contratistas de forma previa a su despliegue, e incorporarse a los términos de sus respectivos contratos.
6. **Contratación y retención de personal femenino:** las EMSP deberían elaborar planes de acción para contratar y retener a un mayor número de mujeres y para crear un entorno de trabajo más favorable tanto al personal masculino como al femenino.
7. **Verificación de antecedentes:** las EMSP deberían mejorar sus normas de verificación antecedentes aplicables al personal del sector de la seguridad privada, con el fin de garantizar la exclusión de quienes hayan cometido violaciones de los derechos humanos o delitos violentos de género.
8. **Capacitación de género:** las EMSP deberían impartir capacitación de género a todo su personal con objeto de desarrollar su capacidad para integrar las cuestiones de género en las operaciones.
9. **Investigación:** la comunidad académica debería llevar a cabo un mayor número de investigaciones empíricas sobre el sector de la seguridad privada, sobre todo en los países anfitriones. Estos estudios deberían analizar, entre otras cosas, los diferentes efectos que ejerce la seguridad privada en los hombres y las mujeres, así como investigaciones sobre las operaciones y el desempeño de las EMSP que participan en actividades de RSS.

## 8 Recursos adicionales

### Sitios web útiles

CICR, *Privatisation of War*,  
<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/privatisation-war>

Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza,  
*Private Security Companies*,  
<http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse.html>

### Guías prácticas y manuales

DPKO, *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations* (DPKO: Nueva York), 2004.  
<http://pbpu.unlb.org/pbps/library/GRP%20Full%20Version.pdf>

### Artículos e informes en línea

Avant, D., Opportunistic Peacebuilders? *International Organizations, Private Military Training and State-building after War* (Research Partnership on Post-war State-building: Washington DC), 2006.  
[http://state-building.org/resources/Avant\\_RPPS\\_October2006.pdf](http://state-building.org/resources/Avant_RPPS_October2006.pdf)

*Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Written Statement submitted by Human Rights Advocates, a non-governmental organisation in special consultative status* (E/CN.4/2006/NGO/85), Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Nueva York, 28 de febrero de 2006.  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/112/40/PDF/G0611240.pdf?OpenElement>

### Libros y otras publicaciones no disponibles en línea

Bearpark, A. y Schulz, S., "The Regulation of the Private Security Industry and the Future of the Market", *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, eds. Chesterman, S. y Lehnardt, C. (Oxford University Press: Oxford), 2007.

Erickson, B., Albanese, P. y Drakulic, S., "*Gender on a Jagged Edge: The Security Industry, Its Clients, and the Reproduction and Revision of Gender*", *Work and Occupations* 27. 3. (Agosto de 2000), págs. 294-318.

Minaar, A., "*Oversight and Monitoring of Non-State/Private Policing: Dealing with Misconduct, Use of Force and Criminal Activities by Private Security Practitioners in South Africa*", documento presentado en la Conferencia del Instituto de Estudios de Seguridad sobre la regulación del sector de la seguridad privada en África, celebrada en Pretoria (Sudáfrica) en abril de 2007, págs. 8-19.

Rigakos, G.S., *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control* (University of Toronto Press: Toronto), 2002.

Singer, P., *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry* (Cornell University Press: Ithaca), 2003.

Consejo Federal Suizo, *Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies* (Consejo Federal Suizo: Berna), 2 de diciembre de 2005.

## NOTAS FINALES

- Caparini, M. y Schreier, F., *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional Paper (DCAF: Ginebra), 2005, pág. 2.
- Caparini, M. y Schreier, F., *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional Paper (DCAF: Ginebra), 2005, pág. 2.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE-DAC: *Handbook on Security System Reform – Supporting Security and Justice* (Oficina de Publicaciones de la OCDE: París), 2007, pág. 211.
- La distribución de los diferentes servicios expuestos varía considerablemente según el contexto nacional. En los Estados Unidos, por ejemplo, el sector presta cerca del 90% de sus servicios al Gobierno estadounidense; tan solo un 10% de sus ingresos se obtienen a través de contratos con otras entidades comerciales. En el Reino Unido estos porcentajes se invierten. En consecuencia, no es ninguna casualidad que el término "EMP" sea perfectamente legítimo y aceptable para la mayor parte de las empresas en los Estados Unidos, pero no en el Reino Unido. La diferencia refleja, al menos en parte, las actividades que llevan a cabo estas empresas.
- Adaptado de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2007: 211.
- Minaar, A., "Oversight and Monitoring of Non-State/Private Policing: Dealing with Misconduct, Use of Force and Criminal Activities by Private Security Practitioners in South Africa", *Regulation of the Private Security Sector in Africa* (Instituto de Estudios de Seguridad: Pretoria), 18 y 19 de abril de 2007.
- Caparini, M., "Applying a Security Governance Perspective to the Privatisation of Security", *Private Actors and Security Governance*, 2006. Bryden, A. y Caparini, M. (LIT Verlag: Berlín), 2006, pág. 263.
- Mancini, F., *In Good Company? The Role of Business in Security Sector Reform* (Demos: Londres), 2005, págs. 44-47.
- OCDE-DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice* (OCDE: París), 2007.
- Entrevista con un representante del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), 12 de septiembre de 2007. En la actualidad, el Reino Unido está elaborando un conjunto de directrices y es posible que conceda autorizaciones a proveedores privados para la prestación de servicios de RSS.
- Mancini, F., *In Good Company? The Role of Business in Security Sector Reform* (Demos: Londres), 2005: 50ff, 52f.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General, Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, 12 de junio de 1997.
- Valenius, J., *Gender Mainstreaming in ESDP Missions* (Instituto de Estudios de Seguridad: París), 2007, pág. 28.
- Valenius, J., *Gender Mainstreaming in ESDP Missions* (Instituto de Estudios de Seguridad: París), 2007, pág. 28.
- Naciones Unidas, "Enhancing the Operational Impact of Peacekeeping Operations: Gender Balance in Military and Police Services Deployed to UN Peacekeeping Missions", diálogo sobre política, Nueva York, 28 y 29 de marzo de 2006.
- Rigakos, G.S., *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control* (University of Toronto Press: Toronto), 2002, pág. 96.
- Zeigler, S.L. y Gunderson, G.G., *Moving Beyond G.I. Jane: Women and the U.S. Military* (University Press of America: EE. UU.), 2005, pág. 125.
- Erickson, B.H., Albanese, P. y Drakulic, S., "Gender on a Jagged Edge: The Security Industry, Its Clients, and the Reproduction and Revision of Gender", *Work and Occupations* 27.3 (2000), pág. 295; Lippert, R. y O'Conner, D., "Security Assemblages: Airport Security, Flexible Work, and Liberal Governance", *Alternatives* 28, 2003, pág. 343.
- Erickson, Albanese y Drakulic, pág. 294.
- Erickson, Albanese y Drakulic, pág. 305-306; Rigakos, G.S., *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control* (University of Toronto Press: Toronto), 2002, págs. 96-97.
- Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos, "Findings of the DoD 1995 Sexual Harassment Survey by the Office of the Undersecretary of Defense for the Office of the Undersecretary of Defense for Personnel and Readiness (Vol 11, Number 61)", (Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos), 2 de julio de 1996.
- Entre las otras técnicas documentadas de humillación y tortura que empleó este interrogador civil contratado, se señaló que había afeitado al detenido y le había obligado a vestir ropa interior femenina de color rojo. Hersh, S.M., "Torture at Abu Ghraib: American Soldiers Brutalized Iraqis. How Far up Does the Responsibility Go?", *The New Yorker*, 10 de mayo de 2004; Niman, M.I., *Strange Fruit in Abu Ghraib: "The Privatization of Torture"*, *New York University's Center for Human Rights and Global Justice*, págs. 19-20; *The Humanist*, julio/agosto de 2004. Véase también Taguba, M.G., "Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade" (Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos), Washington DC, 2004.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, "Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Written Statement submitted by Human Rights Advocates, a non-governmental organisation in special consultative status (E/CN.4/2006/NGO/85)" (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Nueva York), 28 de febrero de 2006; Bouta, T. y Frerks, G., *Gender, Conflict, and Development* (Banco Mundial: Washington DC), 2005, págs. 36-37; Enloe, C., *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics* (University of California Press: Los Ángeles), 1989, págs. 81-92; Kelly, L., "Wars Against Women: Sexual Violence, Sexual Politics and the Militarised State", *States of Conflict: Gender Violence and Resistance*, eds. Jacobson, R., Jacobs, S. y Marchbank, J., (Zed Books: Nueva York), 2000, págs. 57-59.
- Gumedze, S., "Sexual Exploitation and Sexual Abuse: The Need for Reform Measures Within the Private Security/Military Industry", *ISS Today*, 16 de enero de 2007.
- Capps, 2002a, 2002b.
- Coghlan, T., "Good morning Afghanistan", *Mail on Sunday*, 16 de octubre de 2005, págs. 26-29.
- Krahmann, E., "Transitional States in Search of Support: Private Military Companies and Security Sector Reform", *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, eds. Chesterman, S. y Lehnardt, C. (Oxford University Press: Oxford), 2007, pág. 105 y ss.
- Capps, R., "Crime without punishment", 27 de junio de 2002 [consultado en Internet el 15 de junio de 2007]. <http://dir.salon.com/story/news/feature/2002/06/27/military/index.html?pn=1>; Capps, R., "Outside the Law", 26 de junio de 2002 [consultado en Internet el 15 de junio de 2007]. <http://archive.salon.com/news/feature/2002/06/26/bosnia/index.html>; de la Vega, C. y Beck, A., "The Role of Military Demand in Trafficking and Sexual Exploitation", *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer* (Defensores de los Derechos Humanos: San Francisco), 24 de febrero de 2006.
- Capps, R., "Crime without punishment", 27 de junio de 2002. <http://dir.salon.com/story/news/feature/2002/06/27/military/index.html?pn=1>; Capps, R., "Outside the Law", 26 de junio de 2002. <http://archive.salon.com/news/feature/2002/06/26/bosnia/index.html>; de la Vega, C. y Beck, A., "The Role of Military Demand in Trafficking and Sexual Exploitation", *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer* (Defensores de los Derechos Humanos: San Francisco), 24 de febrero de 2006; Krahmann.
- MPRI negoció el contrato con el gobierno del Presidente Tudjman, con el conocimiento y consentimiento del Gobierno de los Estados Unidos, puesto que en aquel momento Croacia se encontraba sujeta a un embargo de armas impuesto por las Naciones Unidas.
- Avant, D., "Opportunistic Peacebuilders? International Organizations, Private Military Training and State-building after War", (Research Partnership on Post-war State-building: Washington DC), 2006, págs. 20-21.
- Abrahamsen, R. y Williams, M.C., "The Globalisation of Private Security. Country Report: Sierra Leone" (Departamento de Política Internacional: Aberystwyth), 2005, pág. 19. <http://users.aber.ac.uk/rbh/privatesecurity/index.html> (consultado el 20 de marzo de 2007).
- Abrahamsen, R. y Williams, M.C., "Security Sector Reform: Bringing the Private In", *Conflict, Security & Development* 6.1 (2006), pág. 3.
- Lipari, R.N., Shaw, M. y Rock, L.M., "Measurement of Sexual Harassment and Sexual Assault Across Three U.S. Military Populations" (Defense Manpower Data Center: Arlington, VA.), 2005, págs. 6-7.
- Martineau, P. y Wiegand, S., "Show's Not So 'Purfect' for Female Forces in Iraq", *Scripps Howard News Service*, 15 de marzo de 2005.
- "Female Ex-Employees Sue KBR, Halliburton: Report", *The New York Times*, 29 de junio de 2007; Crowe, R., "Ex-KBR Workers' Suit Against Firms Alleges Sex Abuse", *The Houston Chronicle*, 30 de junio de 2007, Crowe 2007.
- Adaptado de National Centre for Women and Policing, *Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement* (National Centre for Women and Policing: Los Ángeles), 2001, págs. 135-136.
- Adaptado de Denham, T., *Police Reform and Gender, Gender and SSR Toolkit*, 2008.
- En algunos Estados, las ESP locales pueden contar con un mayor número de mujeres en sus plantillas que las EMSP internacionales. Por ejemplo, en 2001, las mujeres constituían un 25% del total de investigadores privados y un 23% de los vigilantes de seguridad en el Canadá. De hecho, el porcentaje de mujeres que trabajaban en empresas de seguridad en el Canadá superaba al de mujeres en los servicios policiales públicos (ya que representaban un 17% de las agentes de policía en 2001): Taylor-Butts, A., "Private Security and Public Policing in Canada, 2001", *Statistics Canada – Catalogue no. 85-002, Vol. 24, no. 7*, pág. 7. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/Statcan/85-002-XIE/0070485-002-XIE.pdf>
- Risen, J., "Contractors Back From Iraq Suffer Trauma From Battle", *The New York Times*, 5 de julio de 2007. Sin embargo, sí existen estudios sobre el TREP en las fuerzas armadas: este trastorno se puede diagnosticar una vez que una persona ha sufrido los síntomas asociados durante 28 días. Sin embargo, el TREP se puede desencadenar nada menos que 12 y hasta 15 años después de un incidente. Los estudios sobre el TREP realizados entre el personal combatiente sugieren que un 30% de estas personas desarrollarán TREP y un 50% sufrirán TREP de aparición tardía.
- Knickerbocker, B., "Silent Surge in Contractor 'Armies': A key support for US forces in Iraq and Afghanistan, civilians have little oversight and, back home, little help", *The Christian Science Monitor*, 18 de julio de 2007.
- Risen, J., "Contractors Back From Iraq Suffer Trauma From Battle", *The New York Times*, 5 de julio de 2007.
- Svoboda, S., "Private Military Corps in Iraq Raise Questions, Stakes", *Orlando Weekly*, 21 de junio de 2007. <http://www.orlandoweekly.com/util/printready.asp?id=11626>. Consultado a través de Internet el 26 de junio de 2007.

44. BRIDGE, Gender & Armed Conflict (Instituto de Estudios para el Desarrollo: Londres), 2003.
45. Las autoras desean agradecer las sugerencias que aportó Lesley Abdela.
46. Las autoras expresan su agradecimiento a Blackwater por facilitarles este estudio de caso.
47. Véase <http://www.canasa.org/english/whoweare/codeofethics.html>
48. Véase [http://ipoaonline.org/php/index.php?option=com\\_content&task=view&id=100&Itemid=108](http://ipoaonline.org/php/index.php?option=com_content&task=view&id=100&Itemid=108)
49. Véase [http://www.bapsc.org.uk/key\\_documents-charter.asp](http://www.bapsc.org.uk/key_documents-charter.asp)
50. IPOA, "State of the Peace and Stability Industry Survey 2006", (IPOA: Washington DC), 2006, pág. 18.
51. Percy, S., Regulating the Private Security Industry (Adelphi Paper 384) (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos: Londres), 2006, págs. 25-40.
52. Consejo Federal Suizo, "Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies" (Consejo Federal Suizo: Berna), 2 de diciembre de 2005, pág. 42; Cottier, M., "Relevant International Legal Standards: Overview, Use of Force, Mercenaries", Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies (Küsnacht am Zürichsee: Suiza), 16 y 17 de enero de 2006; Gillard, E.-C., "Private Military/Security Companies: the Status of their Staff and their Obligations under international humanitarian law and the Responsibilities of States in Relations to their Operations", Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies (Küsnacht am Zürichsee: Suiza), 16 y 17 de enero de 2006; Krahnmann, E., "Regional Organizations: What Role for the European Union?", Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies (Küsnacht am Zürichsee: Suiza), 16 y 17 de enero de 2006.
53. Gumedze.
54. Naciones Unidas, "Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", S/RES/1325 (Naciones Unidas: Nueva York), 31 de octubre de 2000.
55. Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva del género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz, Windhoek, Namibia, 31 de mayo de 2000.
56. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW, redacción consultada el 19 de abril de 2007 (Asamblea General de las Naciones Unidas: Nueva York), 18 de diciembre de 1979.
57. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104) (Asamblea General de las Naciones Unidas: Nueva York), 23 de febrero de 1994.
58. Naciones Unidas, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (A/CONF.177/20 y A/CONF.177/20/Add.1), Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, del 4 al 15 de septiembre de 1995.
59. Adaptado del documento de las Naciones Unidas con signatura E/CN.4/1995/42, párr. 72.
60. De acuerdo con el Estatuto, los delitos penales incluyen la violación, la esclavitud sexual (incluida la trata de mujeres), la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada, otras formas graves de violencia sexual y la persecución por razón de género. Para obtener más información al respecto, véanse las letras g) y h) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto de la CPI.
61. Droege, C., "Private Military and Security Companies and Human Rights: A Rough Sketch of the Legal Framework", Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies (Küsnacht am Zürichsee: Suiza), 16 y 17 de enero de 2006, pág. 1.
62. DCAF, "Private Military Companies" (Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas: Ginebra), abril de 2006, pág. 5; "Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies"; Plaut, M. y Somerville, K., "Mercenaries in Africa's Conflicts", BBC News, 15 de marzo de 2004, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3501632.stm> [consultado el 20 de junio de 2007].
63. Hodge, N., "Revised US Law Spotlights Role of Contractors on Battlefield", Jane's Defence Weekly, 5 de enero de 2007.
64. Singer, P., "The Law Catches Up to Private Militaries, Embeds", Defense Tech (2007), disponible en: <http://www.defensetech.org/archives/003123.html> [consultado el 25 de junio de 2007].
65. "Q&A: Private Military Contractors and the Law", publicado en el sitio web de Human Rights Watch, 21 de octubre de 2004 [consultado el 22 de junio de 2007]. [http://hrw.org/english/docs/2004/05/05/iraq8547\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2004/05/05/iraq8547_txt.htm)
66. "Q&A: Private Military Contractors and the Law", New York University's Center for Human Rights and Global Justice, "By the Numbers: Findings of the Detainee Abuse and Accountability Project (Volume 18, No 2(G))", (Human Rights Watch: Nueva York), abril de 2006, pág. 7.
67. Tribunal de Distrito para el distrito oriental de la División Occidental de Carolina del Norte, Estados Unidos: "No. 5:04-CR-211-BO (1): United States of America v. David A. Passaro", memorando gubernamental sobre la sentencia, 12 de febrero de 2007. Véase también Weigl, A., "Passaro will serve 8 years for beating", The News and Observer, 12 de febrero de 2007; Thompson, E., "Ex-CIA Contractor Guilty in Afghan Death", Associated Press, 17 de agosto de 2006.
68. Droege, C., "Private Military and Security Companies and Human Rights: A Rough Sketch of the Legal Framework", Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies (Küsnacht am Zürichsee: Suiza), 16 y 17 de enero de 2006, pág. 4. La cursiva ha sido añadida por las autoras.
69. Droege, C., "Private Military and Security Companies and Human Rights: A Rough Sketch of the Legal Framework", Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies (Küsnacht am Zürichsee: Suiza), 16 y 17 de enero de 2006, pág. 6.
70. Gillard.
71. Crowe, R., "4 Ex-KBR Workers Sue over Iraq Rape and Sex Harassment Charges", The Houston Chronicle, 29 de junio de 2007.
72. Crowe, R., "4 Ex-KBR Workers Sue over Iraq Rape and Sex Harassment Charges", The Houston Chronicle, 29 de junio de 2007.
73. Véase <http://www.voluntaryprinciples.org/principles/private.php>
74. Saferworld and Centre for Security Studies (CSS), "The Sarajevo Client Guidelines for the Procurement of Private Security Companies" (The South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC): Sarajevo), 30 de julio de 2006; Saferworld and Centre for Security Studies (CSS), "The Sarajevo Code of Conduct for Private Security Companies", (The South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons: Sarajevo), 30 de julio de 2006.
75. Droege, pág. 3.
76. Entrevistas informales mantenidas con ESP que operan en el Iraq. Londres, septiembre de 2007.
77. Bridges, T., "Hired Guns Shrug off War Risks for Payday", The Miami Herald, 1 de agosto de 2007.
78. El Departamento de Defensa de los Estados Unidos ha ordenado a sus mandos que vigilen los términos y condiciones de los contratos de las personas que trabajan para los contratistas de dicho Departamento con el fin de evitar la trata de mano de obra, incluida la servidumbre involuntaria y la servidumbre por deudas; Miller, T.C., "World's Poorest are Hired for the Worst Jobs in Iraq: Nepalese Killings Raise Issue of U.S. Use of Contract Labor", Los Angeles Times, 16 de octubre de 2005.
79. Bridges.
80. Bouta y Frerks, págs. 37-38.
81. "Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective", Howarth-Wiles, "Gender Training provided in Canada for Personnel involved in Peace Support Operations: Moving Forward" (DFAIT, Gobierno del Canadá: Ottawa), 2006; Purcell, "Report on Wilton Park Conference 816: Peace and Security: Implementing United Nations Security Council Resolution 1325", Wilton Park, Reino Unido, del 30 de mayo al 2 de junio de 2006, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
82. Prioridades relativas a los recursos destinados a la reconstrucción para la estrategia de lucha contra la pobreza de Liberia, febrero de 2007, Conferencia preparatoria para el Simposio de Género y el Foro de Asociados de Liberia de 2007, organizado conjuntamente por el UNIFEM, ahora ONU Mujeres y la Initiative for Inclusive Security. [http://www.huntalternatives.org/download/380\\_microsoft\\_word\\_preparatory\\_conference\\_iprs\\_recommendations\\_final.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/380_microsoft_word_preparatory_conference_iprs_recommendations_final.pdf).
83. Abrahamsen, R. y Williams, M.C., "Security Privatization and Human Security", informe no publicado, 19 de marzo de 2007, pág. 11.
84. Krahnmann, E., "Security Governance and the Private Military Industry in Europe and North America", Conflict, Development and Security 5. 2., (2005).
85. Bearpark, A. y Schulz, S., "The Regulation of the Private Security Industry and the Future of the Market", From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies, eds. Chesterman, S. y Lehnardt, C. (Oxford University Press: Oxford), 2007, pág. 239.
86. Bearpark, A. y Schulz, S., "The Regulation of the Private Security Industry and the Future of the Market", From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies, eds. Chesterman, S. y Lehnardt, C. (Oxford University Press: Oxford), 2007; Gumedze, S., "ISS Paper: The Private Security Sector in Africa. The 21st Century's Major Cause for Concern?" (Instituto de Estudios de Seguridad: Pretoria), 2007.
87. Abrahamsen, R. y Williams, M.C., "The Globalisation of Private Security. Country Report: Sierra Leone", Departamento de Política Internacional (Universidad de Gales: Aberystwyth), 2005, disponible en: <http://users.aber.ac.uk/rbh/privatesecurity/index.htm> [consultado el 20 de septiembre de 2007].
88. Abrahamsen y Williams, 2006, pág. 7.
89. Capps 2002, pág. 2.
90. Hiscock, "The Commercialisation of Post-Soviet Private Security", Private Actors and Security Governance, ed. Caparini (LIT Verlag: Berlín), 2006, págs. 129 y 143.
91. Hiscock, "The Commercialisation of Post-Soviet Private Security", Private Actors and Security Governance, ed. Caparini (LIT Verlag: Berlín), 2006, pág. 144.
92. Harding, L., "Russia Votes to Allow Private Armies for Energy Giants", The Guardian, 5 de julio de 2005.
93. Gounev, P., "Bulgaria's Private Security Industry", Private Actors and Security Governance, eds. Bryden, A. y Caparini, M. (LIT Verlag: Berlín), 2006, pág. 110.
94. Gounev, P., "Bulgaria's Private Security Industry", Private Actors and Security Governance, eds. Bryden, A. y Caparini, M. (LIT Verlag: Berlín), 2006, pág. 110.
95. Erickson, Albanese y Drakulic, pág. 305.
96. Rigakos, pág. 97.
97. Rigakos, pág. 97.
98. Mazali, R., "The Gun on the Kitchen Table: The Sexist Subtext of Private Policing in Israel", Gender Perspectives on Small Arms and Light Weapons, eds. Farr, V. y Schnabel, A. (Dependencia de publicaciones de la Universidad de las Naciones Unidas: Nueva York), de próxima publicación.





# Género y empresas militares y de seguridad privadas

## ÍNDICE

Importancia del género en las empresas militares y de seguridad privadas

Cómo integrar el género en las empresas militares y de seguridad privadas

Retos y oportunidades en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto

Preguntas para formular a las empresas militares y de seguridad privadas y a sus clientes

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP), así como información práctica para la integración de dichas cuestiones en este tipo de empresas.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

## Importancia del género en las empresas militares y de seguridad privadas

**Las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP)** se definen aquí como "empresas especializadas en la prestación de servicios de seguridad y protección del personal y los bienes, incluido el patrimonio humanitario e industrial". Esto significa que estas empresas no prestan necesariamente servicios armados. Sus operaciones no son tanto de naturaleza ofensiva como defensiva y se dirigen a una clientela muy amplia entre la que figuran gobiernos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comerciales.

**Incorporación de la perspectiva de género** Proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles.

Las empresas militares privadas (EMP) "son empresas privadas que poseen aptitudes especializadas en el ámbito militar, incluida la ejecución de operaciones de combate, la planificación estratégica, la obtención de información de inteligencia, el apoyo operacional, la logística, la capacitación y la adquisición y mantenimiento de armas y equipo". Esto implica que, por lo general, sus clientes suelen ser gobiernos, aunque también pueden prestar sus servicios a insurgentes, milicias y otras facciones armadas<sup>2</sup>.

El término género se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

## Mejorar la eficacia operacional

- Los hombres y las mujeres suelen tener necesidades y experiencias diferentes en lo que respecta a la seguridad y la justicia. En consecuencia, con el fin de mejorar las posibilidades de éxito de las operaciones, el personal de seguridad debe tener en cuenta los efectos que ejercen todas sus actividades sobre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños a escala local.
- El conocimiento de las cuestiones de género específicas a la cultura ayudará al personal a adaptarse a la comunidad anfitriona y al medio cultural en el que tendrán que trabajar, lo que puede mejorar la aceptación de la presencia de personal de seguridad privada por parte de la población local.
- Se necesita personal operativo femenino para realizar investigaciones sobre las mujeres y recabar información precisa. Este personal puede aportar asimismo un enfoque diferente en la identificación de los riesgos para la seguridad.

## Recuadro 1 EMSP y autorregulación

La autorregulación a través de asociaciones sectoriales resulta particularmente importante en aquellos escenarios en los que no existe regulación gubernamental o esta es insuficiente. La autorregulación es un mecanismo crucial para mejorar las normas que rigen el funcionamiento de las EMSP:

- Estas normas actúan en dos direcciones. En primer lugar, mejoran el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de estas empresas. En segundo lugar, expulsan del sector a los "justicieros solitarios". Sin embargo, la autorregulación no es un arma infalible. Resulta especialmente eficaz en contextos en los que existan planes regulatorios interrelacionados y que se refuercen mutuamente a nivel sectorial, nacional e internacional.
- El cumplimiento de las normas en entornos hostiles puede ser supervisado por una asociación del sector.
- Si es necesario, un organismo auto-regulador podría debatir sobre las ventajas y los inconvenientes de la incorporación de la perspectiva de género con empresas específicas.

- Existen pruebas que demuestran que las mujeres y los hombres locales tienden a considerar que el personal femenino es más accesible y menos amenazador, incluso en las sociedades tradicionales. Por lo tanto, la presencia de personal femenino puede fortalecer la legitimidad de una empresa y de sus operaciones en el seno de las comunidades anfitrionas.<sup>3</sup> El personal femenino también puede ofrecer modelos de comportamiento positivos para las mujeres locales que estén estudiando la posibilidad de incorporarse a instituciones del sector de la seguridad.

### Mejorar los procedimientos de dotación de personal y las normas de contratación

- Los hombres tienen una presencia desproporcionada en las EMSP. Uno de los factores más importantes que contribuyen a ello es el hecho de que estas empresas contratan en gran medida ex militares. La incorporación de la perspectiva de género puede mejorar los procedimientos de dotación de personal y las normas de contratación en el seno de las EMSP con el fin de garantizar una cultura laboral no discriminatoria e inclusiva.

### Prevenir las conductas inadecuadas y las violaciones de los derechos humanos

- La aprobación e incluso el fomento de determinadas formas de comportamiento agresivo forman parte de la cultura institucional de muchas EMSP y en el pasado han estado ligados a violaciones de los derechos humanos. Una capacitación adecuada en materia de género para los operadores de estas empresas, junto con la impartición de formación en derecho internacional humanitario y en la legislación sobre los derechos humanos, ayudará a prevenir las situaciones de abuso de los derechos humanos y la pérdida concomitante de ingresos y reputación.
- El hecho de hacer frente a una cultura percibida de impunidad será beneficioso para la reputación de las empresas y del sector en su conjunto.

### Mejorar la coordinación entre organismos en las operaciones de apoyo a la paz

- Muchos clientes de las EMSP, como las Naciones Unidas y los gobiernos donantes, ya han incorporado la perspectiva de género en sus operaciones de apoyo a la paz y en sus proyectos de reconstrucción posterior a un conflicto, incluida la reforma del sector de la seguridad. La inclusión de las consideraciones de género por parte de las EMSP mejoraría la coordinación de todos los actores que operan en entornos complejos en los que intervienen múltiples organismos, lo que redundaría en beneficio de las políticas de género.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar el género en las EMSP no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad* (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo integrar el género en las empresas militares y de seguridad privadas

### Establecer estándares y procedimientos tomando en cuenta una perspectiva de género

Para mejorar las normas por las que se rigen las EMSP, es necesario adoptar un enfoque que combine, por un lado, las obligaciones contractuales y, por otro, los procesos reglamentarios. Los clientes desempeñan una función clave en la modulación del comportamiento del personal de las EMSP, sobre todo si las obligaciones contractuales son objeto de evaluaciones regulares.

- Integrar las cuestiones de género en los marcos de autorregulación emergentes por los que se rige una parte cada vez mayor del sector (véase el recuadro 1). El establecimiento y la supervisión de las normas en lo que respecta al género podrían llevarse a cabo de forma conjunta con otras cuestiones, como los derechos humanos.
- Incluir mecanismos de cumplimiento y procedimientos internos de elaboración de informes sobre el acoso, el acoso sexual y la violencia de género en la empresa, así como códigos de conducta sectoriales.
- Introducir mecanismos para que la comunidad local u otras personas puedan denunciar casos de violencia de género, conducta discriminatoria o inapropiada ante una autoridad independiente facultada para investigar dichas situaciones.
- Establecer y aplicar políticas y procedimientos transparentes que regulen las investigaciones de los casos de conducta inapropiada, comportamiento incorrecto y actividad criminal con el fin de eliminar la impunidad.
- Llevar a cabo comprobaciones de antecedentes de todo el personal que una EMSP se plantee contratar, verificando, en particular, condenas penales previas, violaciones de derechos humanos y denuncias por violencia de género.

## Implementar políticas y prácticas de recursos humanos inclusivas y no discriminatorias

Examinar y, cuando sea necesario, reformar los procesos de contratación y las políticas de recursos humanos con objeto de garantizar una cultura laboral inclusiva y no discriminatoria, que aborde en particular cuestiones como la contratación, retención y promoción de las mujeres, el acoso sexual o el comportamiento discriminatorio.

Aprovechar la enorme experiencia con la que cuentan las fuerzas policiales, el ejército y el sector privado en la promoción de la contratación, la retención y la promoción de las mujeres.

### Impartir capacitación en materia de género

Integrar las cuestiones de género y la concienciación en esta materia en la formación básica impartida al personal de las EMSP (véase el recuadro 2):

- Adaptar la capacitación a la situación local concreta con el fin de optimizar la eficacia de la intervención.
- Involucrar a las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, en el diseño y la impartición de la capacitación en materia de género.
- Incluir los temas siguientes en la capacitación en materia de género:
  - Cómo responder a las necesidades específicas de los clientes masculinos y femeninos.
  - Cómo interactuar de un modo adecuado y eficaz con las víctimas de la violencia de género.
  - Políticas internas de recursos humanos, en particular normas relativas al acoso sexual.

### Supervisar y evaluar

- Los gobiernos deberían desarrollar mecanismos de seguimiento y elaboración de informes nacionales e internacionales para supervisar al sector de las EMSP; dichos mecanismos deberían incluir un enfoque centrado en las violaciones de los derechos humanos, incluida la violencia de género.
- Los clientes de las EMSP pueden supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales a través de auditorías regulares y otros procedimientos de control de calidad. Por lo tanto, es crucial que los clientes incluyan normas de buenas prácticas en materia de género en los contratos que celebren con las EMSP.

#### La herramienta 10 incluye también...

- Una explicación de las funciones de las EMSP y de los servicios que prestan estas empresas.
- Una lista de verificación para las políticas de acoso sexual.
- Un modelo de estrategia dirigida a incrementar la contratación y retención de personal femenino.
- Las cuestiones de género en la normativa nacional e internacional reguladora de las EMSP.

## Retos y oportunidades en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto

En los países que viven una situación de conflicto o posterior a un conflicto suele producirse una falta o escasez de servicios de seguridad públicos. A menudo, las EMSP llenan este vacío. Las dinámicas de esos países revisten un interés especial debido al reciente auge del sector de la seguridad privada en contextos de conflicto y posteriores a un conflicto, sobre todo en el Afganistán y el Iraq.

## Retos para la integración de las cuestiones de género

- Con frecuencia no existen mecanismos de supervisión para las instituciones de seguridad, y en particular para las EMSP, lo que contribuye a crear una cultura general de impunidad con respecto a la violencia de género y a otros delitos.
- Los hombres, las mujeres, las niñas y los niños se enfrentan a riesgos diferentes para la seguridad en los contextos de conflicto y posteriores a un conflicto. Se espera que el personal de las EMSP garantice su protección, responda a sus necesidades particulares en materia de seguridad y tenga en cuenta sus derechos humanos, a pesar de que puede desconocer los antecedentes o no haber recibido la capacitación adecuada para ello.
- Las EMSP internacionales que operan en contextos de conflicto o posteriores a un conflicto, así como las ESP que trabajan en países en desarrollo, tienden a contratar a algunos de sus empleados más vulnerables y peor remunerados seleccionándolos entre los grupos marginados del mundo en desarrollo. A menudo esos empleados son pobres, carecen de estudios, son hombres rurales, muchos de ellos ex soldados, que fueron desmovilizados y reintegrados de forma inadecuada en sus sociedades. Tales prácticas dan lugar a enormes desafíos que deben ser abordados por los donantes, los gobiernos y las empresas.

### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Las EMSP internacionales han empezado a trabajar en nuevos ámbitos, como la RSS; el desarme, la desmovilización y la reintegración; y el desarrollo y el socorro en casos de emergencia. Es probable que aumente la demanda de EMSP en dichas esferas, lo que brinda una oportunidad muy importante para el desarrollo de directrices sobre las dimensiones de género en esas tareas.
- Las situaciones posteriores a un conflicto también ofrecen oportunidades sin precedentes para el cambio social, la eliminación de la discriminación de género y la redefinición de los roles de género. Las EMSP pueden participar en estos procesos y dar ejemplo contratando mujeres y dispensándoles un trato equitativo.

### Recuadro 2 | Temas de capacitación en materia de género para el personal de las EMSP

- ¿Qué significa el término "género"?
- Definiciones de la actividad principal de las EMSP y comprensión de los efectos que ejerce su trabajo sobre las mujeres y los hombres.
- Motivos por los que la incorporación del género pueden aumentar las oportunidades de éxito y la eficacia de las operaciones.
- Cómo ver su trabajo desde un prisma de género: cómo incluir la perspectiva de género en sus operaciones en el ámbito de la seguridad.
- Abordar las cuestiones de género en la RSS (por ejemplo, trabajar con las organizaciones locales de mujeres, contratación de mujeres en las fuerzas de seguridad).
- Cómo trabajar con las mujeres y los hombres de la comunidad anfitriona, y cómo protegerlos.
- ¿Qué significa el término "violencia de género"? ¿Cómo se le puede hacer frente?
- Códigos de conducta empresarial y políticas de tolerancia cero con respecto al acoso sexual, la conducta sexual inapropiada y la conducta sexualmente ofensiva.

- Las EMSP responden a las demandas de sus clientes. Por lo tanto, existe una oportunidad real para crear normas y reglamentos que conviertan a estas empresas en socios en las operaciones globales. Los gobiernos y otros clientes que contraten a EMSP deberían incluir la rendición de cuentas sobre la integración de las cuestiones de género en los contratos que firmen con dichas empresas.

## ? Preguntas para formular a las empresas militares y de seguridad privadas y a sus clientes

- ¿Exigen los gobiernos y los clientes que se incluyan cuestiones de género (como la rendición de cuentas con respecto a la violencia de género o la impartición de capacitación obligatoria en materia de género) en los contratos que celebran con las EMSP? ¿Incluyen las EMSP estas cuestiones por iniciativa propia?
- ¿Se han incluido las cuestiones de género en los marcos reglamentarios nacionales e internacionales por los que se rigen las EMSP?
- ¿Cuentan las EMSP con prácticas de igualdad de oportunidades laborales y códigos de conducta que incluyan procedimientos para denunciar situaciones de acoso sexual, violencia de género y discriminación?
- ¿Existen mecanismos para que la comunidad local pueda denunciar las violaciones de los derechos humanos cometidas por las EMSP, incluidos los casos de violencia de género?
- ¿Se han establecido mecanismos para incrementar la contratación, retención y promoción de personal femenino?
- ¿Se han integrado las cuestiones de género en la capacitación existente dirigida al personal de las EMSP? ¿Se ha impartido a este personal formación específica sobre las cuestiones de género, el acoso sexual y la explotación y abuso sexuales?
- ¿Se ha impartido capacitación al personal sobre la identificación de las necesidades específicas de las mujeres, hombres, niñas y niños locales en materia de seguridad y justicia, y sobre el modo de dar respuesta a esas necesidades?
- ¿Llevan a cabo las EMSP comprobaciones exhaustivas de antecedentes en sus procesos de contratación que incluyan la verificación de condenas penales, abusos de los derechos humanos y denuncias por violencia de género?

## Más información

### Recursos

OECD-DAC – *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, 2007.

Caparini, M., – ‘Applying a Security Governance Perspective to the Privatisation of Security’, *Private Actors and Security Governance*, 2006.

Abrahamsen, R., & Williams, M., – *The Globalisation of Private Security. Country Report: Sierra Leone*, 2005.

Saferworld and Centre for Security Studies – *The Sarajevo Client Guidelines for the Procurement of Private Security Companies*, 2006.

Swisspeace – *The Impact of Private Military and Security Companies on the Local Population in Post-Conflict Countries: A Comparative Study for Afghanistan and Angola* (de próxima publicación).

### Organizaciones

British Association of Private Security Companies – [www.bapsc.org.uk](http://www.bapsc.org.uk)

ICRC – [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

Asociación Internacional de Operaciones de Paz – [ipoaonline.org/php](http://ipoaonline.org/php)

OECD – [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Privatemilitary – [www.privatemilitary.org/home.html](http://www.privatemilitary.org/home.html)

Private Security Company Association of Iraq – [www.psc.ai](http://www.psc.ai)

Swisspeace – [www.swisspeace.org](http://www.swisspeace.org)

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org) and [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

La autora de esta Nota Práctica fue Nadia Nieri, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW ahora ONU Mujeres) de las Naciones Unidas. La Nota Práctica está basada en la Herramienta 10 y se elaboró en consulta con Sabrina Schulz y Christina Yeung.

<sup>1</sup> Caparini, M. and Schreier, F., *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional Paper (Ginebra: DCAF), 2005, pág. 2.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Valenien, J., *Gender Mainstreaming in ESDP Missions* (Instituto de Estudios de Seguridad. Paris), 2007, pág. 28.

# Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad

Nicola Popovic





# Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad

Nicola Popovic

### Acerca de la autora

Nicola Popovic es la experta asociada del Programa de Género, Paz y Seguridad del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW (ahora ONU MUJERES)) y coordina las actividades de política, de investigación y de desarrollo de capacidades sobre temas como el género y la reforma del sector de la seguridad, la aplicación de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas y la capacitación de género para el personal de seguridad. Antes de incorporarse al UN-INSTRAW (ahora ONU MUJERES), Nicola trabajó con supervivientes de la violencia de género en Bosnia y Herzegovina. Posee un máster (LLM) en Operaciones internacionales de apoyo a la paz por el Centro de Derechos Humanos de Irlanda y un diploma de posgrado en Desarrollo Humano (PNUD).

### Editoras

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: todos los participantes en el debate virtual sobre la dimensión de género en el seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad, Hilary Anderson, Carine Audran, Megan Bastick, Stefan Dercon, Luc Van Goor, Juliet Hunt, Toiko Kleppe, Minna Lyytikäinen, Andrew McLean, Anna Ornert, Deborah Rubin, Jennifer Sahalub y Kristin Valasek. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugiho Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta herramienta sobre género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad forma parte de una Caja de herramientas sobre el género y la RSS. Está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres), DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Logan Abassi, 2012).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Nicola Popovic. "Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e UN-INSTRAW (ahora ONU MUJERES), 2008.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿Qué es el seguimiento y la evaluación de la RSS?</b>	<b>1</b>
<b>3. Importancia del seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad</b>	<b>3</b>
3.1 Fortalecer la prestación de servicios de seguridad y la aplicación de la justicia	3
3.2 RSS inclusiva y participativa	4
3.3 Establecer instituciones de seguridad representativas, no discriminatorias y que promuevan los derechos humanos	4
<b>4. Cómo integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad</b>	<b>4</b>
4.1 Cómo integrar el género en el análisis de la RSS	5
¿Quién realiza los análisis?	5
¿Qué se analiza?	5
¿Cómo deben llevarse a cabo estos análisis?	6
Cómo integrar el género en los marcos existentes de análisis de la reforma del sector de la seguridad	7
4.2 Cómo integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad	9
¿Quién realiza el seguimiento y la evaluación?	9
¿Qué es objeto de seguimiento y evaluación?	11
¿Cómo se realizan el seguimiento y la evaluación?	11
4.3 ¿Cómo se pueden realizar auditorías de género a las instituciones del sector de la seguridad?	13
¿Quién puede llevar a cabo auditorías de género?	13
¿Qué se audita?	14
¿Cómo se audita?	15
4.4 ¿Cómo se puede realizar un seguimiento y una evaluación de las iniciativas de transversalización de las cuestiones de género en las instituciones del sector de la seguridad?	17
¿Quién realiza el seguimiento y la evaluación?	17
¿Qué es objeto de seguimiento y evaluación?	17
¿Cómo se realizan el seguimiento y la evaluación?	17
<b>5. Principales recomendaciones</b>	<b>19</b>
<b>6. Recursos adicionales</b>	<b>20</b>
<b>Anexo A: Ejemplos de indicadores: género y reforma de la justicia</b>	<b>21</b>

## ACRÓNIMOS

<b>ACPP</b>	Equipo Interministerial de Coordinación para la prevención de los conflictos en África
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
<b>CRC</b>	Convención sobre los Derechos del Niño
<b>CIDA</b>	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>DAD</b>	Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas
<b>DFID</b>	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>LGBT</b>	Lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros
<b>M&amp;E</b>	Seguimiento y evaluación
<b>MD</b>	Ministerio de Defensa
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OCDE-DAC</b>	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
<b>RBM</b>	Gestión basada en resultados
<b>RSJS</b>	Reforma del sector de la justicia y la seguridad
<b>SAJ</b>	Seguridad y acceso a la justicia
<b>RSS</b>	Reforma del sector de la seguridad
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>Res. 1325</b>	Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad

# Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad

## 1 Introducción

Los procesos de reforma implican cambios. Para garantizar que estos cambios tengan los resultados, los efectos y la incidencia previstos, se han desarrollado distintos métodos de evaluación por parte de profesionales, responsables de la formulación de políticas y expertos del mundo académico. La necesidad de integrar un análisis, un seguimiento y una evaluación integrales en la reforma del sector de la seguridad (RSS) se indica en toda la bibliografía existente<sup>1</sup>. La inclusión de la perspectiva de género en estos procesos tiene importancia para crear un sector de la seguridad capaz de dar respuesta a las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad y justicia.

Esta herramienta explorará dos dimensiones del seguimiento y la evaluación con perspectiva de género. En primer lugar, la herramienta se centra en los marcos de evaluación de la RSS y en las estrategias de seguimiento y de evaluación existentes, y en cómo incluir una perspectiva de género en los distintos enfoques y herramientas. En segundo lugar, la herramienta aborda las iniciativas de transversalización de género en las instituciones del sector de la seguridad, por ejemplo cómo realizar una auditoría de género y un seguimiento y evaluación de dicha incorporación transversal del género. Los procesos inclusivos y participativos de recopilación de datos; la cooperación y coordinación interdepartamentales; la recogida y el uso de datos desglosados por sexo, edad y origen étnico; la gestión basada en resultados con perspectiva de género; indicadores sensibles al género; y las entrevistas en grupos temáticos son herramientas y métodos presentados y analizados en esta publicación.

La herramienta incluye:

- Una introducción al seguimiento y la evaluación.
- La lógica que subyace a la inclusión de las cuestiones de género y las formas en que dicha inclusión puede consolidar y mejorar el seguimiento y la evaluación.
- Puntos de partida para incorporar las cuestiones de género al seguimiento y la evaluación de la RSS.
- Cómo realizar auditorías de género de las instituciones del sector de la seguridad, así como realizar un seguimiento y evaluar la incidencia de las iniciativas de la transversalización de las cuestiones de género.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

Entre los destinatarios de esta herramienta figura el personal responsable de la RSS en las instituciones

del sector de la seguridad, los gobiernos y parlamentos nacionales, las organizaciones y los donantes internacionales o regionales, y las organizaciones de la sociedad civil. También ha sido diseñada para el personal de las organizaciones que son responsables de la transversalización de género en el sector de la seguridad. Además de un análisis documental de los recursos existentes, esta herramienta se basa en las aportaciones de expertos que trabajan en el ámbito de las cuestiones de género y la RSS, recogidas durante un debate virtual mundial con 160 participantes<sup>2</sup>.

## 2 ¿Qué es el seguimiento y la evaluación de la RSS?

En el relativamente nuevo ámbito de la RSS se están utilizando actualmente diferentes marcos y metodologías para evaluar las necesidades y cuantificar los efectos. Estos marcos varían en función de los agentes (como instituciones individuales del sector de la seguridad, donantes, parlamentarios u organizaciones de la sociedad civil) y de las instituciones de seguridad específicas objeto de examen. El sector de la seguridad no es homogéneo. Consta de instituciones diversas y complejas, que desempeñan diferentes funciones de seguridad y justicia

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

y que cuentan con diversos procesos para garantizar la rendición de cuentas interna.

Si bien existe una gran variedad de interpretaciones del seguimiento y la evaluación, a efectos de esta herramienta se utilizarán las siguientes definiciones:

**El análisis** es un proceso sistemático de obtención de datos que persigue reflejar una determinada situación. Este proceso analiza el contexto (incluidos los distintos factores, actores, riesgos y necesidades) a fin de determinar los objetivos programáticos y crear una base de referencia para el seguimiento y la evaluación que se realizarán posteriormente.

**Los análisis de la RSS**, según la OCDE-DAC, pueden describirse como un "proceso de consulta, recogida y análisis de información... [y una] metodología que implica

calibrar el contexto local y detectar prioridades para apoyar el desarrollo de la seguridad y la justicia<sup>3</sup>. En esta herramienta se refiere exclusivamente al análisis realizado con anterioridad a la aplicación de los procesos de RSS.

Instituciones como la OCDE-DAC, el Banco Mundial, el Clingendael y otras han desarrollado metodologías y directrices para el análisis de la RSS, que lo identifican como una actividad esencial para el desarrollo y la aplicación del proceso de RSS<sup>4</sup>. El objetivo de un análisis de la RSS es obtener conocimientos, a escala local, regional e internacional, sobre las partes interesadas, los proveedores específicos de seguridad y justicia, así como acerca de las necesidades de seguridad y justifica específicas de la población. Los datos obtenidos a través de estos análisis pueden aportar información a la legislación, los procesos de planificación, los presupuestos, los informes y los servicios y políticas existentes. Un análisis exhaustivo y participativo puede hacer posibles unos procesos de RSS sostenibles y eficaces, facilitando información precisa sobre los tipos de reforma necesaria.

**Las auditorías de género** son un análisis de la perspectiva de género de una institución o contexto específico. En el contexto de las instituciones del sector de la seguridad, una auditoría es una "actividad de control objetiva e independiente diseñada para añadir valor y mejorar el funcionamiento de una organización. Ayuda a la organización a alcanzar sus objetivos aplicando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, de control y de gobernanza"<sup>5</sup>. Las instituciones del sector de la seguridad pueden ser objeto de una auditoría de género para guiar un proceso de transversalización de la perspectiva de género mediante el establecimiento de necesidades y el suministro de datos de referencia. Las auditorías de género analizan la integración de las cuestiones de género en los ámbitos de las políticas, la estructura, los presupuestos y el personal, e incluyen la percepción de las personas y la interpretación del género en sus propias instituciones, así como la igualdad de participación en los procesos de toma de decisiones. Las auditorías de género pueden ser realizadas de manera independiente o en el marco de una evaluación de la RSS con perspectiva de género.

**El seguimiento** es una "función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a los gerentes y a los principales interesados indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en el logro de resultados. El seguimiento compara el desempeño o situación real con lo que fue planificado o previsto de acuerdo con normas preestablecidas. En general, implica recolectar y analizar datos sobre procesos de implementación, estrategias y resultados y recomendar medidas correctivas"<sup>6</sup>.

El seguimiento es una forma de proceso de gestión de la RSS para valorar si las iniciativas emprendidas tienen la incidencia deseada; es decir, si se cumplen los objetivos del programa. El seguimiento de la RSS se puede realizar utilizando diferentes estrategias y herramientas. Los datos obtenidos durante este proceso pueden compararse con los datos de referencia iniciales recogidos durante los análisis para calibrar el cambio.

**Un indicador** es "una medida que ayuda a dar respuesta a la pregunta de cuánto se ha avanzado, en caso de haberse avanzado, hacia un determinado objetivo"<sup>7</sup>. En general, los indicadores traducen el cambio, los logros y la incidencia a cifras cualitativas o cuantitativas susceptibles de medición y comparación. Los indicadores pueden determinarse

en las fases iniciales de la RSS y después ser utilizados como una herramienta para realizar un seguimiento y una evaluación para determinar si se cumplen los objetivos de la RSS.

La **evaluación** es la "apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa"<sup>8</sup>.

A efectos de esta herramienta, se establecerá que las evaluaciones tienen lugar a la conclusión del programa, el proyecto o la actividad. Al comparar los resultados con los objetivos y las normas predeterminados, un examen de los resultados reales frente a los previstos permite identificar tanto logros como deficiencias. Por tanto, las evaluaciones de la RSS pueden determinar buenas y malas prácticas que servirán de referencia para las actividades de seguimiento, así como para futuros programas o proyectos en el mismo ámbito.

El seguimiento y la evaluación tienen como objetivo hacer de la RSS un proceso transparente, eficaz y eficiente que ayude a desarrollar la confianza y la rendición de cuentas de las partes interesadas y las instituciones del sector de la seguridad.

### Entre los agentes implicados en el seguimiento y la evaluación de la RSS encontramos:

- Representantes parlamentarios
- Mecanismos de seguimiento internacionales y regionales
- Donantes
- Instituciones del sector de la seguridad
- Organismos independientes como ombudsman o
- Comisiones
- Organizaciones de la sociedad civil

Véanse las herramientas sobre género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad, y sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

Una recogida integral de datos y un conocimiento amplio del contexto y las capacidades constituyen la base de la ejecución sistemática de los futuros programas, proyectos y reformas. Sin embargo, la RSS a menudo se lleva a cabo en contextos en los que la obtención de datos resulta complicada o inexistente, como en sociedades post-conflicto o en transición.

### Desafíos generales relacionados con el análisis, el seguimiento y la evaluación:

- Falta de datos, especialmente en contextos post-conflicto.
- Ausencia de infraestructuras para recoger datos.

- Falta de voluntad política para proporcionar recursos humanos y financieros adecuados.
- Falta de tiempo suficiente para recoger datos fiables, válidos y representativos.
- Escasez de recursos financieros.
- Falta de conocimientos especializados y de recursos humanos.
- Confidencialidad de los datos, especialmente en las instituciones del sector de la seguridad como las fuerzas armadas o los servicios de inteligencia.

### 3 Importancia del género para el seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad

El término género se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

La transversalización de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>5</sup>.

Véanse las herramientas sobre género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad, y sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

La integración de las cuestiones de género en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la RSS, además de ser un mandato de las leyes y los instrumentos internacionales y regionales, puede consolidar la prestación de servicios de seguridad y de justicia, servir de apoyo a procesos de RSS participativos y desarrollar unas instituciones del sector de la seguridad que promuevan los derechos humanos y que sean representativas y no discriminatorias. Lamentablemente, los marcos y las metodologías actuales sobre seguimiento y evaluación de la RSS a menudo no incluyen las cuestiones de género de manera exhaustiva.

#### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en el seguimiento y la evaluación de la RSS es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y las cuestiones de género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).
- La Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia sobre la "transversalización de una perspectiva del género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz" (2000).
- La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la Caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

#### 3.1 Fortalecer la prestación de servicios de seguridad y la aplicación de la justicia

Las instituciones del sector de la seguridad tienen el mandato de proporcionar seguridad y justicia a hombres, mujeres, niños y niñas. Para cumplir este mandato, se deben diseñar procesos de reforma que tengan en cuenta las diferentes necesidades en materia de seguridad y justicia de todos los miembros de la población (véase el recuadro 1). Los procesos de seguimiento y evaluación de la reforma del sector de la seguridad (RSS) con perspectiva de género proporcionarán información más precisa que permitirá diseñar y ejecutar procesos de reforma que den respuesta a las necesidades de hombres, mujeres, niñas y niños.

Las necesidades en materia de seguridad, las percepciones, las funciones y la participación en la toma de decisiones difieren según los roles socioculturales de género<sup>10</sup>. Mujeres, hombres, niñas y niños se enfrentan a diferentes amenazas para su seguridad y a distintos obstáculos para acceder a la justicia. Desde la amenaza de la trata de personas, la violencia de bandas y la violencia contra las personas gais hasta el acoso sexual en el trabajo, la violencia de género es una de las principales amenazas para la seguridad humana a escala mundial. Estas formas de inseguridad deben ser tenidas en cuenta al reformar el sector de la seguridad y sus instituciones. Los análisis con perspectiva de género pueden proporcionar la información necesaria para determinar eficazmente qué reformas deben tener prioridad para prevenir y responder ante la violencia de género. Por su parte, un seguimiento y una evaluación con perspectiva de género pueden determinar la incidencia específica de las reformas sobre hombres, mujeres, niñas y niños, y determinar si se cumplen los objetivos en materia de igualdad de género.

#### Recuadro 1

#### Motivos del Banco Mundial para incluir un análisis de género en un proyecto sobre justicia en Perú

"Mientras se preparaba el Proyecto de mejora de los servicios de justicia, quedó claro para el equipo del Banco que muchas de las deficiencias del sistema de justicia perjudican a las mujeres en mayor medida que a los hombres. Al contar las mujeres peruanas con un nivel educativo menor que los hombres, también están menos informadas sobre la ley y sus derechos legales. Su dependencia económica de sus parejas también las desanima a recurrir a los tribunales, incluso en los casos de violencia doméstica. Dadas las responsabilidades familiares de las mujeres, el sistema de tribunales de familia (con sus normas sobre custodia infantil, disolución del matrimonio y pensión alimenticia) tiene una importancia especial para ellas. Este sistema todavía resulta especialmente defectuoso, con juicios prolongados y sentencias judiciales mal informadas. A la luz de estas conclusiones preliminares, el equipo del Banco decidió llevar a cabo un análisis de género como preparación del proyecto, centrándola en detectar problemas y obstáculos para el acceso"<sup>11</sup>.

### 3.2 RSS inclusiva y participativa

De conformidad con la OCDE-DAC, las instituciones del sector de la seguridad y los procesos de RSS deben ser "locales, estar centrados en las personas y basados en normas democráticas y principios de derechos humanos aceptados internacionalmente, así como en el Estado de derecho"<sup>12</sup>. La mayor parte de las sociedades adolecen de unas relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, lo que se traduce en una representación, una participación y una exclusión asimismo desiguales. Las medidas encaminadas a potenciar la participación de los grupos marginados como las mujeres, las minorías étnicas y los pueblos indígenas, las personas pobres, las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros (LGBT), las personas refugiadas y desplazadas internamente, etc., pueden incrementar la precisión de los datos obtenidos en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación. Una mayor participación también puede desarrollar la confianza ciudadana y el carácter local de los procesos de RSS y las instituciones específicas del sector de la seguridad. Desarrollar la RSS de manera inclusiva también mejora la sostenibilidad y la eficacia del proceso de reforma.

*"Una de las cuestiones claves para el seguimiento (en particular desde una perspectiva de género) sería involucrar a los socios en exámenes, evaluaciones y valoraciones internas de la RSS. Esta participación no solamente mejora la capacidad y la implicación local (apropiación), sino que también ayuda a proporcionar opiniones y aportaciones más directas en el proceso de RSS. En este sentido, resulta esencial contemplar la RSS como un proceso."*

Luc van der Goor, jefe de la Unidad de Investigación sobre Conflictos, Instituto Clingendael<sup>13</sup>

Las organizaciones de mujeres y los expertos en cuestiones de género también pueden poseer unos conocimientos técnicos valiosos con los que contribuir a los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la RSS.

### 3.3 Establecer instituciones de seguridad representativas, no discriminatorias y que promuevan los derechos humanos

La reforma del sector de la seguridad tiene como objetivo transformar las instituciones de este sector en unas entidades más responsables, transparentes, democráticas y eficaces. Desde la perspectiva de género, esto también significa que la RSS apoyará medidas que reduzcan la discriminación y las violaciones de los derechos humanos por parte de las instituciones del sector de la seguridad y que incrementen la participación de las mujeres y de otros grupos insuficientemente representados.

Lamentablemente, en muchos países las instituciones del sector de la seguridad albergan políticas y prácticas discriminatorias contra las mujeres, minorías étnicas o religiosas, personas LGBT y otros colectivos. El personal del sector de la justicia también puede ser autor de violaciones de derechos humanos, como acoso sexual y otras formas de violencia de género. Por ejemplo, en 2006, un estudio independiente encargado por el Ministerio de Defensa del Reino Unido reveló que más de dos tercios partes del personal femenino de las fuerzas armadas habían tenido alguna experiencia directa de acoso sexual<sup>14</sup>. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también ha reconocido diferentes denuncias de violencia de género presentadas contra el mismo personal de Naciones Unidas que participan en misiones de mantenimiento de la paz. "Durante años han salido a la luz denuncias contra personal de las Naciones Unidas por explotación y

abusos sexuales a personas vulnerables (con frecuencia las mismas personas a las que estos trabajadores de las Naciones Unidas debían proteger)"<sup>15</sup>. A pesar de los crecientes esfuerzos por vigilar estas denuncias<sup>16</sup>, desde diferentes misiones y países siguen llegando noticias de escándalos por explotación y abusos sexuales cometidos por personal de mantenimiento de paz. La integración de las cuestiones de género relativas a la discriminación y las violaciones de los derechos humanos en el seguimiento y la evaluación de la RSS puede ayudar a desvelar este tipo de prácticas negativas y a recalcar las reformas necesarias. En determinados casos, las evaluaciones específicas de acoso sexual o violencia doméstica también pueden ser una iniciativa útil.

En la actualidad, las instituciones del sector de la seguridad presentan una proporción excesiva de hombres. Las mujeres están insuficientemente representadas incluso en países cuyos mercados laborales habitualmente registran una paridad de género elevada: en Noruega, las mujeres representan solamente el 6,4% de los agentes de policía y el 21,07% del personal de las fuerzas armadas<sup>17</sup>. Esta representación de los hombres también se registra dentro de las misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas donde las mujeres constituyen menos del 2% del personal militar y menos del 5% del policial<sup>18</sup>. Una mayor participación de mujeres y de otros grupos insuficientemente representados puede consolidar la confianza de la población y la legitimidad de las instituciones del sector de la seguridad. Por ejemplo, se ha demostrado que una organización de policía homogénea que trabaja en una sociedad diversa es uno de los factores que genera tensiones y conflictos, ya que la fuerza policial no es vista como legítima por parte de la comunidad en general, lo que puede fomentar el resentimiento y la desconfianza<sup>19</sup>.

Los análisis del sector de la seguridad con perspectiva de género pueden incluir la recogida de datos sobre el número de hombres y mujeres que trabajan en instituciones del sector de la seguridad y sobre el puesto o rango que ocupan respectivamente. Por otra parte, pueden dar respuesta a las preguntas relacionadas con los obstáculos para una mayor contratación, retención y promoción de las mujeres. Esto proporciona unos datos de referencia esenciales que servirán para realizar un seguimiento y una evaluación de estas importantes cuestiones. Además, las auditorías de género a instituciones del sector de la seguridad pueden abordar un amplio abanico de cuestiones internas en materia de género y ayudar a la institución a detectar lagunas, buenas y malas prácticas, así como a conocer su margen de mejora.

## 4 ¿Cómo se puede integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la RSS?

La siguiente sección incluye información práctica y ejemplos sobre cuatro temas diferentes:

1. ¿Cómo se puede integrar el género en el análisis de la RSS?
2. ¿Cómo se puede integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la RSS?

## Recuadro 2

## Retos para incluir las cuestiones de género en el análisis, el seguimiento y la evaluación

- Invisibilidad actual de determinados grupos, como las mujeres, los niños y las niñas en las políticas y los programas de la RSS.
- Ausencia de sensibilidad de género y de capacidad por parte de los equipos de seguimiento y evaluación de la RSS.
- Dificultar para obtener datos sobre cuestiones delicadas, como la violencia de género.
- Bajo nivel de denuncias de los casos de violencia de género, a menudo debido a tabús y estigmas sociales.
- No se asignan recursos financieros para la realización de auditorías o la puesta en marcha de iniciativas de seguimiento y evaluación que incorporen la perspectiva de género.

3. ¿Cómo se pueden realizar auditorías de género a las instituciones del sector de la seguridad?
4. ¿Cómo se puede realizar un seguimiento y una evaluación de las iniciativas de transversalización de género en las instituciones del sector de la seguridad?

Los mecanismos y los procesos específicos de análisis, seguimiento y evaluación de la RSS son muy específicos al contexto y a los agentes implicados. No existe un proceso estándar ni un gran número de lecciones aprendidas, ya que la mayoría de las iniciativas son relativamente recientes. Por otra parte, determinadas cuestiones de género también son muy específicas a un contexto o a una cultura. Por tanto, es importante que las siguientes sugerencias se adapten al contexto local.

Cuando se toma la iniciativa de integrar las cuestiones de género, es importante tener presentes los desafíos que pueden surgir (véase el recuadro 2). Estos desafíos subrayan la necesidad de tomar en consideración las cuestiones de género desde el mismo comienzo del diseño del programa para garantizar una asignación adecuada de tiempo y recursos. Esta herramienta también ha sido creada para ofrecer estrategias para superar los desafíos enumerados:

#### 4.1 Cómo integrar el género en el análisis de la RSS

Desde el punto de vista estratégico, un proceso de RSS suele arrancar con un análisis inicial, que tiene como objetivo estudiar las necesidades, los riesgos y amenazas, los desafíos, los agentes clave y los puntos de partida en materia de seguridad. Los diferentes marcos y herramientas pretenden analizar las necesidades y los agentes relacionados con la seguridad, siempre con el objetivo de obtener datos de referencia para guiar el proceso de reforma. A menudo estos marcos no incluyen de manera suficiente las cuestiones de género (véase el recuadro 3)<sup>20</sup>.

#### ¿Quién realiza los análisis?

Los análisis exhaustivos de la RSS pueden ser llevados a cabo por diversos agentes, como los países donantes o socios conjuntamente con instituciones nacionales y locales, y las organizaciones de la sociedad civil. En

comparación con los mecanismos de seguimiento (véase la sección 4.2), la función y la responsabilidad de quien realiza los análisis no está bien definida. Los análisis conjuntos que implican la cooperación y la coordinación entre partes interesadas locales e internacionales han sido resaltados como provechosos para la RSS<sup>22</sup>. Pese a ello, se debe dar prioridad a la apropiación local. En su mayor parte, los datos son recogidos a escala nacional a través de instituciones como hospitales, escuelas y ayuntamientos que recopilan expedientes en el marco de encuestas, entrevistas e inscripciones (por ejemplo, listas electorales) a hogares. Estos datos pueden resumirse para generar estadísticas a escala nacional<sup>23</sup>. Los agentes externos, como los países donantes y las organizaciones internacionales, pueden iniciar y apoyar los procesos de recogida de datos dentro de su apoyo al trabajo de RSS. Un equipo compuesto por expertos nacionales e internacionales puede ayudar a equilibrar las diferentes perspectivas. Las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de mujeres, pueden ser socios clave a la hora de realizar estos análisis. Con el fin de garantizar que el equipo de evaluación incluya la perspectiva de género es necesario:

- Añadir conocimientos especializados en materia de género al mandato del equipo de evaluación, e incluir como mínimo un miembro con conocimientos especializados sobre cuestiones de género.
- Estudiar la posibilidad de organizar sesiones informativas o de capacitación en materia de género para el equipo de evaluación, que incluyan metodologías para obtener datos de mujeres y de niñas sobre violencia de género.
- Organizar grupos mixtos de análisis formados por hombres y mujeres; lo ideal es utilizar una combinación de expertos internacionales y locales pertenecientes a diferentes grupos étnicos, religiosos y minoritarios.
- Contratar traductores de ambos sexos.

#### ¿Qué se analiza?

Realizar un análisis integral del sector de la seguridad es un desafío debido al número y a la diversidad de instituciones implicadas. Además de un examen general del contexto del país, el análisis deberá tratar de responder a las preguntas siguientes:

## Recuadro 3

## Cuestiones de género y marcos de análisis

*"Las variables de género no aparecen en la mayoría de los marcos. Esto se debe en parte a: i) una tendencia general a vincular las cuestiones de género con las mujeres; ii) la escasez de datos e información sobre la incidencia del género en el vínculo de desarrollo, conflicto y pobreza; y iii) el hecho de que cuando se aborda el género (si se aborda), habitualmente se incluye en cuestiones o indicadores sociales, en lugar de incorporar el género a todo el análisis"*<sup>21</sup>.

1. ¿Qué sistema de gobernanza y qué capacidad tienen actualmente las instituciones del sector de la seguridad? ¿Cuáles son sus principales deficiencias? ¿A qué reformas debería darse prioridad?

Preguntas relacionadas con las cuestiones de género: ¿Cuál es la proporción, y los puestos respectivos, del personal masculino y femenino? ¿Se lleva a cabo una labor eficaz de prevención, respuesta y sanción de la violencia de género? ¿Comete el personal del sector de la seguridad violaciones de derechos humanos (como la violencia de género)? ¿Colaboran las instituciones del sector de la seguridad con las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de mujeres?

2. ¿Qué necesidades, percepciones y prioridades diferentes presentan los hombres, las mujeres, las niñas, los niños y las comunidades en lo que respecta a la seguridad y la justicia?

Preguntas relacionadas con las cuestiones de género: ¿Qué tipos de violencia de género se registran (incluso contra hombres y niños) y cuál es su incidencia? ¿Disfrutan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas de igualdad de acceso a los mecanismos e instituciones de seguridad y justicia? ¿A qué tipos de reformas dan prioridad los hombres y las mujeres? ¿Qué estrategias o iniciativas no gubernamentales existen a escala local para proporcionar seguridad y justicia?

Para dar respuesta a estas preguntas será necesario consultar a diversos interesados claves, como al personal masculino y femenino de<sup>24</sup>:

- Los proveedores estatales de justicia y seguridad: policía, fuerzas militares, gestión de fronteras o ministerios gubernamentales.
- Los proveedores no estatales de justicia y seguridad, como tribunales tradicionales, empresas de seguridad privada y organizaciones de mujeres.
- Los agentes que influyen en la gobernanza del sistema de seguridad: por ejemplo, parlamentarios, líderes étnicos o ministerios gubernamentales responsables de las mujeres o las familias.
- Agentes de la sociedad civil: organizaciones rurales y urbanas de mujeres; sindicatos; organizaciones juveniles; grupos defensores de los intereses de la infancia; asociaciones étnicas y otros tipos de asociaciones minoritarias; instituciones de investigación; organizaciones religiosas.
- Agentes internacionales y regionales: por ejemplo, las Naciones Unidas, la OSCE, organismos donantes u organizaciones internacionales y regionales de mujeres.

Resulta importante evitar los análisis cuyo alcance sea excesivamente restringido, y que por tanto no analicen

cuestiones claves que incidirán en el éxito del programa<sup>25</sup>. Incluso las evaluaciones de la RSS que se centran en un sector, como la policía, deben tener en cuenta:

- Las necesidades específicas de hombres, mujeres, niñas y niños en lo que respecta a la seguridad.
- La gobernanza y las cuestiones relacionadas con la supervisión: ministerios, parlamentarios, organizaciones de la sociedad civil, etc.
- La colaboración con otras instituciones del sector de la seguridad, como el sistema de justicia, los servicios de inteligencia y los servicios fronterizos.
- La colaboración con otros sectores, como educación y sanidad.

## ¿Cómo deben llevarse a cabo estos análisis?

Un estudio documental de los expedientes existentes puede ser un buen punto de partida para el análisis de la RSS, seguido de entrevistas semiestructuradas, grupos focales y encuestas<sup>26</sup>. La inclusión de fuentes de información variadas (por ejemplo, encuestas a hogares y encuestas demográficas y de salud) puede ayudar a conectar cuestiones interrelacionadas como la sanidad y la pobreza con los temas referentes a la seguridad. Sin embargo, es importante que los diferentes métodos de obtención de datos y las fuentes de información estén bien coordinados para conseguir una imagen lo más completa posible.

Durante la fase de planificación se debe redactar un mandato para el proceso de análisis y determinar:

**Los objetivos:** que harán referencia específica al análisis de las diferentes necesidades y prioridades en materia de seguridad y justicia de hombres, mujeres, niñas y niños, así como a la puesta en marcha de un proceso de análisis con perspectiva de género.

**El tipo de análisis:** el manual de la OCDE-DAC sobre reforma de sistemas de seguridad sugiere a los donantes una selección de las siguientes opciones:

- Un examen preliminar informal: para comprender el contexto y las necesidades.
- Un estudio de alcance inicial: para evaluar si un programa de ayuda a la RSS aportaría valor añadido.
- Un análisis integral: para ofrecer una perspectiva en profundidad del contexto nacional de la RSS.
- Evaluaciones específicas de sectores o de problemas: para analizar las necesidades de una institución específica del sector de la seguridad o un problema concreto como la falta de acceso a la justicia<sup>27</sup>.

### Recuadro 4 Dificultades para obtener datos en Albania

*"En Albania, entre la población del norte y algunos grupos étnicos minoritarios, [uno de los principales desafíos] es el acceso de mujeres y de niñas para conocer sus ideas, creencias y prácticas reales. Los hombres impiden que sus hijas y esposas asistan a entrevistas y se reúnan con personas fuera de sus hogares. Es necesario invertir mucho tiempo y tener mucha paciencia para conseguir hablar con mujeres y niñas. Los hombres deben tener confianza en la organización o en los entrevistadores.*

*En general, se enseña a los niños y los jóvenes a responder de una manera que sea aceptable para sus progenitores y profesores. Esto se ha descubierto durante la investigación y las encuestas sobre la experiencia de los niños en lo tocante a sus derechos y al nivel de violencia al que se enfrentan a diario en el colegio, en sus hogares y en las instituciones<sup>28</sup>.*

## Recuadro 5 Evaluaciones de la seguridad centradas en la violencia sexual en contextos humanitarios

La información que debe recabarse incluye<sup>31</sup>:

- Información demográfica, como datos desagregados por sexo y edad.
- Descripción de los movimientos de la población (con el fin de comprender el riesgo de que se produzca violencia sexual).
- Descripción del contexto, las organizaciones presentes y los tipos de servicios prestados y de actividades que se desarrollan.
- Descripción general de la situación en materia de violencia sexual (grupos de población con mayor riesgo, datos disponibles sobre casos de violencia sexual, etc.).
- Autoridades nacionales competentes en materia legal y de seguridad (leyes, definiciones jurídicas y procedimientos policiales, judiciales y civiles).
- Sistemas comunitarios de justicia tradicional o de Derecho consuetudinario.
- Sistemas de prevención y respuesta multisectoriales existentes (mecanismos de coordinación y derivación, sistemas psicosociales y sanitarios, seguridad/policía, protección/justicia).

**El presupuesto:** que debe incluir partidas específicas para actividades de obtención de datos con mujeres y otros grupos marginados.

**Métodos de recogida de datos:** dependen del contexto específico y de la disponibilidad de los datos. Lo ideal es que la recogida sea una combinación de datos cuantitativos y cualitativos. Posibles fuentes y métodos:

- **Análisis documental:** un análisis inicial de la documentación existente, como la legislación pertinente, las políticas nacionales y los presupuestos, las publicaciones gubernamentales y no gubernamentales, las encuestas a hogares, los registros de instituciones de servicio público, las encuestas sobre demografía y salud, etc. Se debe incluir la información relativa a la violencia de género y las inseguridades a las que se enfrentan los grupos marginados.
- **Datos desglosados por sexo:** todos los datos recopilados deben ser, como mínimo, desglosados por sexo y edad. También resulta útil desglosarlos por otros factores pertinentes, como la ubicación, el origen étnico, la religión, la orientación sexual y la capacidad física.
- **Entrevistas semiestructuradas:** la realización de entrevistas a los interesados claves dentro de las instituciones del sector de la seguridad y la supervisión de los organismos y organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de mujeres, pueden aportar información valiosa. Se debe entrevistar a hombres y a mujeres, así como a expertos en cuestiones de género.
- **Debates en grupos focales:** pueden resultar útiles para obtener información del personal que trabaja en instituciones específicas del sector de la seguridad, como vigilantes de prisiones o guardias fronterizos. También pueden usarse para recoger información cualitativa de grupos marginados, como niños, comunidades rurales, personas LGBT, mujeres, personas enfermas de VIH/SIDA y personas mayores o discapacitadas. Una decisión importante es la relativa a quién seleccionará y dirigirá los debates de los grupos focales. Al tomar esta decisión hay que tener en cuenta la experiencia en facilitación, el contexto cultural, el tipo de grupo focal y las dinámicas de género. Entre las medidas que se deben adoptar para garantizar que las mujeres puedan participar en los debates en grupos focales figuran:
  - Celebrar reuniones de grupos focales específicos para mujeres y niñas.
  - Proporcionar cuidado infantil y transporte si resulta necesario.
  - Celebrar las reuniones a una hora y en un lugar cómodos para las mujeres y las niñas.

- Desarrollar herramientas de comunicación para grupos analfabetos.

- **Encuestas a hogares<sup>29</sup>:** las encuestas a hogares y otras encuestas a la población, como las encuestas de seguimiento rápido y de satisfacción<sup>30</sup>, pueden ser una manera útil de recoger información sobre las percepciones de los ciudadanos sobre las cuestiones y las instituciones de seguridad y justicia. Estas encuestas deben incluir preguntas específicas sobre las percepciones de las instituciones del sector de la seguridad, el acceso a la justicia, las violaciones de los derechos humanos por parte del personal del sector de la seguridad y las cuestiones relacionadas con la violencia de género.

Los manuales y las directrices de análisis, como las Directrices sobre violencia de género del Comité Interinstitucional Permanente (recuadro 5) ofrecen listas de verificación útiles sobre cuestiones específicas en materia de seguridad. Dado que no existen soluciones universales, puede merecer la pena combinar enfoques diferentes según cada contexto de seguridad para individualizar el proceso de recogida de datos.

### Cómo integrar el género en los marcos existentes de análisis de la RSS

El marco de análisis de la gobernanza y el desarrollo en materia de seguridad del Instituto Clingendael es un ejemplo de marco existente de análisis de la RSS. Está estructurado en cuatro fases: trabajo preparatorio, planificación y análisis, evaluación de políticas y talleres<sup>32</sup>. En este marco de análisis se utilizan 12 tipos diferentes de indicadores<sup>33</sup>. El recuadro 6 sugiere preguntas con perspectiva de género para cada uno de los indicadores. Otra opción sería introducir epígrafes secundarios en cada interrogante clave que pregunten cómo afectan estos factores a hombres y mujeres respectivamente.

Es necesario calificar y dar prioridad a todos estos indicadores de conformidad con el contexto dado. Al medir estos factores durante un período de tiempo fijo, es posible visualizar una tendencia y una evolución de los resultados específicos. De igual manera, al demostrar una línea de tendencia específica siguiendo estos indicadores multidimensionales, se espera poder predecir futuros avances y ajustar un programa o una reforma con vistas a un objetivo fijo o una evolución prevista. Como modelo de seguimiento interactivo, el marco de Clingendael

sugiere actividades en forma de taller para debatir sobre las conclusiones y actuar a partir de estas<sup>34</sup>.

Recuadro 6 Integración de las cuestiones de género en el marco de análisis de la RSS de Clingendael	
Indicadores de gobernanza	Preguntas clave
Legitimidad del Estado	<p>¿Es el Estado un representante legítimo de la población en su conjunto?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Puede decirse que la composición del poder ejecutivo y el legislativo es representativa en términos de mujeres, hombres y minorías étnicas o religiosas?</i></li> <li>▶ <i>¿Están los datos de participación de votantes desagregados por sexo?</i></li> </ul>
Prestación de servicios públicos	<p>¿Mejora (o se deteriora) progresivamente la prestación de servicios públicos?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Está garantizado equitativamente el acceso a los servicios públicos?</i></li> <li>▶ <i>¿Disponen las mujeres del mismo acceso a la seguridad y a la justicia que los hombres?</i></li> <li>▶ <i>¿En qué medida existe igualdad de género en el acceso a los alimentos, el agua, las instituciones sanitarias y los hospitales?</i></li> </ul>
Estado de derecho y derechos humanos	<p>¿Se vulneran los derechos humanos y se aplica o se suspende el Estado de derecho de manera arbitraria, o bien se ha establecido un Estado de derecho básico y han cesado las vulneraciones?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Se están vulnerando los derechos humanos de las mujeres?</i></li> <li>▶ <i>¿Qué tipos y tasas de violencia de género se registran?</i></li> </ul>
Liderazgo	<p>¿Se registra una división creciente de las élites en facciones, o tienen perspectivas nacionales? ¿Son capaces los líderes de ganarse la lealtad de los distintos grupos de la sociedad?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Participan las mujeres y los hombres de forma igualitaria en el liderazgo?</i></li> <li>▶ <i>¿Tienden las mujeres y los hombres a apoyar a los mismos líderes?</i></li> </ul>
Indicadores de seguridad	
Aparato de seguridad	<p>¿Funciona el aparato de seguridad como un "Estado dentro del Estado" o existen unas fuerzas armadas profesionales dependiente del control civil legítimo?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Cuál es el número, y cuáles son los puestos respectivos, del personal masculino y femenino en el aparato de seguridad?</i></li> <li>▶ <i>¿Comete el personal del sector de la seguridad actos de violencia doméstica, como el acoso sexual? ¿De qué tipo y con qué frecuencia?</i></li> <li>▶ <i>¿Existen procedimientos y políticas apropiados para responder y sancionar la violencia de género cometida por personal del sector de la seguridad?</i></li> <li>▶ <i>¿Existen mecanismos operativos para la supervisión de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres?</i></li> </ul>
Configuración regional	<p>¿Están aumentando o disminuyendo las intervenciones transfronterizas regionales desestabilizadoras?</p>
Indicadores de desarrollo socioeconómico	
Presiones demográficas	<p>¿Aumentan o disminuyen las presiones?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Tasas de mortalidad infantil y maternal?</i></li> <li>▶ <i>¿Tienen acceso las mujeres a educación y servicios de planificación familiar?</i></li> <li>▶ <i>Inclusión de datos desagregados por sexo de personas infectadas con VIH/SIDA y líneas de tendencia de incremento o reducción.</i></li> </ul>
Situación de los refugiados y de los desplazados internos	<p>¿Se registran desplazamientos de refugiados y de desplazados internos que produzcan emergencias humanitarias, o son reasentados, solucionándose el problema?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Son los refugiados o los desplazados internos mujeres, hombres, niñas o niños?</i></li> <li>▶ <i>¿Cuál es el índice de violencia, incluida la violencia de género, contra refugiados y desplazados internos?</i></li> </ul>
Hostilidades entre grupos	<p>¿Persiste un legado de agravio o paranoia de grupo y de búsqueda de venganza, o se ha producido una reconciliación y una reducción de las hostilidades?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Presenta la violencia relacionada con los grupos una dimensión de género, como una violencia sexual generalizada, o se trata de violencia con armas pequeñas entre diferentes grupos de hombres?</i></li> </ul>
Emigración y huida de personas	<p>¿Se produce una huida de personas crónica o una reducción de la tasa de emigración?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Están emigrando las mujeres, los hombres, los niños o las niñas?</i></li> </ul>
Oportunidades económicas de los diferentes grupos	<p>¿Se registra un desarrollo económico desigual en los grupos, o están disminuyendo esas diferencias?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Existen diferencias entre el desarrollo económico de hombres y mujeres?</i></li> <li>▶ <i>¿Cuáles son los desafíos y las oportunidades para el desarrollo económico de las mujeres?</i></li> </ul>
Situación de la economía	<p>¿Se registra una fuerte recesión económica o está creciendo la economía?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>¿Existen diferencias entre la participación de mujeres y hombres en los mercados formal e informal?</i></li> <li>▶ <i>¿Se manifiestan de distinta manera en hombres y mujeres la capacidad o las pérdidas económicas durante la crisis?</i></li> </ul>

Un análisis puede proporcionar a los responsables de la toma de decisiones de la RSS datos de referencia importantes que pueden aportar información al posterior seguimiento y a la evaluación final de la RSS. La comparación de los resultados de una evaluación con los de los exámenes y la evaluación de los resultados permite cuantificar el éxito o el fracaso de los procesos de RSS, aprender lecciones e identificar buenas prácticas.

## 4.2 Cómo integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la RSS

El seguimiento y la evaluación pueden ayudar a lograr resultados y a garantizar el rendimiento continuo de un proceso. En el caso de la RSS, donde es necesario coordinar diferentes instituciones y procesos de transformación del sector, se debe aplicar un enfoque sistemático y participativo. La apropiación local, la transparencia y el control democrático deben ser principios rectores a lo largo del proceso de seguimiento. Es importante tener muy en cuenta quién decide que la RSS sea considerada o no un éxito, especialmente cuando se analizan mecanismos de seguimiento desde una perspectiva de género. Se espera que, a través de los procesos de RSS sensibles al género, el compromiso, la cultura organizativa y la incidencia de los cambios en el sector de la seguridad adquieran mayor equidad y sensibilidad en materia de género<sup>35</sup>.

### ¿Quién realiza el seguimiento y la evaluación?

Dependiendo del tipo de reforma y del contexto nacional, el seguimiento y la evaluación pueden implicar potencialmente a diversos agentes. A fin de evitar que los procesos de seguimiento y evaluación no tengan en cuenta las cuestiones de género, es importante involucrar a expertos de género e incluir tanto a hombres como a mujeres en los organismos responsables del seguimiento y la evaluación. Los representantes de los grupos de destinatarios también deben ser incluidos en el diseño y la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación. Otra estrategia útil consiste en identificar, fomentar y capacitar a "promotores del género" dentro de la dirección para garantizar que las cuestiones de género se aborden adecuadamente en el seguimiento y la evaluación. Es importante que los hombres que ocupan puestos de liderazgo se impliquen como promotores del género para aportar su voluntad política y su papel como modelos de comportamiento<sup>36</sup>.

**Instituciones del sector de la seguridad:** en instituciones específicas del sector de la seguridad existen mecanismos de seguimiento y evaluación que pueden utilizarse para supervisar la implementación de la RSS. Por otra parte, los procesos de reforma interna pueden integrar mecanismos específicos de seguimiento y evaluación. Existe la posibilidad de involucrar a los puntos focales de género en el seguimiento y la evaluación. Además de un seguimiento y una evaluación internos, se recomienda que los procesos de RSS sean sometidos a seguimiento y evaluación por parte de organismos independientes para mejorar su credibilidad.

**Parlamento:** los comités parlamentarios relacionados con la defensa y la seguridad pueden someter la RSS a seguimiento y evaluación. El Parlamento tiene el control legislativo y presupuestario, y puede ejercer estas funciones para supervisar la RSS. El Parlamento también tiene potestad para poner en marcha investigaciones o sesiones parlamentarias, encuestas, para ordenar auditorías presupuestarias y para solicitar una evaluación de la implementación de la RSS.

Véase la Herramienta sobre Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

**Ministerios gubernamentales:** la responsabilidad de supervisar los trabajos de reforma específicos de cada sector corresponden a diferentes ministerios. Por ejemplo, el ministerio de defensa es el responsable de las reformas militares y el ministerio del interior a menudo es responsable de la reforma de la policía y del sistema penitenciario. El ministerio responsable de las mujeres o de las cuestiones relacionadas con la familia también puede participar en el seguimiento y la evaluación de los procesos de reforma del sector de la seguridad.

**Organismos gubernamentales de coordinación:** los procesos de reforma del sector de la seguridad a menudo son diseñados, aplicados y supervisados por organismos de coordinación especialmente designados dentro del gobierno, como los consejos de seguridad. Estos consejos a menudo incluyen a miembros de diversos ministerios gubernamentales, así como a asesores de seguridad y a representantes de la oficina del primer ministro o presidente.

**Organizaciones y programas regionales:** las organizaciones intergubernamentales regionales, y también las organizaciones internacionales, pueden desempeñar un papel destacado a la hora de pedir y apoyar el seguimiento y la evaluación de la RSS, o de crear marcos conjuntos para el seguimiento y la evaluación. Los gobiernos que están comprometidos con organizaciones y obligados por leyes e instrumentos regionales con frecuencia se ven obligados a informar a los organismos de seguimiento regionales específicos. Con respecto a las cuestiones de género, diversas organizaciones regionales han desarrollado importantes mecanismos de seguimiento que pueden servir como plataforma para integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la RSS:

- **El Consejo de Europa** desarrolló un "Marco conceptual para la incorporación de la perspectiva de género" (1998), que sugiere indicadores y referencias, y que está respaldado por mecanismos integrales de seguimiento y evaluación<sup>37</sup>.
- **El Plan de Acción de la Mancomunidad para la igualdad entre los géneros** (1997) reafirma un objetivo de no menos de un 30% de mujeres en puestos de toma de decisiones en los sectores político, público y privado, así como en resolución de conflictos e iniciativas de paz. Fomenta la transversalización de la igualdad de género, los derechos humanos y el VIH/SIDA en la capacitación dirigida a las instituciones del sector de la seguridad, y anima a los gobiernos a intervenir en la recogida, el seguimiento y la divulgación de datos desagregados por sexo<sup>38</sup>.
- **La Secretaría de la Comunidad del Pacífico** creó una "Plataforma de acción del Pacífico revisada sobre la promoción de las mujeres e igualdad de género 2005-2015", que pide la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Res. 1325); mejoras en los datos desglosados por sexo y el uso de indicadores de género; capacitación en materia de género para los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, la inclusión de mujeres en todos los procesos y en la toma de decisiones sobre paz y justicia; la eliminación de la violencia contra las mujeres; y la igualdad de acceso a la justicia<sup>39</sup>.

## Recuadro 7

Integración de las cuestiones de género en la evaluación de la RSS: Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)<sup>46</sup>

El DFID, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos de la mancomunidad y con el Ministerio de Defensa, encomendó a cuatro expertos en RSS una evaluación independiente de los programas de reforma de la seguridad y la justicia en África. La evaluación incluyó un examen de la transversalización de las cuestiones de género y del VIH/SIDA en dichos programas, puesto que se trata de temas claves en los programas bilaterales del DFID.

El mandato de la evaluación incluye:

**Dos objetivos principales**

1. Evaluar la coherencia, la eficacia y la incidencia de los programas de RSS del Reino Unido en África durante los últimos cuatro años.
2. Identificar lecciones y recomendaciones para la dirección estratégica y la gestión de los futuros programas de RSS en África y en otros lugares.

**Metodología**

1. Preparación previa a la evaluación (hasta un máximo de 30 días), que incluye:
  - b. Un análisis documental de fuentes secundarias, como propuestas, estrategias regionales y nacionales, informes sobre proyectos, evaluaciones y exámenes existentes, etc.
  - c. La identificación de cuestiones claves para la evaluación y el desarrollo de un marco de evaluación; la identificación de las principales partes interesadas para la realización de entrevistas y estudio de casos nacionales; y la planificación de visitas sobre el terreno. Se alentó a los consultores a basarse en el marco de aplicación de la RSS de la OCDE-DAC.
  - d. El grupo directivo del Equipo Interministerial de Coordinación para la prevención de los conflictos en África del DFID facilitó comentarios sobre el marco de evaluación propuesto y las conclusiones preliminares, y tomó la decisión sobre los estudios de casos.
2. Evaluación (hasta un máximo de 40 días)
  - a. Visitas a los países y entrevistas en Londres. Para el trabajo de campo, los consultores elaboraron planes de examen nacionales en consulta con los equipos nacionales.
  - b. Los consultores elaboraron memorias auxiliares para el debate con los equipos nacionales a la conclusión de cada visita y antes de su marcha.
3. Redacción y presentación de conclusiones (hasta 20 días)
  - a. Los consultores presentaron sus conclusiones al grupo directivo antes de elaborar un proyecto final del informe de evaluación.

**Conclusiones sobre cuestiones de género**

Las cuestiones de género y el VIH/SIDA tienen un peso muy importante en los programas relacionados con la seguridad y el acceso a la justicia, aunque en gran medida han estado ausentes de los programas ejecutados en la esfera de la defensa y la policía, así como en otros de alcance más amplio, como el programa de reforma del sector de la seguridad de Sierra Leona. La recomendación oficial que incluye las cuestiones de género dice lo siguiente:

*Recomendación núm. 5: se recomienda incorporar el tema de la "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda" en los temas transversales de género y VIH/SIDA en el ámbito de la gestión y administración de las finanzas públicas en todas las intervenciones que se lleven a cabo en la esfera de la reforma del sector de la seguridad y la justicia (SJSR), no solo en las que guarden una relación directa con la seguridad y el acceso a la justicia (SSAJ).*

- La Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos ha desarrollado un "Programa interamericano de promoción de los derechos humanos de las mujeres"<sup>40</sup> y una "Declaración y plan de acción para la equidad y la igualdad en materia de género"<sup>41</sup> (1999, 1996), ambos dirigidos a someter a seguimiento y a coordinación las iniciativas de transversalización de género en la región. El apartado 4 pide la evaluación del acceso a la justicia, unos mecanismos de evaluación sensibles al género y la instauración de mecanismos de seguimiento para las decisiones judiciales<sup>42</sup>. Se sugiere a todos los Estados miembros la obtención de datos desagregados por "sexo, edad, discapacidad y origen étnico, o cualquier otra categoría pertinente"<sup>43</sup>.

**Ombudsman/oficina:** al ombudsman también se le pueden asignar actividades de seguimiento y evaluación. El ombudsman debe ser un representante público independiente (habitualmente nombrado por el gobierno o por la organización a la que presta servicio), que recibe las quejas presentadas por los ciudadanos afectados. El ombudsman puede ayudar a supervisar el proceso de reforma del sector de la seguridad, atendiendo casos de vulneración de los derechos humanos y de conducta inapropiada. Por tanto, los ombudsmen institucionalizados

pueden ayudar a garantizar la transparencia, la democracia y la eficacia de las instituciones del sector de la seguridad.

El ombudsman debe manejar adecuadamente la perspectiva de género para responder a las quejas sobre violencia de género, discriminación de género y otras cuestiones relacionadas con el género. Un ejemplo de ombudsman centrado especialmente en las cuestiones de género o relacionadas con las mujeres es el Ombudsman de Egipto para la igualdad de género<sup>44</sup>.

**Donantes:** los procesos de seguimiento y de información a donantes pueden ser mecanismos importantes para el seguimiento y la evaluación de la RSS (véase el recuadro 7). Los donantes también pueden apoyar la formación y la implementación de procesos de seguimiento y evaluación de la RSS a escala nacional. Esto puede lograrse, por ejemplo, elaborando un memorando de entendimiento que establezca los compromisos específicos de ambas partes: "El memorando de entendimiento (MoU por su sigla en inglés) entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de Sierra Leona establece los compromisos de Sierra Leona en el sector de la seguridad y en áreas relacionadas de reforma de la gobernanza, junto a los compromisos del Reino Unido en materia de apoyo técnico y financiero"<sup>45</sup>.

## Recuadro 8

## Evaluación de la integración del VIH/SIDA en los programas de RSS en África

"La reforma del sector de la seguridad y la justicia de los países del África Subsahariana está fuertemente influenciada por los efectos del VIH/SIDA. Al sector de la seguridad y la justicia se aplican muchos de los mismos factores debilitantes que se aplican a otros ámbitos de reforma que requieren importantes volúmenes de personal, como la educación, el bienestar social, el comercio o la industria. Habitualmente, las fuerzas armadas y la policía figuran entre los grupos más perjudicados... A finales de 2006, las autoridades militares de Uganda comenzaron a mostrar una mayor conciencia sobre y un mayor interés por el apoyo de los donantes. No obstante, es probable que la renuencia a reconocer el problema, o a abordarlo de manera transparente, siga muy presente en toda la región...

Aunque los interesados del Reino Unido en los programas de reforma del sector de la seguridad y la justicia son conocedores de la cuestión del VIH/SIDA (de hecho, el Servicio de Inteligencia y Defensa del Reino Unido llevó a cabo una encuesta exhaustiva de sus probables efectos sobre las fuerzas militares africanas a mediados del decenio de 1990), los conocimientos especializados en ese ámbito tienden a encontrarse en el DFID (Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido), no en el MD (Ministerio de Defensa). El VIH/SIDA no es un tema que destaque en el trabajo del ACP [Equipo Interministerial de Coordinación para la prevención de los conflictos en África] en ninguna de sus áreas temáticas, aunque está claro que afecta a muchas de ellas. El hecho de que el mandato para este examen (anexo 1) no contenga referencias al VIH/SIDA resulta indicativo. Es posible que, con el trabajo del Reino Unido sobre el VIH/SIDA confinado en gran medida a programas bilaterales del DFID, las víctimas policiales y militares de la enfermedad y los riesgos de sus actividades características tiendan a quedar excluidas, al menos institucionalmente, cuando no individualmente<sup>49</sup>.

Sociedad civil: los procesos de RSS deben ser sometidos a seguimiento y a evaluación por parte de los miembros de la sociedad civil, especialmente cuando se hayan registrado casos de conducta inapropiada, vulneración de los derechos humanos o violencia de género cometidos por personal del sector de la seguridad. Esto puede lograrse implicando a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, en los mecanismos oficiales de supervisión o mediante investigaciones e informes independientes sobre los procesos de RSS.

Véase la Herramienta sobre Género y control del sector de seguridad por parte de la sociedad civil

### ¿Qué es objeto de seguimiento y evaluación?

Los objetivos generales de los procesos de seguimiento son examinar y verificar la validez de las hipótesis formuladas en el análisis inicial, si los objetivos del proceso de reforma necesitan algún ajuste y si las "actividades necesarias para alcanzar los resultados deseados están en vías de ser aplicados de manera eficaz, y si registran los efectos previstos"<sup>47</sup>. En el contexto de la RSS, todos los programas y políticas relacionados con la reforma deben someterse a seguimiento y a evaluación de un modo coherente para garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados. Asimismo, deben ser valorados para determinar su incidencia específica sobre hombres, mujeres, niñas y niños; si gracias a ellos se previene, se responde ante y se sanciona de manera más eficaz la violencia de género; si el proceso de desarrollo y aplicación de la RSS ha sido participativo; y si se han alcanzado los objetivos relacionados con el género.

Entre los ejemplos de áreas generales sometidas a seguimiento y evaluación cuando se analiza una RSS con perspectiva de género figuran los siguientes:

- Incremento o reducción de la violencia de género (número y tipo de violaciones de los derechos humanos por parte de personal del sector de la seguridad denunciadas a lo largo del tiempo)<sup>48</sup>.
- Programas y servicios que pretenden dar una respuesta a la violencia de género.

- Inclusión de las cuestiones de género en los marcos de los programas.
- Acceso a los servicios de seguridad públicos para mujeres, hombres, niños y niñas.
- Acceso a la justicia para mujeres, hombres, niños y niñas.
- Igualdad de acceso a puestos de toma de decisiones en el sector de la seguridad.
- Leyes que abordan la violencia de género.
- Sensibilización de la población sobre los elementos de inseguridad de género como la violencia de género.
- Volumen de personal femenino en las instituciones del sector de la seguridad y puestos que ocupa dicho personal.
- Proceso de contratación, retención y promoción de mujeres en las instituciones del sector de la seguridad.
- Número de iniciativas de capacitación en materia de género e incidencia de esta.
- Políticas de seguridad que abordan las cuestiones de género.

### ¿Cómo se realizan el seguimiento y la evaluación?

Con el fin de garantizar un seguimiento y una evaluación de la RSS con perspectiva de género, las cuestiones de género pueden integrarse en los sistemas de gestión basados en resultados, y se deben utilizar indicadores sensibles al género.

#### Gestión basada en resultados

La gestión basada en resultados (RBM) es una herramienta utilizada con frecuencia para valorar actividades y resultados<sup>50</sup>. Este marco de gestión ayuda a planificar y aplicar estratégicamente las iniciativas orientadas hacia resultados y productos, midiendo si las actividades obedecen al propósito de un objetivo general. La RBM se centra en el rendimiento y en la consecución de resultados, productos y efectos que sean partes diferentes de una cadena de resultados. Las cadenas de resultados constan de diferentes fases estratégicas, que comienzan con una aportación como una política, una ley o un proceso de toma de decisiones:

## Cadena de resultados de la gestión basada en resultados: actividad, producto, resultado, incidencia prevista / objetivo general

En el contexto de la RSS con perspectiva de género, un plan de acción simplificado, que elija una actividad única para los diferentes sectores y que use el enfoque RBM podría tener la estructura siguiente<sup>51</sup>:

Sector	Objetivo general	Resultado	Producto	Actividad	Indicador
Policía	Servicio de policía con perspectiva de género.	Aumento del conocimiento sobre las cuestiones de género.	Agentes de policía capacitados en cuestiones de género.	1. Celebrar sesiones de capacitación sobre cuestiones de género y acerca de cómo responder a/tratar con los supervivientes de la violencia de género.	1. Número de agentes de policía capacitados. 2. Cambio del comportamiento para con los supervivientes de la violencia de género.
Fuerzas armadas	Incremento de la igualdad de género dentro de las fuerzas armadas.	1. Identificación de puntos de partida en materia de género en los procedimientos de contratación. 2. Incremento del número de mujeres en las fuerzas armadas.	1. Estudio de evaluación sobre los procedimientos de contratación y los posibles puntos de partida. 2. Cambio de la estrategia de contratación para promover la transversalización de mujeres.	1. Recogida de datos, razones o motivaciones para solicitar empleo dentro o fuera de las fuerzas armadas. 2. Medidas afirmativas para las mujeres candidatas.	1. Incremento del número de solicitantes femeninas. 2. Volumen de personal militar femenino. 3. Número de casos de acoso y abuso sexual denunciados.
Parlamento	Incremento de la protección frente a la violencia doméstica.	Disposiciones jurídicas que protegen a mujeres y a hombres frente a la violencia doméstica.	Ley sobre la prohibición de la violencia doméstica (incluye definiciones).	1. Inicio de la reforma jurídica en el Parlamento. 2. Redacción del texto con disposiciones jurídicas. 3. Promulgación de la ley.	Incremento de los juicios y las condenas por violencia doméstica.

Para acceder a una relación más detallada de indicadores relativos a la reforma judicial, véase el anexo A: "Ejemplos de indicadores: género y reforma del sector de la justicia".

### Indicadores

Resulta crucial establecer unos indicadores claros, cuantificables, basados en el contexto y sensibles al género para garantizar la eficacia del seguimiento y la evaluación de la RSS. Un indicador puede ser un número, un hecho o incluso una opinión que describa una situación o un cambio específicos. Cuando se utiliza el enfoque de gestión basada en resultados, los indicadores reflejan los productos de la cadena de resultados. Resulta útil diferenciar entre los distintos tipos de indicadores usados:

**Los indicadores de recursos** miden el grado en el que se han asignado recursos para garantizar que un proyecto o política pueda ejecutarse o aplicarse realmente.

**Los indicadores de rendimiento/proceso** miden las actividades durante su ejecución para realizar el seguimiento de los avances realizados en pos del logro de los resultados previstos.

**Los indicadores de progreso/resultado** miden los resultados a largo plazo del programa o la política.

Es posible adoptar medidas para garantizar que todos estos indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, sean sensibles al género. Según el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional: "Los indicadores sensibles al género tienen la función específica de señalar cambios relacionados con el género en la sociedad a lo largo del tiempo. Su utilidad radica en su capacidad para señalar cambios en la condición social y las funciones de las mujeres y los hombres a lo largo del tiempo, y, por tanto, para determinar si se está logrando la igualdad de género"<sup>52</sup>.

Resulta crucial utilizar ambos tipos de indicadores para conseguir una validación cruzada y una imagen completa de la incidencia de las políticas y los programas de la RSS (véase el recuadro 9). En el contexto de la RSS, los indicadores cualitativos y cuantitativos sensibles al género pueden definirse de la siguiente manera:

**Indicadores cuantitativos:** los indicadores cuantitativos sensibles al género se expresan mediante números. Pueden obtenerse a través de datos desagregados por sexo y edad procedentes de encuestas y registros administrativos.

#### Ejemplos:

- Número de agentes de policía capacitados en cuestiones de género.
- Volumen de personal militar femenino.
- Número de denuncias por violencia de género<sup>53</sup>.
- Número de hombres y mujeres que denuncian acoso contra los gais.

**Indicadores cualitativos:** la documentación de opiniones, percepciones o dictámenes. Los indicadores cualitativos pueden desarrollarse mediante encuestas de opinión, entrevistas, audiencias públicas, observación de participantes y debates en grupos temáticos. Ejemplos:

- Un índice de aprobación más elevado de las intervenciones policiales contra la violencia doméstica.
- Un mayor compromiso con las políticas y las disposiciones legales con perspectiva de género.
- Entornos de trabajo no discriminatorios y favorables a la familia.
- Compromiso parlamentario con las iniciativas de transversalización de género<sup>54</sup>.

## Recuadro 9

Misión de las Naciones Unidas en Liberia y reforma de la policía: combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos<sup>55</sup>

Las cifras de contratación por sí solas no ofrecen información suficiente, ya que muchas mujeres abandonan su trabajo tras un breve período. Una medida cuantitativa como esta podría complementarse por un enfoque cualitativo, para lo cual se podría entrevistar tanto a quienes optan por continuar como a quienes deciden abandonar su empleo. De ese modo se entenderían mejor las razones que promueven y desalientan el empleo femenino en la policía (o en otras instituciones del sector de la seguridad).

Algunas cuestiones que se podrían explorar son:

- ¿Cómo responde la policía ante casos que implican tanto a mujeres como a hombres, y cuáles son las diferencias en sus respuestas, antes y después de la capacitación? ¿Cuál es la percepción de los agentes que han recibido capacitación sobre las diferencias en su comportamiento? ¿Y cuál es la percepción de las mujeres y los hombres que deben tratar con la policía; por ejemplo, las organizaciones de mujeres que promueven y protegen los derechos de mujeres y de niños, en particular en lo tocante a la violencia de género; o los organismos de derechos humanos u otras ONG?
- ¿Qué tipos de quejas se presentan sobre la policía después de la capacitación?
- ¿Qué porcentaje de mujeres, hombres, niños y niñas confía en que recibirán un trato justo por parte de la policía (y se observa algún cambio en esa percepción)?
- ¿Existe alguna prueba de que la policía tenga más probabilidades de trabajar productivamente con otros organismos para tratar de abordar las cuestiones de género en su trabajo, por ejemplo, en actividades de prevención de la delincuencia?
- ¿Qué calidad tuvo la capacitación impartida? ¿Se centró en los derechos de las mujeres a la seguridad y la protección? ¿Promovió una comprensión de los factores y los vínculos entre la violencia de género, la falta de seguridad y el VIH? ¿Se fomentó un diálogo sobre cultura y derechos humanos, por ejemplo, sobre qué derechos están protegidos en los mecanismos consuetudinarios de resolución de disputas y en los procesos de resolución formales?

- Percepciones sobre los mecanismos existentes para responder ante la violación masculina en las cárceles.

Asimismo es importante interpretar correctamente los indicadores. Por ejemplo, un incremento en las denuncias de violencia sexual puede significar una mejora de los servicios de respuesta y de la conciencia general de los derechos entre las mujeres, o puede significar un incremento de los casos de violencia sexual.

"En algunos programas con los que colaboro, interpretamos un incremento del número de denuncias por delitos de violencia contra las mujeres y los niños como un indicador de que las mujeres y los niños cada vez son más conscientes de sus derechos (y demandan crecientemente una respuesta por parte del sector de la seguridad y la justicia), lo que supone un paso adelante para abordar el problema, y también puede indicar que el sector de la seguridad (la policía en este caso) ha mejorado"<sup>56</sup>.

### 4.3 ¿Cómo se pueden realizar auditorías de género a las instituciones del sector de la seguridad?

Además de incorporar las cuestiones de género a los procesos de seguimiento y evaluación de la RSS, las auditorías de género de las instituciones del sector de la seguridad pueden proporcionar información más detallada para guiar los procesos de reforma. Las instituciones del sector de la seguridad pueden beneficiarse ampliamente de dichas auditorías, ya que tienen como objetivo "identificar áreas de fortaleza y éxito, políticas y prácticas innovadoras, así como desafíos constantes para sentar las bases de los planes de acción en materia de género"<sup>58</sup>.

Las auditorías de género pueden ser el primer paso para guiar un proceso eficaz de incorporación o de reforma del género; también pueden constituir una herramienta útil para someter a seguimiento y evaluación las iniciativas de transversalización de género.

La falta de transparencia en muchas instituciones del sector de la seguridad, como las fuerzas armadas o los servicios de inteligencia, suele ser un obstáculo que es preciso superar antes de iniciar las auditorías de género. Otros factores de los que dependen las auditorías de género son:

- La voluntad política.
- La capacidad técnica.
- La disposición a rendir cuentas y a asumir responsabilidades.
- La estructura de la organización.

A pesar de estos desafíos, la auditoría a una institución para conocer su perspectiva de género puede ser un buen comienzo para definir las necesidades específicas de reforma.

### ¿Quién puede llevar a cabo auditorías de género?

Como sucede con la mayor parte de las iniciativas de carácter organizacional, las auditorías de género requieren un compromiso por parte de la alta dirección. No obstante, el compromiso de todo el personal de la institución es igualmente importante. Un proceso inclusivo garantiza un sentimiento de apropiación, rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados del proceso de auditoría.

## Recuadro 10

## Evaluación de la policía en los Estados Unidos

"La evaluación minuciosa del proyecto experimental de policía de proximidad perseguía dos fines. Uno de ellos era consolidar los objetivos de la policía de proximidad entre los agentes criticando con frecuencia su actuación. El otro era averiguar si los ciudadanos advertían algún cambio en la calidad de la acción policial... La evaluación por parte del Departamento de Policía de Houston de la "vigilancia policial orientada a los barrios" se apoyó en diversos tipos de informes: informes de evaluación bianuales de los agentes de patrulla, hojas de trabajo mensuales de estos agentes, formularios de información comunitaria, formularios para recoger los comentarios de los ciudadanos sobre las llamadas en las que se requería ayuda policial, cuestionarios de los investigadores y formularios de evaluación del superior inmediato de los agentes"<sup>67</sup>.

	Ventajas	Desventajas
<b>Equipo de auditoría interno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La auditoría puede resultar menos cara y más fácil de realizar, ya que no es necesario contratar a consultores externos.</li> <li>Conocimiento de la estructura interna, los procedimientos y las jerarquías.</li> <li>Puede tomarse más en serio, dependiendo de su puesto dentro de la institución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de independencia.</li> <li>Consecuencias potenciales para el personal del equipo de evaluación en caso de críticas sobre el comportamiento.</li> <li>Obstáculos potenciales debido a las jerarquías.</li> <li>Inexperiencia en la realización de auditorías de género.</li> </ul>
<b>Equipo de auditoría externo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un punto de vista más independiente, una perspectiva potencialmente más amplia.</li> <li>No se temen las consecuencias de emitir críticas sobre los procesos internos.</li> <li>Experiencia en la realización de auditorías de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de comprensión del modo en que funciona la organización o la institución específica.</li> <li>Una capacidad potencialmente menor para conseguir la cooperación del personal y la apropiación del proceso.</li> <li>Ausencia de una visión, un objetivo y una interpretación del resultado comunes.</li> </ul>

Las auditorías y las evaluaciones de género pueden ser realizadas por un equipo interno o bien por evaluadores externos<sup>59</sup>. Estas dos estrategias presentan ventajas y desventajas (véase más atrás).

La coordinación y la relación entre el equipo de evaluación y el personal de la organización resulta crucial en ambos casos. Jocelyne Scott, consultora jurídica independiente, sugiere llevar a cabo una evaluación inicial desde una perspectiva externa y un seguimiento y una evaluación internos continuos. Además, Scott sostiene que los consultores externos también dependen de la cooperación interna y de la voluntad política de la alta dirección<sup>60</sup>. Por tanto, sugiere que los mandatos para la auditoría de género deben elaborarse en coordinación con los representantes de la sociedad civil y que la auditoría puede ser dirigida por una persona o institución que conserve su independencia. Como sucede con la capacitación en materia de género, puede ser beneficioso incluir tanto a un hombre como a una mujer en el equipo de auditoría de género.

Aunque la composición de los equipos de auditoría de género variará en función de la institución y del contexto específicos, lo ideal sería que sus componentes tuvieran experiencia de trabajo con instituciones del sector de la seguridad y con cuestiones de género, como por ejemplo:

- Ombudsman
- Puntos focales de género.
- Inspectores de prisiones independientes.
- Grupos de trabajo interdepartamentales.
- Unidades de género en misiones de mantenimiento de la paz.
- Organizaciones de derechos humanos u organizaciones de mujeres.
- Asociaciones de juristas o colegios de abogados.
- Expertos en auditorías de género, contratados como consultores.

### ¿Qué se audita?

Una auditoría de género habitualmente se centra en analizar una amplia variedad de cuestiones de género internas. La auditoría puede centrarse en estrategias de autoevaluación que analizan las percepciones de las personas y aplicar diversas técnicas de obtención de información para analizar las políticas, las estructuras, los programas y al personal de la institución correspondiente (véase el recuadro 11). Por otra parte, las auditorías de género deben centrarse en la incidencia que tiene la institución sobre los hombres, las mujeres, las niñas y los niños.

## Recuadro 11

### Autoevaluación sobre contratación y retención de mujeres en el ámbito de la aplicación de la ley<sup>61</sup>.

*Proceso recomendado para pequeños organismos.*

Debido a que los pequeños organismos cuentan con recursos y personal limitados, a continuación se describe un proceso de evaluación modificado:

- Formar un comité constituido por:
  - La persona que asume el mando, encargada de la contratación o la capacitación.
  - Empleadas, si es posible. Si el organismo no cuenta con empleadas, solicitar la ayuda de un organismo vecino con mujeres en su plantilla.
  - Una representante de la comunidad.
  - Un experto en personal.
  - Un abogado con experiencia en derechos civiles y Derecho laboral.
- Convocar una reunión para debatir el proceso de evaluación, presentar a todos los miembros al equipo, informarse sobre la situación de las mujeres en la organización de aplicación de la ley y realizar las asignaciones de evaluación. Asignar evaluaciones a miembros del equipo con arreglo a sus conocimientos especializados y al tiempo disponible.
- Establecer una cronología para la evaluación y el desarrollo de las recomendaciones.
- Cuando los miembros hayan finalizado su evaluación, convocar de nuevo al comité y debatir las conclusiones de cada parte de la evaluación. Preparar un informe final con recomendaciones sobre los cambios que es necesario introducir. Recomendar prioridades para realizar las modificaciones.
- Cuando se hayan aprobado las recomendaciones, nombrar a una persona de alto rango para realizar el seguimiento del progreso y para informar al respecto trimestralmente.

En el caso de las estrategias de autoevaluación, a menudo se utilizan listas de verificación para averiguar qué grado de transversalización del género se ha aplicado en las instituciones. Esto implica un buen conocimiento de los procesos, las metas, los objetivos y el mandato de la institución. Una autoevaluación no refleja necesariamente la incidencia real de las políticas de las instituciones. Algunos ejemplos de cuestiones que abordar en un cuestionario de autoevaluación:

- El nivel de compromiso y de prioridad de las cuestiones de género en la planificación del programa.
- La medida en que el personal de los diferentes niveles de la organización comprende los conceptos y las políticas relacionados con el género.
- La capacidad técnica de la organización, como el conocimiento técnico en materia de género, el desarrollo de capacidades, el seguimiento y la evaluación.
- La cultura institucional y los posibles prejuicios que desembocan en una discriminación contra las trabajadoras, las socias o las beneficiarias.

Una combinación de autoevaluación y de evaluación relativa al procedimiento promete arrojar una imagen más completa que el uso de un único enfoque. En este contexto, la auditoría debe incluir las siguientes cuestiones:

### ? La institución<sup>62</sup>:

- ¿Cuenta con igualdad de representación de hombres y mujeres en todos los niveles de la organización?
- ¿Cuenta con políticas y prácticas de recursos humanos que fomenten la contratación de mujeres, así como su retención y promoción?
- ¿Dispone de políticas y mecanismos dirigidos a prevenir y hacer frente al acoso sexual, la discriminación y la violencia?
- ¿Posee la capacidad técnica necesaria para trabajar en temas específicos de género?
- ¿Proporciona capacitación en materia de género a todo su personal?
- ¿Incorpora las cuestiones de género en sus políticas, programas e iniciativas?
- ¿Destina los fondos adecuados al desarrollo de iniciativas específicas de género?

### ¿Cómo se audita?

Antes de comenzar una auditoría o una evaluación de género, se debe llevar a cabo un examen rápido de los documentos existentes como mandatos y disposiciones jurídicas, para aportar información al mandato inicial<sup>63</sup>. Una visión clara y unos objetivos y metas compartidos de la auditoría ayudan a crear un proceso que desarrolla capacidades, y un resultado que puede resultar útil como plataforma para iniciativas de transversalización de género (véase el recuadro 12).

Como sucede con el seguimiento y la evaluación de la RSS, la combinación de datos cualitativos y cuantitativos ha demostrado ser más exhaustiva que la opción de recurrir solamente a la recopilación de un tipo de datos, ya que permite una verificación más amplia de las conclusiones de la investigación<sup>65</sup>. Uno de los desafíos de las auditorías de género, y de la evaluación en general, es que los diferentes métodos de obtención de datos no siempre conducen a los mismos resultados. Por otra parte, dependiendo del contexto específico, algunas personas se sienten más cómodas compartiendo sus opiniones o pueden verse forzadas a ofrecer respuestas que consideran que el entrevistador desea escuchar<sup>66</sup>. Los datos pueden obtenerse por medio de varios métodos, que en todos los casos deben estar desagregados por sexo, como:

- Un análisis documental de la documentación existente, incluido el material de las políticas y los programas internos.
- Las encuestas no deben ser llevadas a cabo obligatoriamente en persona. Pueden realizarse mediante cuestionarios anónimos distribuidos al personal.
- Entrevistas: en función del tamaño de la institución, las entrevistas en profundidad con miembros de su personal pueden propiciar un mayor margen para la investigación cualitativa.
- Los debates en grupos focales pueden celebrarse con sesiones aparte para mujeres y hombres, o para personas pertenecientes a distintos niveles de la organización si la cultura es muy jerárquica. Pueden constituir un espacio para una exploración más detenida de las dinámicas de las instituciones y de los posibles estereotipos y otros obstáculos que frenan la transversalización de género. Los procesos inclusivos de las auditorías de género permiten desarrollar la apropiación del proceso y el compromiso para implantar iniciativas de transversalización de género basadas en recomendaciones de las auditorías.

## Recuadro 12 Auditoría de género a la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

"La primera auditoría de género a la OIT (octubre de 2001 - abril de 2002), propuesta para evaluar el avance y así establecer una referencia de transversalización de género en la organización. La auditoría fue participativa con el fin de potenciar el aprendizaje organizativo máximo acerca del 'cómo' de la transversalización de las cuestiones de género. La auditoría de género tuvo dos componentes principales: 1) auditorías de género participativas en 15 unidades de trabajo sobre el terreno y en la sede central; 2) un análisis documental de las publicaciones y documentos clave de la OIT a escala mundial. Durante el período de auditoría se analizaron 750 documentos y publicaciones internos. En los talleres y las entrevistas participaron alrededor de 450 empleados, electores, asociados en la implementación y organizaciones de mujeres. El equilibrio general de sexo entre el personal fue relativamente parejo, mientras que entre otros participantes hubo en torno a un 20% más de mujeres. Un total de 31 miembros voluntarios del personal, 7 de ellos hombres, pertenecientes a 21 unidades de trabajo, recibieron capacitación como facilitadores de auditorías de género<sup>64</sup>.

### ■ Análisis DAFO

El análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades para la transversalización de las cuestiones de género en las instituciones de la seguridad implica identificar los factores internos y externos que son favorables y desfavorables.



Las conclusiones de la auditoría, reflejadas en un informe final, debían difundirse en el seno de la organización por medio de talleres, seminarios y debates en grupo. En particular, las conclusiones debían presentarse a la alta dirección, y conducir a actividades de seguimiento concretas como el desarrollo de nuevas políticas, programas y planes de acción (véase el recuadro 13)<sup>67</sup>. Un ejemplo es el desarrollo de un plan de acción de género, como el plan del Departamento de Asuntos de Desarme (DAD).

*"El objetivo general del plan de acción es facilitar el avance del desarme. El DAD consolidará el diálogo y la acción relacionados con el desarme mediante la incorporación de la perspectiva de género en su trabajo diario. Una hipótesis básica que subyace a este plan de acción es que el desarme (tanto en sentido general como por medio de iniciativas específicas) puede consolidarse a través de una integración de los conocimientos sobre los debates, la toma de decisiones y las acciones relacionadas con el desarme, y mediante una participación más equitativa de las mujeres en la toma de decisiones. Por tanto, un elemento esencial*

*del trabajo del Departamento de Asuntos de Desarme en este ámbito es identificar sinergias y oportunidades potenciales para apoyar de manera simultánea un desarme efectivo y una mayor igualdad de género*<sup>68</sup>.

En 2003, el DAD contrató a dos expertos en género externos para desarrollar y redactar su plan de acción en materia de género. Los consultores celebraron talleres con el personal de las diferentes divisiones para debatir en qué medida las cuestiones de género eran pertinentes para su trabajo, y elaboraron conjuntamente listas específicas por delegaciones con acciones para consolidar la transversalización de género. El resultado fue un documento de 49 páginas centrado en ofrecer un contexto teórico sobre cuestiones de género y de desarme, así como identificar iniciativas y listas de verificación prácticas sobre transversalización de género.

Juliet Hunt, experta en transversalización de las cuestiones de género, señala: "Los mejores resultados que he visto se producen tras evaluaciones en las que la planificación y el seguimiento son partes integrantes del proceso de evaluación. Si bien poner en marcha un plan de acción sobre género no es la fórmula mágica para tener éxito (ni tampoco lo son los indicadores sensibles al género), puede resultar de ayuda, siempre que al desarrollar el plan se apliquen unas condiciones y unos principios básicos"<sup>69</sup>.

En el caso del Servicio de Policía de Irlanda del Norte, un equipo interno llevó a cabo la auditoría de género y seguidamente desarrolló un plan de acción sobre cuestiones de género. El objetivo de la auditoría de género fue: "investigar y abordar las políticas, los procedimientos y las prácticas existentes y futuros que excluyen o impiden a las mujeres desempeñar una función plena dentro del Servicio de Policía de Irlanda del Norte, y examinar las prácticas laborales de la organización y proponer acciones que mejoren el equilibrio entre trabajo y vida personal, garantizando al mismo tiempo la eficacia operativa. [...] El grupo de acción sobre género fue creado en noviembre de 2003 y se reunió como grupo principal en cuatro ocasiones, bajo la presidencia de la superintendente jefe, Maggie Hunter. Se creó un subgrupo para desarrollar el informe y el plan de aplicación"<sup>70</sup>.

### Recuadro 13

### Componentes de un plan sobre las mujeres, la paz y la seguridad (WPS)<sup>71</sup>

#### 1. Introducción

Esta sección puede ofrecer una breve introducción sobre las mujeres y acerca de las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad, así como una descripción del proceso de desarrollo del plan de acción.

#### 2. Fundamentación

Aquí se debe hacer referencia a los mandatos en materia de mujeres, paz y seguridad (WPS), como la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a su importancia y a cómo se relacionan con la institución o el Estado correspondiente.

#### 3. Objetivos a largo y a corto plazo

Mediante el debate de la importancia relativa de los diferentes mandatos relativos a las mujeres, la paz y la seguridad y dando prioridad posteriormente a determinadas áreas de acción, es posible determinar los objetivos a corto plazo.

#### 4. Iniciativas específicas

Las iniciativas deben guardar una relación directa con los objetivos o mandatos específicos de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se debe especificar el agente específico responsable de la aplicación así como los indicadores, los plazos y los recursos (humanos, materiales y financieros).

#### 5. Plazo

Se puede incluir un calendario general para la realización del plan en su totalidad, un calendario para cada iniciativa específica o un calendario para el seguimiento y la evaluación.

#### 6. Seguimiento y evaluación

Además del calendario y los indicadores, es posible incluir otros mecanismos de seguimiento y evaluación como el establecimiento de los informes anuales o la creación de un organismo de seguimiento.

#### 7. Presupuesto

Un presupuesto especializado resulta esencial para garantizar la aplicación concreta y sostenible de los planes de acción, incluso de los más modestos.

#### 4.4 ¿Cómo se puede realizar un seguimiento y una evaluación de las iniciativas de transversalización del género en las instituciones del sector de la seguridad?

La transversalización de género es una de las estrategias fundamentales para lograr que el sector de la seguridad integre la perspectiva de género. En el epígrafe de la transversalización de género puede tener cabida un amplio abanico de iniciativas diferentes; si bien está centrado en garantizar la igualdad a la hora de incluir las necesidades y los intereses de mujeres y de hombres en las políticas y programas del sector de la seguridad. De conformidad con la definición autorizada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas:

*"La transversalización de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante del diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad"*<sup>72</sup>.

Como tales, las iniciativas de transversalización de género pueden ir desde la reforma de los protocolos penitenciarios internos y la garantía del respeto de la dignidad humana de mujeres y de hombres, hasta la realización de una evaluación sobre la incidencia de las cuestiones de género de una política de seguridad nacional, pasando por el nombramiento de un punto focal en el Ministerio de Defensa. Las auditorías de género, según se describen en la sección 4.3, constituyen una herramienta útil para evaluar qué iniciativas sobre género ya se han aplicado, cuáles han sido sus efectos y qué lagunas y áreas de mejora se detectan.

Sin embargo, las iniciativas de transversalización de género a menudo se aplican sin un seguimiento y una evaluación adecuados para calibrar su incidencia y para documentar las buenas y malas prácticas.

El seguimiento y la evaluación de la transversalización de género pueden llevarse a cabo mediante una estrategia de autoevaluación o bien por medio de un enfoque de evaluación operativa externa. Cuando existe un plan de acción en materia de género, el seguimiento y la evaluación de las actividades de transversalización de género son relativamente sencillos de llevar a cabo, ya que estos planes ya colocan la transversalización de género en un marco concreto y pueden incluir indicadores.

#### ¿Quién realiza el seguimiento y la evaluación?

El seguimiento y la evaluación de los mecanismos de transversalización de género pueden ser llevados a cabo de manera interna por la institución del sector de la seguridad correspondiente (por ejemplo, por parte del punto focal de género en colaboración con especialistas internos en materia de seguimiento y evaluación), o bien por especialistas externos en materia de género, organizaciones de la sociedad civil como grupos de mujeres, o incluso organizaciones internacionales<sup>73</sup>. Como ya se ha mencionado, el equilibrio de género dentro del equipo de seguimiento y evaluación es crucial. En los casos en que se han registrado denuncias de explotación y abuso sexual cometidos por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, se han llevado a cabo diversas labores de seguimiento (véase el recuadro 14).

#### ¿Qué es objeto de seguimiento y evaluación?

Con el fin de averiguar si las iniciativas de transversalización de género tienen una incidencia positiva, es necesario hacer un seguimiento de los objetivos específicos de estas iniciativas. Para ello, existe la posibilidad de utilizar indicadores. Estos pueden servir para medir la eficacia y el éxito de la aplicación de las iniciativas de transversalización de género como la capacitación en materia de género, la implantación de políticas sensibles al género y la contratación de mujeres, así como la sensibilidad hacia los hombres y las mujeres enfermos de VIH/SIDA.

#### ¿Cómo se realizan el seguimiento y la evaluación?

Como ya se ha indicado en secciones anteriores, pueden utilizarse indicadores, encuestas, entrevistas y otros mecanismos de recogida de datos para el seguimiento y la evaluación de las iniciativas de transversalización de género adoptadas en el seno de las instituciones del sector de la seguridad.

En este contexto también se puede utilizar la gestión basada en resultados para realizar un seguimiento de las labores de transversalización de género. Por ejemplo, la UNESCO ha aplicado estratégicamente la gestión basada en resultados junto con la transversalización de género y afirma que los dos enfoques son "procesos que se refuerzan mutuamente"<sup>74</sup>. La inclusión de los indicadores de transversalización de género en los mecanismos de seguimiento de los resultados, los marcos de políticas y las directrices existentes puede ser otra estrategia para introducir el seguimiento y la evaluación de las iniciativas de transversalización de género en las estructuras de seguimiento y evaluaciones existentes.

Entre los ejemplos de indicadores de iniciativas institucionales de transversalización de género, cabe citar los siguientes:

- Un lenguaje sensible con el género en los manuales.

#### Recuadro 14

#### Casos de seguimiento de presunto abuso y explotación sexuales por parte de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

*"Siguiendo una secuencia de respuestas ad hoc procedentes tanto desde la misión de las Naciones Unidas en la RDC y desde el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DPKO) que abordan acusaciones de explotación y abuso sexual en el seno de la MONUC, se creó una oficina específica, la Oficina de Lucha contra la Explotación y los Abusos Sexuales (OASEA). En el DPKO no existía ningún modelo para la creación de esta oficina o su mandato; tampoco había normas o procedimientos establecidos para la realización de las investigaciones. Existía un vacío normativo; la definición de las políticas sobre aspectos cruciales como la responsabilidad de las Naciones Unidas para con las víctimas o cómo abordar las demandas de paternidad se encontraba en estado embrionario. La OASEA definió sus responsabilidades en tres áreas clave: 1) realización de investigaciones, 2) desarrollo de políticas y asesoramiento, 3) capacitación, sensibilización y promoción"*<sup>74</sup>.

## Recuadro 15

## Elaboración de presupuestos con perspectiva de género en la India

"En la India, el Ministerio para el Desarrollo de las Mujeres y los Niños ha asumido la tarea de desarrollar herramientas en materia de presupuestos sensibles al género. Las herramientas incluyen perfiles de gasto público basados en el género. Con respecto a los destinatarios, varios planes indican componentes específicos para mujeres, como aportaciones especiales para niñas estudiantes en planes relacionados con la educación, programas sanitarios para mujeres, programas de capacitación y empleo para mujeres, microcréditos especializados para mujeres y leyes especiales relativas a la violencia contra las mujeres. Recientemente, el Ministerio también ha creado un comité de alto nivel para la elaboración del índice de desarrollo del género"<sup>76</sup>.

- Puntos focales de género que consisten en equipos mixtos que apoyan y realizan un seguimiento de las iniciativas de transversalización de género.
- Inclusión de las cuestiones de género en planes estratégicos y en otros documentos de políticas.
- Incluir las cuestiones de género como temas de sesiones habituales de capacitación en academias de policía, facultades de Derecho y otros centros educativos del sector de la seguridad.
- Visibilidad de las mujeres (por ejemplo, imágenes en el sitio web o en publicaciones, etc.).
- Sensibilidad de género entre el personal.

Varias instituciones y programas del sector de la seguridad han implantado iniciativas de transversalización de género. Se recomienda evaluar cada actividad para obtener las mejores prácticas y las lecciones aprendidas de cada medida adoptada.

Véase la Herramienta sobre Formación en materias de género para el personal del Sector de la Seguridad

La elaboración de presupuestos con perspectiva de género es una herramienta para el seguimiento y la evaluación de la sensibilidad al género de los presupuestos y de la asignación de recursos. Se trata de intentos dirigidos a descomponer o desglosar los presupuestos según la incidencia que tienen en las mujeres y los hombres (véase el recuadro 15)<sup>76</sup>.

"La elaboración de presupuestos con perspectiva de género (GRB) consiste en garantizar que los presupuestos gubernamentales y las políticas y los programas subyacentes aborden las necesidades y los intereses de las personas que pertenecen a diferentes grupos sociales. Así, la elaboración de presupuestos con perspectiva de género analiza los prejuicios que pueden surgir debido a que una persona sea hombre o mujer, pero al mismo tiempo considera la desventaja experimentada como consecuencia de la etnia, la casa, la clase social o el nivel de pobreza, la ubicación y la edad. La elaboración de presupuestos sensibles al género no consiste en separar presupuestos para mujeres y hombres, ni en presupuestos divididos de manera equitativa. Su objetivo es determinar si las necesidades de hombres y mujeres son las mismas, y cuándo se diferencian. Si las necesidades son diferentes, la asignación debe ser diferente"<sup>77</sup>.

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, la Secretaría del Commonwealth y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá han creado un completo sitio web sobre elaboración de presupuestos con perspectiva de género en el que se enumera una serie de recursos y de materiales de capacitación: <http://www.gender-budgets.org>

# 5 Principales recomendaciones

- 1. Voluntad política, plazos apropiados y recursos financieros suficientes**  
 Con el fin de garantizar un seguimiento y una evaluación con perspectiva de género, la voluntad política por parte de la dirección resulta esencial. Una estrategia consiste en identificar y apoyar a los "promotores del género" en el seno de la alta dirección. También son esenciales unos plazos y una asignación presupuestaria apropiados.
- 2. Datos desagregados por sexo y edad**  
 Los datos recopilados durante el seguimiento y la evaluación siempre deben desagregarse por sexo y edad para identificar las diferentes necesidades y prioridades en materia de seguridad y justicia. Para un análisis exhaustivo de los datos, también resulta útil realizar un desglose con arreglo a otros factores como los ingresos, el origen étnico, la religión, la región, la orientación sexual o la capacidad física.
- 3. Consultar a mujeres y hombres**  
 Las entrevistas y los grupos focales con interesados claves a menudo no incluyen a mujeres. Por ejemplo, es importante buscar a empleadas de las instituciones del sector de la seguridad (aunque no ocupen puestos de alto rango) para obtener información precisa sobre las necesidades de reforma.
- 4. Consultas con grupos marginados y con organizaciones de la sociedad civil**  
 La inclusión activa de grupos marginados en los procesos de seguimiento y evaluación aumenta la probabilidad de que la reforma sea sostenible e integral. Las consultas con organizaciones de mujeres, asociaciones de pueblos indígenas, minorías étnicas, personas LGBT, comunidades rurales, familias con ingresos bajos, grupos de promoción de los derechos del niño y otros pueden contribuir a la adopción de nuevas perspectivas en el programa de reformas y a garantizar que también se satisfagan sus necesidades.
- 5. Inclusión de las cuestiones de género**  
 Cuestiones como la violencia de género y las diferencias de género en el acceso a la justicia y la seguridad deben incluirse de manera específica en el seguimiento y la evaluación.
- 6. Indicadores sensibles al género**  
 La inclusión de indicadores sensibles al género en las políticas y los programas de la RSS permitirá un seguimiento y una evaluación concienzudos para determinar la incidencia de las reformas sobre hombres, mujeres, niñas y niños.
- 7. Sensibilización y conocimientos especializados en materia de género**  
 Los equipos de seguimiento y evaluación deben incluir personal con conocimientos especializados sobre género para garantizar que las cuestiones de género se incorporen al proceso y que se utilicen unas técnicas de obtención de datos apropiadas. Se pueden impartir sesiones informativas o de capacitación al equipo en su conjunto.
- 8. Equipos representativos de seguimiento y evaluación**  
 Los equipos mixtos de hombres y mujeres, cuyo ideal incluiría a expertos internacionales y locales de diferentes grupos sociales, étnicos, religiosos y minoritarios pueden incrementar la eficacia del equipo para acceder a diferentes comunidades, así como su legitimidad. Contratar traductores de ambos sexos.
- 9. Combinación de datos y de indicadores cuantitativos y cualitativos**  
 Un seguimiento y una evaluación integrales deben incluir elementos cuantitativos y cualitativos. Aunque los datos cuantitativos habitualmente son más fáciles de evaluar y de comparar, la exclusión de los aspectos cualitativos supone ignorar dimensiones y cuestiones importantes.
- 10. Realización de auditorías de género específicas del sector de la seguridad**  
 La integración del género en las evaluaciones generales de la RSS no suele proporcionar suficiente información específica para identificar las reformas necesarias en lo tocante a la transversalización de género. Realizar una auditoría de género en profundidad a la institución específica puede suministrar información valiosa para el cambio institucional.
- 11. Prioridad para el seguimiento y la evaluación de las iniciativas de transversalización de las cuestiones de género**  
 Cuando las instituciones del sector de la seguridad ponen en marcha iniciativas de transversalización de género, deben incluir un seguimiento y una evaluación amplios para determinar el efecto de la iniciativa y documentar buenas y malas prácticas con el fin de mejorar la eficacia de las futuras iniciativas de transversalización del género.

# 6 Recursos adicionales

## Sitios web útiles

Banco Mundial: Bibliography on Gender Monitoring and Evaluation (M&E) and Indicators -  
<http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/HTML/Gender-RG/Source%20%20documents/Reference%20Lists/Monitoring%20%20Evaluation/REFM&E1%20M&ELiteratureReviewOct01.pdf>

## Guías prácticas y manuales

Ball, N., Nicole, Bouta, T. y van Goor, L., **Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework**, Instituto Clingendael del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, 2003.  
[http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030800\\_cru\\_paper\\_ball.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030800_cru_paper_ball.pdf)

Beck, T., **Using Gender-Sensitive Indicators: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders** (Secretaría del Commonwealth: Londres), 2005.  
[http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/%7BD30AA2D0-B43E-405A-B2F0-BD270BCEFA3%7D\\_ugsi\\_ref.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BD30AA2D0-B43E-405A-B2F0-BD270BCEFA3%7D_ugsi_ref.pdf)

Centro de Investigación Berghof para el Manejo Constructivo del Conflicto, **Berghof Handbook for Conflict Transformation** (Centro de Investigación Berghof para el Manejo Constructivo del Conflicto: Berlín), 2003.  
[http://www.berghof-handbook.net/std\\_page.php?LANG=e&id=4](http://www.berghof-handbook.net/std_page.php?LANG=e&id=4)

CIDA, **Guide to Gender-Sensitive Indicators** (Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional: Quebec), 1997.  
[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/\\$file/WID-GUID-E.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/$file/WID-GUID-E.pdf)

CIDA, **Results-based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles**.  
<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218132656-PPK>

Grupo de trabajo del OCDE/Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre evaluación de la ayuda, **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management** (OCDE: París), 2002.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

Kievelitz, U. et al., **Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations** (GTZ: Berlín), 2004.  
<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0172.pdf>

OCDE, **OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR) - Supporting Security and Justice** (OCDE: París), 2007.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

PNUD, **Handbook on Monitoring and Evaluation of Results**, Oficina de Evaluación, Nueva York, 2002.  
[http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary\\_m\\_o.htm](http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary_m_o.htm)

PNUD, 2006, **Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-poor and Gender Sensitive Indicators**, PNUD, Centro de Oslo para la Gobernanza, Oslo.  
<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf>

## Artículos e informes en línea

Germann, W. y Edmunds, T., **Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment** (DCAF/BICC: Ginebra), 2003.  
<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=security+sector+reform&lng=en&id=20278&nav1=4>

Kinzelbach, K. y Cole, E., **Monitoring and Investigating the Security Sector** (PNUD/DCAF: Ginebra), 2007.  
<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=27755&nav1=4>

Moser, C., **An Introduction to Gender Audit Methodology: Its Design and Implementation in DFID Malawi** (Instituto de Desarrollo de Ultramar: Londres), 2005.  
[http://www.odi.org.uk/PPPG/publications/papers\\_reports/ODI\\_Moser\\_gender\\_audit\\_methodology.pdf](http://www.odi.org.uk/PPPG/publications/papers_reports/ODI_Moser_gender_audit_methodology.pdf)

Anderlini, S.N., **Mainstreaming Gender in Conflict Analysis: Issues and Recommendations**, Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction No. 33 (Banco Mundial: Washington DC), 2006.  
[http://www.womenwarpeace.org/issues/Mainstreaming\\_gender\\_Anderlini.pdf](http://www.womenwarpeace.org/issues/Mainstreaming_gender_Anderlini.pdf)

Rubin, D. y Missokia, E., **Gender Audit for USAID/Tanzania** (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), 2006.  
[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADH239.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADH239.pdf)

UNESCO, **UNESCO's Gender Mainstreaming Implementation Framework (GMIF) for 2002-2007** (2003).  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131854e.pdf>

Dependencia de Mujer e Igualdad, **Gender Impact Assessment** (Departamento de Comercio e Industria, sin fecha de publicación: Londres).  
[http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender\\_impact\\_assessment.pdf](http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender_impact_assessment.pdf)

## Anexo A: Ejemplos de indicadores: género y reforma de la justicia

Elaborado por Juliet Hunt para el taller sobre género y reforma del sector de la seguridad del DCAF, el UN-INSTRAW (ahora ONU MUJERES), la OSCE/OIDDH, Ginebra, 16-19 de agosto de 2007.

Área de reforma de la justicia	Ejemplos de resultados en materia de igualdad de género	Ejemplos de indicadores sensibles al género	Método de recogida de datos
Objetivo: un sistema de justicia eficaz y responsable, y la consolidación del Estado de derecho.	Promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, las niñas, los hombres y los niños.	Indicador de resultado: un incremento del porcentaje de mujeres y hombres que confían en que el sistema legal les tratará de manera justa, por origen étnico, grupo socioeconómico y otras categorías.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta de referencia durante el análisis de la RSS.</li> <li>Encuesta realizada una vez concluido el programa de RSS.</li> </ul>
Reforma legislativa	Un marco jurídico que protege los derechos de todos los ciudadanos, con independencia de su sexo, edad, origen étnico, religión, condición socioeconómica, orientación sexual, discapacidad o estado de salud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La legislación nacional es revisada de conformidad con la CEDAW y la CRC.</li> <li>La reforma legislativa ha detectado y eliminado conflictos entre el Derecho consuetudinario y el Derecho tradicional para proteger explícitamente los derechos humanos de las mujeres y las niñas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de referencia de los derechos de las mujeres en el Derecho consuetudinario y en la legislación oficial.</li> <li>Verificación basada en estatutos jurídicos durante la ejecución del seguimiento, los análisis y la evaluación.</li> </ul>
Violencia de género	Aplicación de las leyes y los planes nacionales de acción para eliminar la violencia de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen procedimientos que se aplican para ofrecer reparación a los supervivientes de delitos de género, como en conflictos armados, reconstrucciones post-conflicto y violencia perpetrada por instituciones del sector de la seguridad.</li> <li>Número de juicios instruidos contra personal del sector de la seguridad por violencia de género.</li> <li>Aumento del número de sentencias por delitos de violencia de género, según tipo de violencia y relación con el autor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de referencia y revisión de protocolos.</li> <li>Encuestas y entrevistas con organizaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC).</li> <li>Estadísticas judiciales; datos de organizaciones de mujeres.</li> <li>Estadísticas judiciales; examen de la prensa escrita;</li> <li>datos proporcionados por organizaciones de mujeres.</li> </ul>
Reforma institucional	Igualdad de acceso a la justicia para mujeres y hombres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de mujeres y hombres que informan que han podido acceder al sistema jurídico formal para resolver disputas.</li> <li>Número de comisarías de policía ubicadas en zonas rurales deprimidas que cuentan con agentes femeninas y masculinos.</li> <li>Número de asuntos judiciales relacionados con los derechos de la mujer en comparación con el número de casos relacionados con los derechos del hombre.</li> <li>Los procedimientos operativos y el régimen probatorio son sensibles al género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuestas de referencia y de seguimiento.</li> <li>Examen de registros organizativos y de recursos humanos de la policía; observación.</li> <li>Estadísticas judiciales (puede resultar complicado obtenerlas, especialmente los datos sobre el resultado de los casos).</li> <li>Análisis de referencia y seguimiento de los procedimientos judiciales.</li> </ul>
Igualdad de género en la legislación y el sector de la justicia.	Reducción de la discriminación contra las mujeres y los grupos desfavorecidos en la legislación y en las instituciones del sector de la justicia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de miembros masculinos y femeninos del poder judicial, la fiscalía y la policía, incluidos los que ocupan puestos de toma de decisiones.</li> <li>Incremento de nuevas trabajadoras y contrataciones procedentes de grupos diversos.</li> <li>Políticas y objetivos de medidas afirmativas existentes y puestas en práctica.</li> <li>Políticas y protocolos en materia de acoso sexual existentes y aplicados.</li> <li>Número de mujeres que sufren acoso sexual en el lugar de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Datos de referencia y datos recogidos durante los exámenes y la evaluación de expedientes del personal organizativo.</li> <li>Examen de las políticas de recursos humanos y de los expedientes del personal.</li> <li>Examen de políticas y protocolos organizativos; entrevistas con miembros del personal.</li> </ul>
Sensibilización de los ciudadanos	Incremento de la sensibilización sobre derechos legales y derechos humanos por parte de mujeres, hombres, niñas y niños.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento del número de líderes masculinos que promueven la igualdad de género y los derechos legales de las mujeres.</li> <li>Inclusión en los planes de estudios de conocimientos básicos jurídicos, los derechos humanos y la educación para la paz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Debates en grupos temáticos con colectivos de mujeres, organizaciones de la sociedad civil (OSC); entrevistas con informantes fundamentales; recortes de prensa.</li> <li>Análisis del programa de estudios.</li> </ul>

## Fuentes del anexo A:

La siguiente lista solamente incluye ejemplos y no pretende ser exhaustiva. Se deben identificar los resultados y los indicadores de igualdad de género de una manera participativa con las partes interesadas, teniendo en cuenta el contexto local, los compromisos de los gobiernos socios, los objetivos del programa y el compromiso de las instituciones locales así como su capacidad para obtener, recuperar y analizar información.

Quast, S.R., "Justice Reform and Gender", proyecto de herramienta de debate en el Taller para expertos sobre cuestiones de género y reforma del sector de la seguridad, Ginebra, 15-17 de agosto de 2007.

AusAID, 2007, "Gender equality in Australia's Aid Programme – Why and How?" Commonwealth de Australia, Canberra. Secretaría de la Comunidad del Pacífico (SPC), 2005, Revised Pacific Platform for Action on Advancement of Women and Gender Equality, 2005 to 2015: A Regional Charter, (SPC: Noumea).

Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (2003), Gender Indicators for Monitoring the Implementation of the Beijing Platform for Action on Women in the ESCAP region, ST/ESCAP/2294 (Naciones Unidas: Nueva York).

Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), 2005, CIDA's Framework for Assessing Gender Equality Results (CIDA: Gatineau, Quebec).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006, Measuring Democratic Governance: A framework for Selecting Pro-poor and Gender Sensitive Indicators, PNUD.

Dirección de Políticas de Desarrollo, Grupo de gobernanza democrática, Nueva York y Oslo.

Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), 1997, Guide to Gender-Sensitive Indicators, (CIDA: Gatineau, Quebec).

## NOTAS FINALES

1. Véase, por ejemplo: Germann, W. y Edmunds, T., *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment* (DCAF/BICC: Ginebra), 2003.
2. UN-UN-INSTRAW), "Integrating Gender in Security Sector, Reform Assessments, Monitoring and Evaluation: Summary of a Virtual Discussion", del 4 de junio al 29 de agosto de 2000.
3. OCDE, *OECD DAC Handbook on Security System Reform - Supporting Security and Justice* (OCDE: París), 2007, pág. 43.
4. OCDE, *OECD DAC Handbook on Security System Reform - Supporting Security and Justice* (OCDE: París), 2007; Verstegen, S., van de Goor L. y de Zeeuw, J., "The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security Governance and Development" (Instituto Clingendael del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos: La Haya), 2005.
5. Grupo de trabajo del OCDE/Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre evaluación de la ayuda, "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management" (OCDE: París), 2002.
6. PNUD, *Handbook on Monitoring and Evaluation of Results*, Oficina de Evaluación (Naciones Unidas: Nueva York), 2002. [http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary\\_m\\_o.htm](http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary_m_o.htm)
7. PNUD, *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-poor and Gender Sensitive Indicators* (Centro de Oslo para la Gobernanza: Oslo), 2006, pág. 1.
8. Grupo de trabajo del Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre evaluación de la ayuda, págs. 21-22.
9. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, 12 de junio de 1997.
10. UN-INSTRAW, "Gender, Peace and Security Glossary", sin fecha de publicación: Santo Domingo,
11. Bhansali, L.L., "Engendering Justice: a Gender Assessment's Impact on Project Design", Banco Mundial, *PremNotes*, "En Breve", julio de 2005, núm. 76, pág. 2.
12. OCDE, "Security System Reform and Governance", Serie: Directrices y Referencias del CAD (OCDE: París), 2005, pág. 21.
13. van Goor, L., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
14. Maley, J., "Sexual Harassment Rife in Armed Forces", *The Guardian*, 26 de mayo de 2006.
15. Informe del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, "Update Report No. 3, Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeeping Personnel", 20 de febrero de 2006. [http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.1429245/k.E83E/update\\_report\\_no\\_3BRsexual\\_exploitation\\_and\\_a\\_buse\\_by\\_UN\\_peacekeeping\\_personnelBR20\\_february\\_2006.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.1429245/k.E83E/update_report_no_3BRsexual_exploitation_and_a_buse_by_UN_peacekeeping_personnelBR20_february_2006.htm)
16. <http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/pkwatch.html>
17. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, "Enhancing the Operational Impact of Peacekeeping Operations: Gender Balance in Military and Police Services Deployed to UN Peacekeeping Missions", documento de antecedentes (Diálogo sobre políticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: Nueva York), 28 y 29 de marzo de 2006.
18. Guéhenno, J.M., Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, comunicación presentada al debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) sobre las mujeres, la paz y la seguridad (Secretaría de las Naciones Unidas: Nueva York), 26 de octubre de 2006.
19. Woroniuk, B., "Conflict, Peace-building, Disarmament, Security", Organismo Sueco de Desarrollo Internacional, diciembre de 1998. Disponible en línea en: <http://www.sida.se>, Citado en Denham, T., "Police Reform and Gender", *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, 2008.
20. Por ejemplo, la publicación *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment* del Instituto Clingendael no incluye ningún a referencia sustantiva a la mujer o el género. El término "género" solo aparece dos veces en dicha publicación (en la descripción de sus autores), y la palabra "mujeres" no aparece en el texto. Ball, N., Bouta, T. y van Goor, L., *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*, Clingendael, 2003.
21. Anderlini, S.N., "Mainstreaming Gender in Conflict Analysis: Issues and Recommendations", *Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction*, Paper No. 33, Banco Mundial, 2006, pág. 2.
22. McCartney, C., Fischer, M. y Wils, O., "Security Sector Reform Potentials and Challenges for Conflict Transformation", *Berghof Handbook-Dialogue Series* (Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management: Berlín), 2004, pág. 48.
23. Red de lucha contra la pobreza del Banco Mundial, "Types of Data". [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTPO VERTY/0,,contentMDK:20240661~menuPK:497974~pagePK:14 8956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPO VERTY/0,,contentMDK:20240661~menuPK:497974~pagePK:14 8956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html)
24. Adaptado de OCDE-DAC, 2007, págs. 48-49.
25. OCDE-DAC, 2007, pág. 42.
26. OCDE-DAC, 2007, pág. 43.
27. OCDE, 2007, pág. 46.
28. Jones, I., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
29. Red de lucha contra la pobreza del Banco Mundial, "Types of Data", "Household Survey": [http://web.worldbank.org/WBSITE/ EXTERNAL/TOPICS/EXTPO VERTY/0,,contentMDK:20240661~menuPK:497974~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPO VERTY/0,,contentMDK:20240661~menuPK:497974~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html)
30. Red de lucha contra la pobreza del Banco Mundial, "Types of Data".
31. *Guidelines for Gender-based Violence – Interventions in Humanitarian Settings Focusing on Prevention of and Response to Sexual Violence in Emergencies*, Comité Interinstitucional Permanente, Grupo de tareas sobre cuestiones de género y asistencia humanitaria, 2005, p.25.
32. Verstegen, van de Goor y de Zeeuw, pág. 11.
33. Verstegen, van de Goor y de Zeeuw, pág. 23.
34. Verstegen, van de Goor y de Zeeuw, pág. 15.
35. Jubb, N., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
36. Ornert, A., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
37. Consejo Europeo, "Gender Mainstreaming Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices, Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)" (Consejo Europeo: Estrasburgo), 1998.
38. Secretaría del Commonwealth, *Plan de Acción del Commonwealth para la Igualdad de Género 2005-2015*, (Secretaría del Commonwealth: Londres), 2005, págs. 10, 25-31. <http://www.thecommonwealth.org/gender>
39. Secretaría de la Comunidad del Pacífico (SPC), "Revised Pacific Platform for Action on Advancement of Women and Gender Equality, 2005 to 2015: A Regional Charter (SPC: Noumea), 2005, págs. 17-48. <http://www.spc.int/women/ppa.html>
40. Comisión Interamericana de Mujeres, "Programa Interamericano para la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género CIM/ RES. 209/98 y AG/RES. 1625 (XXIX-O/99)", (Comisión Interamericana de Mujeres: Washington DC), 1999.
41. Comisión Interamericana de Mujeres, "Plan de Acción de la CIM para la Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones. CIM/RES. 189 (XXVIII-O/96)", (Comisión Interamericana de Mujeres: Washington DC), 1996.

42. Comisión Interamericana de Mujeres, "Hacia una justicia con género, Reunión sobre Género y Justicia de SEPIA II, Documento final", (Comisión Interamericana de Mujeres: Washington DC), 2002, párr. 4.
43. Comisión Interamericana de Mujeres, 2002, párr. 1.
44. "The Egyptian Ombudsman Office for Gender Equality: Helping Women Obtain Fair Treatment" (Women Living under Muslim Laws, sin fecha de publicación), consultado en línea en <http://www.wlumi.org/english/news/egypt-ncw.pdf>
45. Jeremy, G., "Evaluation for Conflict Prevention Pools, Sierra Leona", Evaluation Report EV 647, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, 2004, pág. 9.
46. Ball, N., et al., Security and Justice Sector Reform Programming in Africa, Evaluation Working Paper 23 (DFID: Londres), abril de 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/1/38635081.pdf>
47. Thompson, pág. 16.
48. Un buen ejemplo es el manual del UN-INSTRAW y del Servicio Subregional de Recursos del PNUD en América Latina y el Caribe sobre cómo llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de la respuesta de las instituciones de seguridad pública de América Latina response a la violencia de género: UN-INSTRAW, Seguridad para Todas: La Violencia Contra las Mujeres y El Sector de Seguridad, UN-INSTRAW (ahora ONU MUJERES), Servicio Subregional de Recursos del PNUD en América Latina y el Caribe.
49. Ball, N. et al., Security and Justice Sector Reform Programming in Africa, Evaluation Working Paper 23, (DFID: Londres), abril de 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/1/38635081.pdf>
50. CIDA, Guide for the Development of Results-based Management and Accountability Frameworks, 2001. [http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmafgr\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmafgr_e.asp)
51. La matriz no pretende ser exhaustiva, sino ofrecer un ejemplo simplificado. Incluye actividades específicas que no son necesariamente exhaustivas.
52. CIDA, A Guide on Gender Sensitive Indicators (Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional: Quebec), 1997, pág. 5.
53. Jones, I., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
54. Jubb, N., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
55. Hunt, J. y Rubin, D., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
56. Hunt, J., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
57. Wycoff y Oettmeier, 1994, citado en West, R., "Democratic Oversight of Police Forces", Rule of Law Series Paper, Mechanisms for Accountability and Community Policing, (National Democratic Institute for International Affairs: Washington DC), 2005, págs. 39-40.
58. <http://www.interaction.org/caw/services.html#Audit>
59. Moser, C., "An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi" (Instituto de Desarrollo de Ultramar: Londres), 2005.
60. Scutt, J.A., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
61. National Center for Women and Policing, "Recruiting and Retaining Women, A Self Assessment Guide for Law Enforcement", A Division of the Feminist Majority Foundation.
62. Valasek, K., "Gender and Democratic Security Governance", Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance, Eds. Caparini, Cole and Kinzelbach (Renesans: Bratislava), de próxima publicación, julio de 2008.
63. Mogeni, J. y Schroeder, E., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
64. "Gender Audit Report", Organización Internacional del Trabajo, 2002. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/gender/newsite2002/about/audit.htm>
65. CIDA, Guide to Gender-Sensitive Indicators (Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional: Quebec), 1997, pág. 9.
66. Jones, I., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
67. Rubin, D. and Missokia, E., "Gender Audit for USAID/Tanzania" (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional: Washington DC), 2006, pág. 5.
68. Datan, M. y Woroniuk, B., "Department for Disarmament Affairs Gender Mainstreaming Action Plan", Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, abril de 2003. <http://disarmament.un.org/gender/gmap.pdf>
69. Hunt, J., debate virtual sobre "Análisis, seguimiento y evaluaciones de la RSS con perspectiva de género", UN-INSTRAW, DCAF, OIDDH, del 4 al 29 de junio de 2007.
70. Consejo Policial de Irlanda del Norte, "The Gender Action Plan- Dismantling Barriers to reflect the community we serve- The Recruitment, Retention and Progression of Female Officers and Staff". <http://www.psn.police.uk/report-recommendations-15-10-04.pdf>
71. Valasek, Kristin y Nelson, K., "Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN 1325)" (UN-INSTRAW, 2006).
72. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, conclusiones acordadas sobre la incorporación de la perspectiva de género (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Ginebra), 1997.
73. PNUD, estudio analítico independiente, "Gender Mainstreaming into Policy of Ministries: the Kryrgyz Experience" (The Example of the Ministry of Labor and Social Protection of the Kyrgyz Republic), PNUD, Bishek, 2004.
74. Dahrendorf, N., "Sexual Exploitation and Abuse: Lessons Learned Study, Addressing Sexual Exploitation and Abuse in MONUC", Dependencia de Mejores Prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, marzo de 2006.
75. UNESCO, UNESCO's Gender Mainstreaming Implementation Framework (GMIF) for 2002-2007, 2003. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131854e.pdf>
76. Leadbetter, H., Gender Budgeting, Departamento de Desarrollo Internacional. <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-gender-budget.pdf>
77. Budlender, D., UNIFEM (ahora ONU Mujeres). <http://www.gender-budgets.org/2006>
78. Reunión de ministros de Finanzas de la Commonwealth, Georgetown, Guyana, del 15 al 17 de octubre de 2007, tema 7 del programa provisional FMM(07)17, "Gender Responsive Budgets In The Commonwealth Progress Report: 2005-2007", documento elaborado por la División de Programas de Transformación Social (STPD), pág. 13





# Género y evaluación, seguimiento, y valoración de la reforma del sector de la seguridad

## ÍNDICE

Importancia del seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad

Cómo integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad

Retos y oportunidades en situación de post conflictos

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en el seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad (RSS), así como información práctica para la integración de dichas cuestiones en este ámbito.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

## Importancia del seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad

El **análisis** es un proceso sistemático de recopilación de datos cuyo fin es reflejar una situación determinada. Este proceso estudia el contexto –incluidos los diferentes factores, actores, riesgos y necesidades– con objeto de determinar los objetivos de los programas y de crear una base de referencia para el seguimiento y la evaluación futuros.

El **seguimiento** es una "función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a los gerentes y a los principales interesados indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en el logro de resultados. El seguimiento compara el desempeño o situación real con lo que fue planificado o previsto de acuerdo con normas preestablecidas. En general, implica recolectar y analizar datos sobre procesos de implementación, estrategias y resultados y recomendar medidas correctivas".

La **evaluación** es la "apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. "La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa".<sup>2</sup>

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

## Fortalecer la prestación de servicios de seguridad y la aplicación de la justicia

- Los hombres, las mujeres, los niños y las niñas suelen tener necesidades, prioridades y capacidades diferentes en lo que respecta a la seguridad y la justicia. Los procesos de seguimiento y evaluación de la reforma del sector de la seguridad (RSS) con perspectiva de género proporcionarán información precisa que permitirá diseñar y ejecutar los procesos de reforma de modo que respondan mejor a las necesidades específicas de hombres, mujeres, niñas y niños.
- El seguimiento y la evaluación con perspectiva de género pueden dar lugar a un fortalecimiento de la prevención y la respuesta a la violencia de género, como la violencia doméstica, la trata de seres humanos y la violencia de las bandas.

## RSS inclusiva y participativa

- La inclusión de grupos marginados en los procesos de seguimiento y evaluación, como las mujeres, las minorías étnicas y los pueblos indígenas, redundará en beneficio de la confianza de la población civil y de la apropiación local de los procesos de RSS.
- Una mayor participación de los grupos marginados también contribuirá a mejorar la precisión y la exhaustividad de los datos recabados.

## Recuadro 1 Preguntas para formular en el marco de un análisis de la RSS

Además de llevar a cabo un examen general del contexto del país, el análisis deberá tratar de responder a las preguntas siguientes:

1. ¿Qué sistema de gobernanza y qué capacidad tienen actualmente las instituciones del sector de la seguridad? ¿Cuáles son sus principales deficiencias? ¿A qué reformas debería darse prioridad?  
*Preguntas relacionadas con las cuestiones de género:* ¿Cuál es la proporción de hombres y mujeres entre el personal y qué puestos ocupan? ¿Se lleva a cabo una labor eficaz de prevención, respuesta y sanción de la violencia de género? ¿Comete el personal del sector de la seguridad violaciones de derechos humanos (inclusive violencia de género)? ¿Colaboran las instituciones del sector de la seguridad con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres?
2. ¿Qué necesidades, percepciones y prioridades diferentes presentan los hombres, las mujeres, las niñas, los niños y las comunidades en lo que respecta a la seguridad y la justicia?  
*Preguntas relacionadas con las cuestiones de género:* ¿Qué tipos de violencia de género se registran (incluso contra hombres y niños) y cuál es su incidencia? ¿Disfrutaron los hombres, las mujeres, los niños y las niñas de igualdad de acceso a los mecanismos e instituciones de seguridad y justicia? ¿Qué tipos de reformas priorizan los hombres y las mujeres? ¿Qué estrategias o iniciativas no gubernamentales existen a escala local para proporcionar seguridad y justicia?

### Crear instituciones de seguridad representativas que promuevan los derechos humanos

- La integración de las cuestiones de género relativas al acoso sexual, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos en el seguimiento y la evaluación de la RSS puede ayudar a desvelar este tipo de prácticas negativas y a destacar las reformas necesarias.
- En el marco del seguimiento y la evaluación con perspectiva de género se pueden recabar datos relativos a las cifras de personal masculino y femenino en el sector de la seguridad, sobre los puestos que ocupan e información sobre cómo incrementar la contratación y retención de mujeres y de otros grupos insuficientemente representados. Las instituciones del sector de la seguridad que son un reflejo de la población a la que pretenden servir aumentan su legitimidad y su eficacia operacional.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la RSS no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; también es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad* (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Recuadro 2

### Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido: Integración del género en la evaluación de la RSS<sup>3</sup>

En 2007, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el colaborador con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth y con el Ministerio de Defensa, encomendó a cuatro expertos en RSS una evaluación independiente de los programas de reforma de la seguridad y la justicia en África. La evaluación incluyó un examen de la incorporación de las cuestiones de género y del VIH/SIDA en dichos programas, puesto que se trata de temas claves en los programas bilaterales del DFID.

La evaluación concluyó que las cuestiones relacionadas con el género y el VIH/SIDA tienen un peso muy importante en los programas relacionados con la seguridad y el acceso a la justicia, pero que en gran medida han estado ausentes de los programas ejecutados en la esfera de la defensa y la policía, así como en otros de alcance más amplio, como el programa de reforma del sector de la seguridad de Sierra Leona. Entre las principales recomendaciones de la evaluación cabe citar las siguientes:

*Recomendación núm. 5: se recomienda incorporar el tema de la "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda" en los temas transversales de género y VIH/SIDA en el ámbito de la gestión y administración de las finanzas públicas en todas las intervenciones que se lleven a cabo en la esfera de la reforma del sector de la seguridad y la justicia (SJSR), no solo en las que guarden una relación directa con la seguridad y el acceso a la justicia (SSAJ).*

## Cómo integrar el género en el seguimiento y la evaluación de la RSS

### Sugerencias para incorporar las cuestiones de género en el seguimiento y la evaluación de la RSS

- Crear un equipo con conciencia de género, integrado por hombres y mujeres especializados en cuestiones de género. Contratar traductores de ambos sexos si es necesario.
- Proporcionar al personal capacitación de género o celebrar sesiones informativas sobre este tema.
- Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), incluidas las organizaciones de mujeres.
- Recopilar información sobre los diferentes puestos o categorías profesionales que ocupan los hombres y las mujeres.
- Desagregar todos los datos por sexo y edad.
- Establecer indicadores sensibles al género.
- Recabar datos cuantitativos y cualitativos utilizando herramientas como encuestas a hogares y grupos de discusión.
- Utilizar metodologías de investigación específicas para recoger datos sobre la violencia de género.
- Recabar datos sobre cuestiones de género como la contratación y retención del personal masculino y femenino, los índices de acoso sexual, la aplicación de las leyes e instrumentos nacionales, regionales e internacionales relacionados con el género y la seguridad, la violencia de género y otras violaciones de los derechos humanos.

### Análisis de la RSS

- Sistematizar una estrategia de análisis e incluir la dimensión de género en todas sus fases: planificación, diseño, recogida de datos y presentación de resultados.
- Priorizar la realización de análisis conjuntos que contemplen la cooperación y la coordinación de las partes interesadas locales e internacionales.
- Incluir en el análisis preguntas relacionadas con el género (véase el recuadro 1).

### Seguimiento y evaluación de la RSS

- Planificar y presupuestar un seguimiento y una evaluación con perspectiva de género como un elemento central de la RSS.
- Supervisar y evaluar los diversos efectos que ejercen los procesos de RSS sobre los hombres, las mujeres, las niñas y los niños.
- Hacer que el proceso de seguimiento sea lo más inclusivo y participativo posible, por ejemplo a través de la creación de equipos de tareas entre organismos o de grupos de trabajo interdepartamentales que incluyan representantes de los ministerios competentes y las OSC que trabajan en el ámbito de la familia o el desarrollo.
- Tener en cuenta los mecanismos internacionales y regionales que regulan la elaboración de informes de género, como los que se aplican en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Box3		Ejemplos de justicereformandgenderindicators <sup>4</sup>	
Área de reforma de la justicia	Ejemplos de resultados en materia de igualdad de género	Ejemplos de indicadores sensibles al género	Método de recopilación de datos
Violencia de género	Aplicación de las leyes y los planes nacionales de acción para eliminar la violencia de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen procedimientos (y se aplican) dirigidos a proporcionar reparación a las personas supervivientes de crímenes de género, incluso en situaciones de conflicto armado, reconstrucción post-conflicto y violencia perpetrada por personal del sector de la seguridad</li> <li>- Número de juicios instruidos contra personal del sector de la seguridad por violencia de género</li> <li>- Aumento del número de sentencias por delitos de violencia de género, según tipo de violencia y relación con el autor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de referencia y revisión de protocolos</li> <li>- Encuestas y entrevistas con organizaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC)</li> <li>- Estadísticas judiciales</li> <li>- Análisis de fuentes periodísticas</li> <li>- Datos proporcionados por organizaciones de mujeres</li> </ul>
Reforma institucional	Igualdad de acceso a la justicia para mujeres y hombres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de mujeres y hombres que informan de que han podido acceder al sistema jurídico formal para resolver disputas</li> <li>- Número de comisarías de policía ubicadas en zonas rurales pobres que cuentan con agentes masculinos y femeninos</li> <li>- Número de asuntos judiciales relacionados con los derechos de la mujer en comparación con el número de casos relacionados con los derechos del hombre</li> <li>- Los procedimientos operacionales y el régimen probatorio son sensibles al género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuestas de referencia y de seguimiento</li> <li>- Examen de registros organizacionales y de recursos humanos de la policía</li> <li>- Observación</li> <li>- Estadísticas judiciales</li> <li>- Análisis de referencia y seguimiento de los procedimientos judiciales</li> </ul>

- Incluir indicadores de género (véase el recuadro 3).

#### Auditorías de género de las instituciones del sector de la seguridad

- Crear las condiciones previas necesarias, como voluntad política y capacidad técnica.
- Garantizar que los responsables de la auditoría de género sean independientes y conozcan adecuadamente los procedimientos internos de la institución del sector de la seguridad (por ejemplo, un equipo de auditoría compuesto por un auditor o auditora de género externo(a) y un experto(a) interno en evaluación).
- Entre las preguntas que deben formularse en el marco de una auditoría de género figuran las siguientes<sup>5</sup>:
  - ¿Cuenta la institución con una representación igualitaria de hombres y mujeres en todos los niveles de la organización?
  - ¿Dispone de políticas y prácticas de recursos humanos que fomenten la contratación de mujeres, así como su retención y promoción?
  - ¿Cuenta con políticas y mecanismos dirigidos a prevenir y hacer frente al acoso sexual, la discriminación y la violencia?
  - ¿Tiene la capacidad técnica necesaria para trabajar en temas específicos de género?
  - ¿Proporciona capacitación de género a todo su personal?
  - ¿Transversaliza las cuestiones de género en sus políticas, programas e iniciativas?
  - ¿Destina unos fondos adecuados al desarrollo de iniciativas específicas de género?

#### Seguimiento y evaluación de las iniciativas de transversalización de género en el sector de la seguridad

- Priorizar un seguimiento y una evaluación exhaustivos de las iniciativas de transversalización de género en las instituciones del sector de la seguridad con el fin de analizar sus efectos.
- Desarrollar indicadores cuantitativos y cualitativos con perspectiva de género para las instituciones y los programas (véase el recuadro 4).
- Si es necesario, llevar a cabo actividades de seguimiento como talleres, grupos de discusión y reuniones de planificación estratégica para introducir ajustes en las iniciativas de transversalización de género.

#### La herramienta 11 incluye también...

- Métodos para la recogida de datos sobre la evaluación de la RSS.
- La integración del género en el marco de evaluación de la RSS de Clingendael.
- Una lista de los principales actores que trabajan en el ámbito del seguimiento y la evaluación de la RSS.
- Un cuadro que muestra un enfoque de gestión basada en resultados del seguimiento y la evaluación de la RSS con perspectiva de género.
- Métodos de auditoría de género.

#### Recuadro 4 Seguimiento de la transversalización de género en las Naciones Unidas

Desde 1997, la Subsecretaría General y Asesora Especial del Secretario General en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer se ha encargado de apoyar y supervisar el cumplimiento de los mandatos de transversalización de género en las Naciones Unidas. Las dependencias de asesoramiento sobre asuntos de género, los puntos focales de género y los mecanismos de elaboración de informes son algunos de los instrumentos que se utilizan en el seno de las Naciones Unidas. Además, la Red Interinstitucional sobre la Mujer y la Igualdad entre los Géneros ha elaborado un conjunto de instrucciones para incluir la perspectiva de género en todos los mecanismos de seguimiento, evaluación y elaboración de informes en el sistema de las Naciones Unidas.<sup>6</sup>

## Recuadro 5 Evaluaciones de la seguridad centradas en la violencia sexual en contextos humanitarios

La información que debe recabarse incluye<sup>7</sup>:

- Información demográfica, inclusive datos desagregados por sexo y edad.
- Descripción de los movimientos de la población (con el fin de comprender el riesgo de que se produzca violencia sexual).
- Descripción del contexto, organizaciones presentes y tipos de servicios prestados y de actividades que se desarrollan.
- Descripción general de la situación en materia de violencia sexual (grupos de población con mayor riesgo, datos disponibles sobre casos de violencia sexual, etc.).
- Autoridades nacionales competentes en materia legal y de seguridad (leyes, definiciones legales y procedimientos policiales, judiciales y civiles).
- Sistemas comunitarios de justicia tradicional o de derecho consuetudinario.
- Sistemas de prevención y respuesta pluri-sectoriales existentes (mecanismos de coordinación y remisión, sistemas psicosociales y sanitarios, seguridad/policía, protección/justicia).

### Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

El seguimiento y la evaluación de la reforma del sector de la seguridad son complejos y revisten una importancia especial en contextos post-conflicto.

#### Retos para la integración de las cuestiones de género

- Las labores de mantenimiento de registros y recogida de datos que se llevan a cabo de forma rutinaria en épocas de paz pueden verse interrumpidas durante los conflictos armados, lo que puede afectar a los registros hospitalarios, penales y a otros datos que obran en poder de las fuerzas policiales o de los ministerios gubernamentales. Los cambios o incluso la desaparición de las instituciones públicas suele dificultar la recogida y el análisis de datos exhaustivos y representativos.
- La falta de tiempo y de recursos financieros pueden impedir disponer de unos marcos sólidos de seguimiento y evaluación. No obstante, la recopilación de datos y el seguimiento de los programas y proyectos son cruciales para el éxito y la coordinación de estos.

#### Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Es posible que se produzca un aumento de voluntad política para invertir en procesos de RSS con perspectiva de género en el seno de la comunidad internacional, las organizaciones internacionales y los gobiernos de reciente constitución.
- La introducción de nuevas políticas y operaciones en el sector de la seguridad ofrece una oportunidad para implementar procedimientos de seguimiento y evaluación desde el inicio, incluido el establecimiento de objetivos para la contratación de mujeres y para la integración de las cuestiones de género en la formulación de políticas, protocolos, programas operacionales y procesos de contratación y capacitación.

### Más información

CIDA: *Guideto Gender-Sensitive Indicators*, 1997. Instituto Clingendael del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos: *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*, 2003.

Secretaría del Commonwealth: *Using Gender-Sensitive Indicators: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders*, 2005.

OECD DAC: *OECD DAC Handbook on Security System Reform - Supporting Security and Justice*, 2007.

Kievelitz, Uwe et al – *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*, 2004.

UNDP: *Handbook on Monitoring and Evaluation of Results*, 2002.

UNDP/DCAF: *Monitoring and Investigating the Security Sector*, 2007.

Banco Mundial: *Bibliography on Gender Monitoring and Evaluation (M&E) and Indicators*, 2001.

#### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org) and [www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr).

La autora de esta Nota Práctica fue Nicola Popovic, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 11, cuya elaboración corrió a cargo de la misma autora.

<sup>1</sup> PNUD, *Handbook on Monitoring and Evaluation of Results*, Oficina de Evaluación (Naciones Unidas: Nueva York), 2002. [http://stone.undp.org/undpweb/ea/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary\\_m\\_o.htm](http://stone.undp.org/undpweb/ea/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary_m_o.htm)

<sup>2</sup> Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre evaluación de la ayuda, págs. 21-22.

<sup>3</sup> Ball, N., et al., Security and Justice Sector Reform Programming in Africa, Evaluation Working Paper 23 (DFID: Londres), abril de 2007. <https://www.oecd.org/dataoecd/42/1/38635081.pdf>

<sup>4</sup> Hunt, J., Gender and Security Sector Reform Workshop, (DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres: Ginebra), del 16 al 19 de agosto de 2007.

<sup>5</sup> Valasek, K., Gender and Democratic Security Governance, *Public Oversight of the*

*Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance*, eds. Caparini, Cole and Kinzelbach (Renesans: Bratislava), julio de 2008.

<sup>6</sup> Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad de género de las Naciones Unidas, Gender Mainstreaming in Evaluation, Monitoring and Programme Reporting (IANWGE/2005/12 Fourth session) (Nueva York: Naciones Unidas), del 22 al 25 de febrero de 2005.

<sup>7</sup> Guidelines for Gender-based Violence – Interventions in Humanitarian Settings Focusing on Prevention of and Response to Sexual Violence in Emergencies, Comité Interinstitucional Permanente, Grupo de tareas sobre cuestiones de género y asistencia humanitaria, 2005, p.25.

# Formación en materias de género para el personal del Sector de la Seguridad:

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Toiko Tönisson Kleppe





# Formación en materias de género para el personal del Sector de la Seguridad:

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Toiko Tönisson Kleppe

### Acerca de la autora

Toiko Tõnisson Kleppe es experta asociada del Programa de Género, Paz y Seguridad del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) ahora ONU Mujeres. En la actualidad coordina el proyecto relativo a la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Somalia, que se desarrolla desde Italia. Antes incorporarse al INSTRAW ahora ONU Mujeres, Toiko trabajó para la embajada noruega en Roma y desarrolló una activa labor en la política nacional de Suecia. Posee un máster en Violencia, Conflicto y Desarrollo por la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS) de la Universidad de Londres y es Licenciada en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos por la Universidad de Padua (Italia).

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Hilary Anderson, Megan Bastick, Martin Bohnstedt, Charlie Carpenter, Shobha Gautam, Charlotte Isaksson, Minna Lyytikäinen, Angela Mackay, Janah Ncube, Nicola Popovic, Nadine Puechguirbal, Deborah Rubin, Anette Sikka, Gry Tina Tinde y Kristin Valasek. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugiho Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta Herramienta sobre Formación en materias de Género para el personal del Sector de la Seguridad: Buenas prácticas y lecciones aprendidas forma parte de una caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. La caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad  
Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres), DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (Martine Perret, 2012).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Toiko Tõnisson Kleppe. "Formación en materia de género para el personal del Sector de la Seguridad: Buenas prácticas y lecciones aprendidas." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW ahora ONU Mujeres, 2008. Impresión: SRO-Kundig.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Definición del concepto de capacitación de género para el personal del sector de la seguridad</b>	<b>1</b>
<b>3. Importancia de la capacitación de género para el personal del sector de la seguridad</b>	<b>2</b>
3.1 Prestación eficaz de servicios de seguridad y judiciales.....	2
3.2 Entornos de trabajo productivos y no discriminatorios.....	2
3.3 Evitar las violaciones de los derechos humanos.....	3
<b>4. Cómo capacitar al personal del sector de la seguridad en cuestiones de género</b>	<b>3</b>
4.1 Planificación y preparación de la capacitación de género.....	4
<i>Cómo obtener el apoyo de los altos mandos para la capacitación de género</i> .....	4
<i>¿Cómo debería llevarse a cabo un análisis de género previo a la capacitación?</i> .....	4
<i>Adaptación de la capacitación de género a diferentes contextos y tipos de participantes</i> .....	5
<i>¿Quién debería impartir la capacitación de género?</i> .....	6
<i>Formación de formadores sobre género</i> .....	7
4.2 Impartición de la capacitación de género.....	7
<i>Estructura y contenido de la capacitación de género</i> .....	7
<i>Integración del género en la capacitación del personal del sector de la seguridad</i> .....	11
<i>Duración de la capacitación de género</i> .....	11
<i>Pedagogía de la capacitación de género</i> .....	12
<i>Materiales didácticos</i> .....	13
4.3 Evaluación de la capacitación de género.....	14
<i>¿Evaluadores internos o externos?</i> .....	14
<i>Evaluación de la capacitación de género utilizando la metodología de Kirkpatrick</i> .....	14
<i>Indicadores</i> .....	15
<i>Retos de la evaluación de la capacitación de género</i> .....	15
4.4 Seguimiento de la capacitación de género.....	16
<b>5. Principales recomendaciones</b>	<b>17</b>
<b>6. Recursos adicionales</b>	<b>18</b>

## ACRÓNIMOS

<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>DCAF</b>	Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas
<b>DDR</b>	Desarme, desmovilización y reintegración
<b>DFAIT</b>	Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (Canadá)
<b>DFID</b>	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
<b>GBV</b>	Violencia de género
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja (Suiza)
<b>LGBT</b>	Lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros
<b>MINUSTAH</b>	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití
<b>NEPAD</b>	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OSCE/OIDDH</b>	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>OAP</b>	Operaciones de apoyo a la paz
<b>EAS</b>	Explotación y abuso sexuales
<b>RSS</b>	Reforma del sector de la seguridad
<b>FF</b>	Formación de formadores
<b>DOMP</b>	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas
<b>INSTRAW</b>	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, ahora ONU Mujeres
<b>Res. 1325</b>	Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000)
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos de América

# Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad: Buenas prácticas y lecciones aprendidas

## 1 Introducción

*"Cuando las personas poseen una experiencia sólida sobre cómo integrar la perspectiva de género en su trabajo y la diferencia que esto supone, pueden convertirse en defensores y poderosos impulsores del cambio".*

Sanam Anderlini<sup>1</sup>

El objetivo de esta herramienta es ofrecer una guía práctica para la preparación, impartición y evaluación de iniciativas de capacitación de género dirigidas al personal del sector de la seguridad. La herramienta incluye una breve descripción de la importancia de la capacitación de género y se centra en proporcionar sugerencias y ejemplos prácticos de buenas prácticas que pueden resultar útiles de cara a futuros programas de capacitación. Está diseñada para el personal de las instituciones del sector de la seguridad, las organizaciones internacionales y regionales y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la planificación, ejecución o evaluación de programas de capacitación de género dirigidos al personal del sector de la seguridad.

La capacitación de género es un componente esencial de la reforma del sector de la seguridad (RSS), el proceso consistente en crear un sector de la seguridad responsable y participativo que satisfaga los requisitos de gobernanza democrática y prestación eficaz de servicios de seguridad y justicia. La integración de las cuestiones de género en el programa de capacitación estándar del personal del sector de la seguridad, así como la impartición de cursos específicos sobre cuestiones de género (como técnicas para entrevistar a víctimas de la trata de personas o políticas institucionales sobre el acoso sexual) pueden fortalecer la prestación de servicios, ayudar a garantizar la existencia de un entorno de trabajo no discriminatorio y evitar que se produzcan violaciones de los derechos humanos.

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

La herramienta está basada en un análisis documental de la bibliografía, los cursos de capacitación y las publicaciones existentes así como en entrevistas personales y en los materiales y la información recopilados durante un debate virtual sobre buenas y malas prácticas en el ámbito de la capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, organizado por el UN-INSTRAW, ahora ONU Mujeres, el DCAF y la OSCE/OIDDH en abril de 2007<sup>2</sup>. Las citas expuestas se extrajeron del debate virtual y de una encuesta a los participantes en dicho debate sobre sus experiencias en lo que respecta a la capacitación de género.

## 2 Definición del concepto de capacitación de género para el personal del sector de la seguridad

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

La **transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>3</sup>.

Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

La capacitación de género es "una actividad de desarrollo de capacidades que persigue incrementar la concienciación, el conocimiento y las aptitudes prácticas sobre las cuestiones de género mediante el intercambio de información, experiencias y técnicas así como a través del fomento de la reflexión y el debate. El objetivo de la capacitación de género es posibilitar que los participantes comprendan los diferentes roles y necesidades sociales de las mujeres y los hombres, se cuestionen los comportamientos, las estructuras y las desigualdades sociales discriminatorios y con sesgo de género y apliquen los nuevos conocimientos adquiridos en su trabajo cotidiano"<sup>4</sup>.

El personal del sector de la seguridad es el personal que trabaja en las instituciones del sector de la seguridad: las fuerzas armadas (incluido el personal de mantenimiento de la paz), la policía, los servicios de inteligencia, los sistemas judiciales y penales, los servicios de gestión de fronteras y las empresas militares y de seguridad privadas. De acuerdo con las definiciones más amplias del sector de la seguridad, este también incluye a los órganos de gestión y supervisión, como los ministerios gubernamentales, los parlamentos y las oficinas de los ombudsmen. La capacitación de género también es muy importante para las organizaciones internacionales y regionales, los países donantes y las organizaciones no gubernamentales que respaldan las iniciativas de reforma del sector de la seguridad.

En el contexto de la reforma del sector de la seguridad, la capacitación de género se basa en el intercambio de experiencias sobre el modo en que el personal y las instituciones del sector de la seguridad pueden ser más sensibles a las necesidades de hombres y mujeres en materia de seguridad y justicia, y sobre cómo mejorar la inclusión y el respeto de los derechos humanos en el sector de la seguridad. La capacitación de género:

- No trata solamente sobre las mujeres, sino que se centra en el género; por lo tanto, también aborda cuestiones relacionadas con los hombres y las masculinidades.
- Va dirigida al personal del sector de la seguridad de ambos sexos, de todos los puestos y rangos.
- Resulta pertinente y necesaria para el personal del sector de la seguridad en todos los contextos, incluidos los países en transición, en desarrollo y desarrollados, así como los que se encuentran en situaciones post-conflicto.

La capacitación de género del personal del sector de la seguridad puede estar basada en metodologías y planes diversos, desde talleres de varios días de duración hasta sesiones de capacitación de una hora. Las cuestiones de género también pueden integrarse en los módulos de capacitación estándares, en lugar de ser objeto de módulos específicos. Dependiendo del contexto y la audiencia específicos, este tipo de capacitación puede englobar una amplia variedad de temas diferentes, como por ejemplo:

- La comprensión de las diferentes necesidades, percepciones y prioridades que presentan los hombres, las mujeres, las niñas, los niños en lo que respecta a la seguridad.
- Leyes, instrumentos y políticas sobre derechos de la mujer y cuestiones de género.
- Análisis presupuestario con perspectiva de género.
- Políticas de lucha contra la explotación y el abuso sexuales.
- Protocolos para atender a las víctimas de la violencia sexual masculinas y femeninas.
- Identificación de las víctimas de la trata de personas.
- Prevención de la discriminación de las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros (LGBT).
- Prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo.

## 3 Importancia de la capacitación de género para el personal del sector de la seguridad

Junto con otras iniciativas de transversalización del género, como la promoción o el aumento de la

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La capacitación de género es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).
- La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

contratación, retención y promoción de personal femenino, la capacitación de género ayuda a mejorar la eficacia de la prestación de servicios de seguridad y judiciales, crea un entorno de trabajo saludable para el personal masculino y femenino y contribuye a evitar que el personal del sector de la seguridad cometa violaciones de los derechos humanos.

### 3.1 Prestación eficaz de servicios de seguridad y judiciales

El sector de la seguridad debe ser capaz de responder a las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad. Muchas de estas necesidades vienen determinadas por las diferencias que existen en lo que respecta a los roles de género, las normas y los comportamientos. A modo de ejemplo, la violencia de género (incluida la trata de seres humanos, la violencia por parte de la pareja, las agresiones sexuales y la violencia contra las personas gais) representa una de las mayores amenazas para la seguridad humana en todo el mundo. A escala mundial, una de cada tres mujeres es víctima de la violencia de género<sup>5</sup>. Con el fin de prevenir, sancionar y responder eficazmente a este problema, el personal del sector de la seguridad necesita recibir capacitación de género, tanto de naturaleza general como técnica (por ejemplo, sobre cómo entrevistar a víctimas de la trata de personas o perseguir la violencia cometida por la pareja).

Una capacitación de género selectiva, adecuada y constante en el tiempo, que cuestione los estereotipos existentes sobre los hombres y las mujeres, también ayuda al personal del sector de la seguridad a comportarse de forma adecuada y con respeto con el personal civil (hombres, mujeres, niños y niñas). Esto puede mejorar la confianza por parte de los ciudadanos, lo que a su vez incide en la mejora de la eficacia operacional.

### 3.2 Entornos de trabajo productivos y no discriminatorios

La capacitación de género promueve entornos de trabajo no discriminatorios y libres de acoso sexual y discriminación. Entre los costos del acoso sexual desde el punto de vista institucional cabe citar la pérdida de productividad y de moral, el absentismo laboral y el aumento de la rotación del personal. El acoso sexual también dificulta la integración de las mujeres en las instituciones del sector de la seguridad. Según una encuesta realizada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, el índice de casos de acoso sexual cometidos por personal en activo se redujo entre 1995 y 2002, tanto en el caso de los hombres (pasando de un 46% a un 24%) como en el de las mujeres (8% frente a un 3%)<sup>6</sup>. En torno a un 75% del personal había recibido capacitación sobre el acoso sexual y más del 80% de los hombres y las mujeres señalaron que dicha capacitación era una herramienta útil para luchar contra el acoso sexual<sup>7</sup>.

*"Por lo general, el personal de las Naciones Unidas no es sancionado por ser insensible en lo que respecta a las mujeres, ni siquiera por albergar prejuicios sobre ellas. Parece que lo que impide a muchas personas involucrarse activamente en la causa del género es el temor a poner en peligro su carrera profesional, pues las personas que denuncian casos de discriminación de género se enfrentan al riesgo de sufrir represalias".*

Gry Tina Tinde, Asesora Especial del ACNUR ante el Alto Comisionado sobre Cuestiones de Género<sup>8</sup>

Cuando el personal es sensible al género, el entorno de trabajo mejora en términos de productividad, eficiencia y equidad. A su vez, esto facilita la contratación de mujeres

así como de hombres pertenecientes a grupos minoritarios. De ese modo se consigue una mayor representatividad del sector de la seguridad, puesto que refleja mejor la población a la que pretende servir. Una plantilla más diversa y representativa en el sector de la seguridad puede mejorar la confianza y la colaboración de la población civil.

### 3.3 Evitar las violaciones de los derechos humanos

Por desgracia, existen informes sobre violaciones de los derechos humanos cometidas por personal de las instituciones del sector de la seguridad. Tales violaciones incluyen violencia de género contra mujeres, niñas, hombres y niños. Una estrategia clave para la prevención de este tipo de delitos perpetrados por personal del sector de la seguridad consiste en impartir una capacitación integral en cuyo marco se expongan las responsabilidades de dicho personal en lo referente a la protección y la promoción de los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y la lucha contra la violencia de género. A menudo, esta capacitación está diseñada para instruir al personal sobre los códigos de conducta, lo que incluye la descripción de lo que se considera una conducta inaceptable y la explicación de los mecanismos de denuncia y de las medidas disciplinarias aplicables. Por ejemplo, el personal de mantenimiento de la paz suele recibir capacitación sobre la explotación y el abuso sexuales con el fin de prevenir este tipo de violaciones de los derechos humanos. Esta formación mejora sus relaciones con las comunidades locales y, por ende, la seguridad del personal, potenciando los efectos positivos de su labor.

## 4 Cómo capacitar al personal del sector de la seguridad en cuestiones de género

La capacitación de género dirigida al personal del sector de la seguridad debería estar diseñada teniendo en cuenta las necesidades identificadas, las funciones y la experiencia del personal, así como su contexto cultural. Esta sección pretende orientar la planificación y la impartición de la capacitación de género, analizando los pros y los contras de las diversas opciones formativas y exponiendo una serie de buenas prácticas. Está estructurada de acuerdo con el ciclo de capacitación estándar, que consta de cuatro fases: planificación y preparación, ejecución, evaluación y seguimiento. Por consiguiente, la capacitación de género debería ser un proceso constante en forma de bucle, en el que los resultados de las iniciativas existentes aporten información de cara a los nuevos programas de capacitación, fortaleciendo y consolidando de ese modo los avances logrados.



La capacitación de género por sí sola no basta para garantizar la inclusión de la perspectiva de género en el sector de la seguridad. Sin embargo, constituye una herramienta fundamental para transversalizar estas cuestiones, aunque debe formar parte de un plan estratégico que incluya otro tipo de cambios institucionales:

- **Nivel normativo:** por ejemplo, la elaboración y aplicación de un código de conducta, una política sobre el acoso sexual o la reforma de los protocolos existentes de forma que incluyan la perspectiva de género.
- **Nivel estructural:** a través, por ejemplo, de la creación de puntos focales de género o de una dependencia de violencia de género.
- **Nivel programático:** como la adopción de un enfoque comunitario en lo tocante a la acción policial, la creación de una línea de atención telefónica para denunciar casos de acoso sexual o la remisión de las víctimas de la trata de personas a las organizaciones de mujeres.
- **Nivel profesional:** iniciativas dirigidas a favorecer la contratación, retención y promoción de un mayor volumen de personal femenino y de otros grupos insuficientemente representados.

Este tipo de cambios institucionales van acompañados de iniciativas de capacitación de género. Los cambios normativos solo pueden materializarse si el personal recibe una formación adecuada: el efecto de la capacitación de género será muy reducido si no está respaldada por políticas y estructuras sensibles al género.

Antes de sumergirnos en el análisis de las buenas prácticas en el ámbito de la capacitación de género del personal del sector de la seguridad, es importante aprender de los errores cometidos en el pasado. Entre las **malas prácticas** que es preciso evitar en el marco de la planificación, ejecución y evaluación de la capacitación de género figuran las siguientes:

- La falta de adecuación de la capacitación de género a las necesidades, la lengua, el contexto cultural y laboral, la experiencia y los conocimientos previos sobre género de las personas participantes en el curso.
- Presentaciones de carácter académico y con una carga teórica excesiva, o monólogos en los que se proporcionen a los participantes definiciones, teoría y datos sin permitir un debate posterior ni llevar a cabo actividades participativas que posibiliten que los asistentes se involucren en el tema y apliquen los conocimientos adquiridos.
- La utilización de formadores sobre cuestiones de género que utilicen una jerga excesivamente técnica, no estén familiarizados con el contexto profesional de los asistentes, o intimiden o ridiculicen a los participantes en la formación (o permitan que otras personas lo hagan).
- Albergar expectativas poco realistas sobre los conocimientos especializados en materia de género que pueden obtenerse a través de un breve curso. La promoción de una conducta sensible al género exige

<b>Recuadro 1</b>	<b>La transversalización de género en el sistema penal</b>
<p style="text-align: center;"><i>"La capacitación de género debe enmarcarse en un contexto más amplio que englobe otras iniciativas de transversalización de género".</i></p> <p style="text-align: center;">Olivier Robertson, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas<sup>9</sup></p> <p>In the context of correctional institutions, this means that prisons among other things should be designed specifically for women and not simply adapted to men's prison regimes. Facilities need to be built closer to the home community and contact with family members should not be restricted. Greater gender equality should be achieved when recruiting security sector personnel and institutional policies must be adapted to attract personnel from both sexes.</p>	

**Recuadro 2 Programa de orientación en materia de género en Suecia<sup>11</sup>**

Genderforce Sweden puso en marcha un programa de orientación en materia de género consistente en asignar a 12 altos directivos de instituciones del sector de la paz y la seguridad otros tantos orientadores y orientadoras con un amplio conocimiento de las cuestiones relacionadas con la igualdad de género. Entre los participantes en el programa figuraban el jefe de personal del ejército sueco y el director de las unidades de capacitación y adquisiciones de las Fuerzas Armadas. Los participantes valoraron positivamente la iniciativa y señalaron que su forma de actuar y de comunicarse había cambiado.

*La razón que llevó a optar por trabajar con la dirección superior es que esta posee tanto la autoridad como la capacidad para influir en las estructuras y el comportamiento de sus organizaciones. Por lo tanto, es importante que las personas que ejercen dichas responsabilidades aumenten sus conocimientos en materia de igualdad de género. Sin embargo, en numerosas ocasiones, las personas que ejercen niveles tan altos de responsabilidad carecen de tiempo para participar en programas de capacitación intensivos. Por este motivo, la orientación constituye un medio muy eficaz para lograr el resultado deseado.*

programas de capacitación a largo plazo, llevar a cabo un seguimiento de las iniciativas desarrolladas y contar con el apoyo constante de una red o un asesor o asesora.

- La asignación de un tiempo y unos recursos insuficientes a las iniciativas de capacitación básica de género y a las tareas de seguimiento.
- El hecho de centrarse exclusivamente en datos estadísticos (por ejemplo, número de personas capacitadas o número de horas de formación) en lugar de priorizar e invertir en la calidad y el contenido de la capacitación de género.

#### 4.1 Planificación y preparación de la capacitación de género

La primera etapa del ciclo de capacitación de género (la planificación y preparación de esta) es fundamental para que se desarrolle con éxito. Esta fase incluye la obtención de respaldo de la alta dirección a la capacitación, la realización de una auditoría previa a la formación, la adaptación de la capacitación a las necesidades específicas de los participantes en función del contexto y la toma en consideración de los obstáculos más frecuentes para que la capacitación de género resulte eficaz. En esta primera fase se procede también a contratar a los formadores especializados en cuestiones de género, llevando a cabo si es necesario cursos de formación de formadores.

#### Cómo obtener el apoyo de los altos mandos para la capacitación de género

*"La falta de atención a las cuestiones de género en los niveles superiores de las organizaciones se transmite a los niveles inferiores e impide el desarrollo de las capacidades, la asignación de recursos y la concienciación general. Los llamamientos reiterados a organizar debates sobre sensibilización de género en todos los niveles del personal suelen quedar en letra muerta, aunque existen algunos ejemplos de debates que han resultado muy útiles. No obstante, si no se cumplen los acuerdos alcanzados o no se dotan de la financiación necesaria, dichos debates serán pura fachada".*

Gry Tina Tinde, Asesora Especial del ACNUR ante el Alto Comisionado sobre Cuestiones de Género<sup>10</sup>

La aprobación y el apoyo a la capacitación de género por parte de la alta dirección son cruciales para el éxito y la sostenibilidad de este tipo de iniciativas. A menudo, la capacitación de género no constituye una prioridad de los altos mandos de las instituciones del sector de la seguridad, que pueden obstruir o incluso ser hostiles a las iniciativas de capacitación de género si no ven claramente el valor que aportan. Un enfoque de arriba abajo en lo que respecta a la capacitación de género puede garantizar la transmisión de la perspectiva de género de forma que impregne a toda la institución.

#### Sugerencias para lograr un mayor apoyo de la alta dirección a la capacitación de género:

- Ofrecer ejemplos convincentes del modo en que la capacitación de género incrementa la eficacia operacional.
- Impartir capacitación de género a los mandos superiores.
- Crear programas de orientación sobre cuestiones de género. Esta puede representar una buena solución al problema de la falta de tiempo de la alta dirección para participar en iniciativas de capacitación intensivas sobre temas de género (véase el recuadro 2, en el que se describe un programa de orientación en materia de género llevado a cabo en las fuerzas armadas suecas).
- Elaborar políticas o planes de acción sobre género conjuntamente con la alta dirección en el marco del proceso de capacitación o desarrollo de las capacidades.
- Involucrar a los mandos superiores en la capacitación de género para demostrar su compromiso con este proceso, pidiéndoles, por ejemplo, que presenten o clausuren los cursos. De este modo, los participantes reciben un mensaje sobre la importancia que tiene la capacitación de género para sus superiores.

*"A la hora de tratar con los oficiales al mando de cualquier organismo de seguridad, puede ser útil partir de la elaboración conjunta de una política. El hecho de debatir sobre el tema y redactar la política proporciona a la dirección superior una sensación de apropiación. La política puede constituir posteriormente una herramienta de capacitación muy valiosa... Nuestra experiencia nos ha demostrado que los debates referentes al género y a la violencia de género pueden contextualizarse fácilmente en la política operacional mediante la utilización de puntos de referencia que resultan familiares a los oficiales. De ese modo, en lugar de enmarcar inicialmente como un tema de hombres y mujeres, se convierte en un asunto relacionado con las operaciones".*

Anette Sikka<sup>12</sup>

#### ¿Cómo debería llevarse a cabo un análisis de género previo a la capacitación?

Un análisis de género previo a la capacitación ayuda a determinar los objetivos de esta, al poner de relieve las necesidades de formación. Este tipo de diagnóstico orienta el desarrollo del contenido y la metodología de capacitación y constituye la base de referencia para la evaluación. Otra ventaja asociada a la realización de un análisis de género es que los participantes pueden identificarse mejor con el proceso, lo que puede aumentar su compromiso y, de ese modo, mejorar la eficacia de la capacitación. La realización de este análisis puede correr a cargo del formador de género, del personal de recursos humano o de otro personal cualificado.

## ? Entre las preguntas que deberán formularse figuran las siguientes:

- ¿Cuál es el nivel de concienciación y capacidad actual en lo que respecta al género? ¿Han recibido los participantes alguna capacitación previa de género?
- ¿Qué tipo de capacitación es necesario impartir para mejorar la prestación de servicios de seguridad y/o judiciales a los hombres, las mujeres, los niños y las niñas por parte de la institución?
- ¿Qué tipo de capacitación se necesita para evitar la discriminación, el acoso y otras violaciones de los derechos humanos?
- ¿Qué políticas de género existen en la institución? ¿Están familiarizados los participantes con dichas políticas?
- ¿En qué aptitudes específicamente relacionadas con el género han señalado los participantes que les gustaría recibir capacitación adicional?
- ¿En qué contextos culturales se desenvuelven los participantes? Dichos contextos pueden afectar a sus respuestas en lo referente a la capacitación de género.

Los análisis de género en profundidad, que examinan de un modo más general el grado de integración de la perspectiva de género en el seno de las instituciones del sector de la seguridad en las esferas normativa, estructural, programática y profesional, también pueden representar un buen punto de partida para identificar las carencias en términos de concienciación y capacidad, unas deficiencias que posteriormente pueden abordarse a través de la capacitación.

Véase la Herramienta sobre género y análisis, seguimiento y evaluación de la RSS

## Adaptación de la capacitación de género a diferentes contextos y tipos de participantes

Para ser eficaz, la capacitación de género debe adaptarse a:

- Las funciones y responsabilidades de los participantes. Los jueces, fiscales, el personal de mantenimiento de la paz y el del ministerio de Defensa, por ejemplo, presentan necesidades de capacitación diferentes.
- Los contextos nacionales y comunitarios en los que trabajan los participantes.
- El nivel educativo y el contexto cultural de los alumnos.
- El marco jurídico nacional pertinente, por ejemplo en lo que respecta a la igualdad de género y los derechos de los gays y lesbianas.

## Sugerencias para adaptar la capacitación de género a diferentes contextos y tipos de participantes:

- Tener en cuenta las investigaciones realizadas sobre el género y las cuestiones de seguridad en la zona geográfica específica, incluidos los resultados de los análisis de género previos a la capacitación así como cualquier revisión documental de la bibliografía existente.
- Familiarizarse con los contextos culturales de los que proceden y en los que trabajan los participantes, y utilizar ejemplos y estudios de casos adaptados a dichos contextos. Por ejemplo, pedir a los participantes que

valoren si la formación prevista resulta pertinente desde el punto de vista cultural, o impartir la capacitación en colaboración con organizaciones locales de mujeres o con instructores locales especializados en cuestiones de género. La capacitación de género previa al despliegue de personal de mantenimiento de la paz, por ejemplo, puede ser más eficaz si se cuenta con la participación de mujeres pertenecientes a las comunidades en la diáspora que aporten información sobre la cultura local y las costumbres del país en el que se desarrolle la misión. Los miembros de la misma institución que ya hayan participado en misiones en el extranjero pueden ser otro recurso muy importante con el que contar durante la formación, dado que pueden narrar sus experiencias a sus colegas.

- Tener en cuenta la edad y el sexo de los participantes, su nivel educativo, sus rangos y los puestos que desempeñan; asimismo, tener presente su experiencia y sus conocimientos previos, tanto personales como profesionales. Tanto el personal masculino como femenino debería recibir capacitación de género. No debe darse por supuesto que las mujeres saben más que los hombres sobre cómo abordar las amenazas basadas en el género o sobre cómo incorporar un mayor número de mujeres al sector de la seguridad.

*"Durante una sesión de capacitación de género impartida por el Punto Focal del ACNUR para el Abuso y la Explotación Sexuales en Liberia, algunos participantes abandonaron la clase o se mostraron extremadamente tímidos cuando se debatió abiertamente sobre la mutilación genital femenina".*

Alexina Mugwebi-Rusere, Punto Focal del ACNUR para el Abuso y la Explotación Sexuales en Liberia<sup>13</sup>

- Las barreras lingüísticas pueden minimizarse utilizando un lenguaje práctico, culturalmente adecuado e institucionalmente aceptable, y evitando utilizar recurrir a jerga de género.
- Muchos recursos y manuales de capacitación de género están disponibles únicamente en inglés, lo que limita el acceso tanto a los formadores como a los participantes. La mayoría de las lenguas utilizan términos y expresiones específicos de género, que están cargados de prejuicios y valores culturales. Muchos de los términos y expresiones relacionados con el concepto de género son difíciles de traducir, o ni siquiera existen en la lengua local. Por lo tanto, es necesario prestar mucha atención a la selección de traductores y traductoras, y hablar con ellos sobre las especificidades lingüísticas en esta materia antes de iniciar la capacitación. Al trabajar con un traductor o una traductora, debe tenerse en cuenta asimismo que puede carecer del nivel de comprensión necesaria de los términos de género, cuya carga cultural es tan elevada.
- Es recomendable incluir en la capacitación una sección en la que se definan los conceptos de género, con objeto de favorecer la comprensión y la claridad. Determinadas palabras, como "feminismo", pueden tener una carga negativa y puede ser preferible utilizar términos con connotaciones más neutrales, como "promoción de la igualdad de género". La experiencia adquirida a través de la capacitación de género en **Nepal** pone de manifiesto que los participantes descubrieron que los momentos más útiles de la formación fueron aquellos en los que los instructores aclararon la jerga utilizada y abordaron la confusión existente entre los términos "género" y "mujer"<sup>14</sup>.

*"Durante el proyecto experimental sobre "Género y consolidación de la paz" que llevamos a cabo para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, trabajamos con el*

Recuadro 3 Ventajas e inconvenientes de los formadores internos/externos		
	Formadores pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, consultores independientes, etc.	Formadores pertenecientes a la propia institución del sector de la seguridad
<b>Pros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pueden facilitar la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del sector de la seguridad.</li> <li>■ A menudo poseen una dilatada experiencia en labores de capacitación y conocimientos especializados sobre cuestiones de género.</li> <li>■ Pueden transmitir conocimientos específicos al contexto.</li> <li>■ Pueden tener una visión más amplia y ofrecer ejemplos diferentes, tomados de áreas ajenas a la de la institución del sector de la seguridad.</li> <li>■ Pueden parecer carentes de sesgos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gozan de mayor legitimidad y respeto entre los participantes, que se los toman más en serio.</li> <li>■ Conocen la cultura y los problemas específicos a los que se enfrenta la institución del sector de la seguridad, así como a su personal.</li> <li>■ Están familiarizados con las tareas específicas y la terminología que se utiliza en la institución.</li> </ul>
<b>Contras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pueden ser vistos como agentes externos que no entienden el trabajo o las responsabilidades de los participantes y de la institución del sector de la seguridad.</li> <li>■ Pueden suponer un costo mayor para la institución.</li> <li>■ Pueden contribuir a que las cuestiones de género se vean como un asunto externo o como un "parche".</li> <li>■ Pueden suponer un obstáculo para el desarrollo de la capacidad institucional en materia de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pueden carecer de los conocimientos necesarios sobre los temas de género o de experiencia en la utilización de las metodologías de capacitación de género.</li> <li>■ Pueden desconocer la cultura y las tradiciones locales.</li> </ul>

*contingente jordano en Eritrea, con el que organizamos lecciones bilingües en inglés y árabe en grupos reducidos.*

*Estas sesiones incluyeron maravillosos debates con hombres y mujeres locales, que comprendieron perfectamente el espíritu de la iniciativa. A mi juicio, este fue un elemento crucial que nos ayudó a realizar nuestro trabajo como formadores externos en una cultura diferente. Demostró al personal de mantenimiento de la paz que no solo debemos integrar el género en todas nuestras actividades, sino que también es importante para la población local. Esto puede ofrecer al ejército una valiosa herramienta para tender puentes si sabe utilizarla correctamente".*

Angela Mackay, consultora independiente<sup>15</sup>

## ¿Quién debería impartir la capacitación de género?

El éxito de la capacitación de género depende en gran medida de la experiencia y la capacidad del formador. Al contratar un instructor para impartir este tipo de formación, es importante buscar una persona que posea conocimientos especializados en el área del género y experiencia en el sector de la seguridad. Las aptitudes didácticas también son importantes dado que los formadores de género desempeñan el papel de catalizadores en los debates. En estos, los participantes exploran e intercambian experiencias y competencias que ya poseen.

### Utilizar equipos de capacitación de género compuestos por hombres y mujeres

El excesivo peso que tienen los hombres en muchas instituciones del sector de la seguridad puede dificultar aún más la labor de enseñanza a las formadoras de género. Las mujeres que imparten este tipo de capacitación, incluso si pertenecen a la misma institución del sector de la seguridad, no suelen tener las mismas posibilidades que sus colegas masculinos para superar el escepticismo de los grupos dominados por hombres, debido al sesgo de género y a la percepción errónea de que las cuestiones de género solo conciernen a las mujeres.

Una buena práctica consiste en pedir a un hombre y una mujer que impartan juntos la capacitación de género. De ese modo los formadores pueden apoyarse mutuamente, facilitando así la gestión del escepticismo que puedan mostrar los participantes. Linda Johansson, directora de proyectos del programa de capacitación de género de las

Fuerzas Armadas suecas, confirmó que ella y su colega instructor siempre imparten juntos las sesiones "con el fin de responder mejor a los argumentos que se plantean contra nosotros y de demostrar a los participantes que este tema es tan importante para los hombres como para las mujeres"<sup>16</sup>. Gry Tina Tinde, Asesora Especial del ACNUR ante la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para las Cuestiones de Género, invitó a un miembro masculino del personal a impartir con ella la capacitación de género que estaba llevando a cabo para la oficina del ACNUR en Ginebra. La Asesora Especial descubrió que de ese modo los participantes masculinos se implicaban más en el debate, lo que le ofrecía la oportunidad de tener un papel menos protagonista y bromear acerca de los estereotipos sobre las formadoras de género<sup>17</sup>. Por ello, es necesario adoptar medidas que permitan involucrar a los hombres como formadores de género. Los hombres suelen sentirse más cómodos a la hora de hablar sobre las cuestiones de género cuando se espera oficialmente que lo hagan, y cuando otros hombres les alientan a hacerlo.

### Formadores externos

La capacitación de género dirigida a las instituciones del sector de la seguridad puede correr a cargo de formadores externos, por ejemplo organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones internacionales y regionales, centros de capacitación o expertos en formación pertenecientes a instituciones del sector de la seguridad de otros países o ciudades.

La implicación de OSC y expertos en capacitación locales puede garantizar asimismo que estos puedan transmitir la voz de la población local, de forma que sus opiniones y necesidades se incluyan en la capacitación de género. La Agencia de Desarrollo de Mujeres Leitana Nehan, por ejemplo, ha impartido capacitación de género al personal judicial de **Papua Nueva Guinea**<sup>18</sup>. Por su parte, la organización de la sociedad civil Gun Free South Africa ofreció capacitación de género a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de **Sudáfrica**<sup>19</sup>.

### Formadores internos

Es fundamental que el formador tenga un estatus adecuado, con el fin de ser capaz de transmitir la importancia del tema al personal del sector de la seguridad. En instituciones jerarquizadas y cerradas como el ejército, el hecho de contar con un formador de la propia institución que ostente un rango intermedio o alto representa una ventaja. Otro aspecto positivo de la utilización de

formadores de género pertenecientes a la propia institución es que estos instructores están más familiarizados con la cultura de esta, por lo que a menudo gozarán de mayor aceptación entre los participantes. El recuadro 3 expone algunos de los pros y contras asociados a la utilización de formadores internos y externos.

Una estrategia posible consiste en crear equipos de capacitación de género integrados por un formador externo y una persona externa especializada en cuestiones de género, de modo que el equipo imparta la capacitación conjuntamente. El asesor externo puede desempeñar un papel consultivo, más que operacional. Existen numerosos ejemplos ilustrativos de esta modalidad de impartición conjunta de la capacitación de género, como la formación desarrollada por la policía de Haití y la organización no gubernamental Réseau National de Défense des Droits Humains<sup>20</sup>.

### Formación de formadores sobre género

Con el fin de garantizar que los formadores de género cuenten con las aptitudes requeridas para impartir eficazmente esta capacitación, en ocasiones es necesario llevar a cabo algún tipo de formación de formadores sobre esta materia. La formación de formadores sobre género se puede utilizar para crear un grupo de formadores de género cualificados que conozcan la jerga interna de la institución pertinente y, al mismo tiempo, sean capaces de enseñar a sus colegas a incorporar las cuestiones de género en su trabajo diario. En este sentido, la formación de formadores sobre género ayuda a optimizar los recursos asignados a la capacitación de género, puesto que fortalece la capacidad interna de la institución y reduce la dependencia de formadores de género externos.

*"Los participantes respetan más a las personas que conocen. Aunque estuvo bien que desde el ACNUR organizáramos e impartiéramos la capacitación de género, creo que el planteamiento más adecuado habría sido identificar a instructores claves en cada una de las organizaciones y capacitar a ese grupo especial a través de un curso de formación de formadores. Posteriormente, estos podrían encargarse de impartir la capacitación de género en sus respectivas organizaciones. De ese modo la responsabilidad recaería en cada persona y la gente se sentiría recompensada por la adquisición de nuevos conocimientos que después compartirían con sus propias organizaciones. Aparte de servir como técnica de motivación, esto contribuye a difundir la información mucho más rápidamente, al tiempo que ayuda a desarrollar la capacidad de las personas y las organizaciones".*

Alexina Mugwebi-Rusere, Punto Focal del ACNUR para el Abuso y la Explotación Sexuales en Liberia<sup>21</sup>

La persona responsable de formar a los formadores de género debería ser especialista en cuestiones de género, poseer unos amplios conocimientos sobre pedagogía de formación y experiencia en capacitación de personal del sector de la seguridad en temas de género.

*"En Haití, la ejecución de los programas de formación de formadores ha sido responsabilidad de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Su objetivo era crear un grupo de funcionarios policiales bien preparados en diferentes temas. La capacitación de género resultó la más complicada, sobre todo en lo referente a la violencia de género, que representa "el verdadero problema en Haití, donde la violencia contra la mujer se tolera en cierto modo por razones culturales y los agentes de policía son tristemente célebres por abusar de las mujeres".*

Nadine Puechguirbal, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití<sup>22</sup>

## 4.2 Impartición de la capacitación de género

La segunda fase del ciclo de capacitación –la impartición de esta– se basa en las decisiones adoptadas y en la labor de preparación llevada a cabo durante la fase de planificación. Esta etapa se centra en el contenido y la metodología de capacitación.

### Estructura y contenido de la capacitación de género

Esta sección ofrece una descripción general de los temas más habituales que se tratan en los cursos de capacitación de género dirigidos al sector de la seguridad, así como diversas sugerencias para plantear dichos temas.

A menudo, los formadores de género tienen que superar cierta resistencia a abordar este tipo de asuntos, tanto por parte de los participantes en el curso como de sus propios colegas. Un objetivo primordial debe ser demostrar a los participantes que la perspectiva de género les ayudará a hacer mejor su trabajo. El hecho de definir unos objetivos claros para la capacitación de género es un factor muy importante para contrarrestar el escepticismo y lograr los resultados previstos. Los objetivos de aprendizaje no deben ser excesivamente generales, y es preciso que describan las nuevas aptitudes prácticas que se adquirirán a través de la formación.

### Roles de género: el hombre y la mujer en las diferentes culturas

Los debates sobre los roles de género y los estereotipos masculinos/femeninos deben hacer hincapié en las diferencias que existen en cuanto a los roles de género entre unas culturas y otras. El hecho de debatir sobre el significado de conceptos como el sexo, el género, los roles de género, las relaciones de poder y la violencia de género permite al personal del sector de la seguridad comprender estos términos. Es recomendable vincular este tipo de debates con las experiencias de los propios participantes en cuanto a los roles de género, de forma que se entienda mejor su importancia y su influencia. En estos debates pueden tratarse temas muy diversos, desde las diferencias culturales hasta la violencia sexual, las mujeres en situaciones de detención o el papel de las mujeres en cuanto encargadas de familias<sup>24</sup>. Es crucial hacer hincapié en el efecto que ejercen los roles de género sobre las diferentes experiencias y percepciones de los hombres y las mujeres en lo tocante a la seguridad y la justicia.

La capacitación de género debería abordar las cuestiones relacionadas con la masculinidad, los roles tradicionales de los hombres y las necesidades de los hombres y los niños en materia de seguridad.

Esto reviste una importancia particular en el ámbito de la capacitación de género dirigida al personal del sector de la seguridad, puesto que la inmensa mayoría de dicho personal está integrada por hombres. El hecho de tratar en la capacitación de género para el personal del sector de la seguridad los roles de los hombres, las masculinidades y la visión que tienen los hombres de sí mismos puede:

- Ayudar a los participantes masculinos a entender cómo y por qué la perspectiva de género puede mejorar la eficacia y los resultados de su trabajo, y la importancia directa que tiene dicha perspectiva para ellos, como personal del sector de la seguridad y como hombres.

## Recuadro 4

## Buenas prácticas para la elaboración de programas de capacitación de género

"Para nosotros, los puntos de partida fundamentales en cuestiones de género son la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el hecho de que nuestro personal militar considera a las Naciones Unidas como una autoridad importante. En torno a un 95% de nuestros alumnos son hombres; por este motivo, las cuestiones de género suelen resultar incómodas a los estudiantes, debido al sentimiento de culpa que albergan los hombres por el simple hecho de ser hombres. En consecuencia, desde fases muy tempranas de la formación intentamos que se den cuenta de que tanto los hombres como las mujeres son responsables de que la sociedad sea desigual.

También realizamos un ejercicio de dramatización en el que aplicamos

un enfoque cultural con respecto al género; el ejercicio consiste en mostrar una foto de Miss Noruega en bikini junto a una mujer con burka. A continuación dividimos el grupo en dos subgrupos; uno de ellos representa al colectivo ficticio "Feministas Musulmanas de Suecia", mientras que el otro asume la identidad de una empresa inventada: "Miss Suecia, S.A.". Después, cada grupo debe exponer los argumentos por los que considera que cada una de esas fotos representa una visión positiva de las mujeres. Los debates suelen ser muy acalorados y también bastante divertidos; las risas no faltan. La finalidad del ejercicio es descubrir que el género es un concepto diferente en cada cultura y que dista mucho de ser algo inmutable".

Linda Johansson, Fuerzas Armadas suecas<sup>23</sup>

- Aliviar la sensación potencial de alienación de los participantes y evitar que sean objeto de críticas.
- Crear conciencia y generar conocimiento sobre las "culturas de masculinidad violenta" que suelen prevalecer en las fuerzas armadas y policiales.
- Conseguir que el género no sea considerado un tema "exclusivo de mujeres" e introducir en él los roles, las vulnerabilidades y las responsabilidades de los hombres.

Véase el anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

### Introducir la perspectiva de género como factor necesario para el éxito del trabajo de las fuerzas de seguridad

Presentar la perspectiva de género como una estrategia que persigue mejorar la eficacia y la eficiencia profesionales. La experiencia adquirida en Nepal subraya que "fue necesario llevar todo al terreno práctico, poner ejemplos de la vida real y plantear ejercicios que hicieran a los participantes darse cuenta de la importancia del análisis y la información diferenciados por sexos, haciendo siempre hincapié en la eficiencia"<sup>25</sup>. En este sentido, puede ser útil poner ejemplos de los costos que puede acarrear el hecho de ignorar el género<sup>26</sup>. También es importante incluir información sobre las políticas y mandatos de género que afecten al personal del sector de la seguridad en cuestión, incluidos los códigos de conducta que les sean aplicables.

### Mandatos internacionales, regionales y nacionales sobre género y seguridad

Es importante introducir las leyes y políticas internacionales, regionales y nacionales sobre las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad para demostrar que el Estado y las instituciones del sector de la seguridad tienen el compromiso de promover determinadas normas de derechos humanos y de comportamiento. Las sesiones dedicadas a los marcos normativos deberían ser lo más prácticas e interactivas que sea posible.

Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

### Explotación y abuso sexuales

"La comprensión de las cuestiones de género representa un buen punto de partida para abordar la explotación y el abuso sexuales. Los destinatarios de la capacitación no podrán entender este problema si no se les explican adecuadamente los roles de género y las desigualdades de género existentes en los países en los que desarrollen su misión".

Nadine Puechguirbal, Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití<sup>27</sup>

Es preciso incluir la explotación y el abuso sexuales (EAS) en la capacitación de género de aquellos grupos que vayan a ser desplegados en zonas en desarrollo o en áreas que se encuentren en situaciones post-conflicto, como el personal de mantenimiento de la paz. La EAS resulta especialmente importante para este último, dado que entre este personal y la población local surgen unas relaciones de poder asimétricas.

Durante las sesiones de capacitación, las cuestiones de género, las relaciones de género y la EAS pueden ser objeto de un tratamiento por separado o conjunto. Una buena razón para combinar la capacitación dirigida a prevenir la EAS con la capacitación de género es cerciorarse de que los participantes vean la conexión que existe entre ambos temas. Es importante que el formador o la formadora de género haga hincapié en que la EAS tiene las mismas raíces de desigualdad de género que otras formas de violencia sexual.

Por el contrario, puede ser deseable impartir ambos tipos de capacitación con objeto de garantizar que la eficacia del formador de género, que puede ejercer también como asesor en cuestiones de género, se vea menoscabada por el hecho de desempeñar funciones disciplinarias en lo referente a la EAS. El formador o asesor de género debe ser una persona a la que el personal pueda acudir para consultarle sobre asuntos de género en el marco de su labor cotidiana. Esta función consultiva y de apoyo debe estar completamente separada de las funciones disciplinarias con respecto a la EAS.

### Capacitación sobre elaboración de presupuestos con perspectiva de género

Este tipo de capacitación puede ser adecuado para los órganos de supervisión del sector de la seguridad, como los representantes parlamentarios que forman parte de las comisiones de presupuestos y defensa o los altos mandos de las instituciones del sector de la seguridad. Las personas responsables de la toma de decisiones en materia presupuestaria deberían contar con un marco analítico de género en lo que respecta al gasto destinado al sector de la seguridad. Debería llevarse a cabo un análisis del modo en que los recursos asignados han

permitido satisfacer las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad y justicia, tanto en lo que concierne al gasto destinado al sector de la seguridad como a otras esferas sociales que influyen en la seguridad de las personas. En el contexto del sector de la seguridad, cabe considerar dos tipos de gasto presupuestario sensible al género:<sup>28</sup>

1. El gasto explícitamente destinado a cuestiones de género, como el que se asigna para iniciativas dirigidas a incrementar la contratación de personal femenino en las instituciones del sector de la seguridad, la capacitación de género o los programas dirigidos a los autores de violencia de género.
2. El gasto que promueve la igualdad de género de manera indirecta, mediante iniciativas que abordan las inseguridades que afectan de un modo particular a los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.

Este es un tema de capacitación especializado cuya exposición debe correr a cargo de un formador o formadora de género con la experiencia necesaria.

### Áreas transversales de la capacitación de género dirigida al sector de la seguridad

Determinados problemas como el VIH/SIDA, los derechos de las personas LGBT y la salud sexual y reproductiva guardan una relación directa con las cuestiones de género y con la seguridad; y, sin embargo, estos temas suelen quedar al margen de las iniciativas de capacitación de género. La incorporación de estos asuntos en la capacitación de género constituye una buena práctica, aunque también puede considerarse la posibilidad de organizar cursos independientes, aunque relacionados, sobre estos temas. Otras cuestiones transversales que, en función del contexto, puede ser importante abordar en las sesiones de capacitación de género son: la trata de personas y la esclavitud sexual; la utilización de niños y niñas soldados; las consecuencias de las minas y las armas pequeñas y ligeras para la seguridad de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas; procesos electorales; y las diferencias que presentan los hombres y las mujeres en el acceso a los derechos de propiedad.

- **VIH/SIDA:** existen numerosas iniciativas y materiales de capacitación sobre los aspectos de género relacionados

con la pandemia del VIH/SIDA. El "Programa sobre VIH/SIDA/ETS para los Servicios Uniformados" promovido por Family Health International, que va dirigido al ejército, la policía y otras fuerzas de seguridad, tiene por objetivo informar a estos profesionales sobre los riesgos del VIH y de otras enfermedades de transmisión sexual, teniendo en cuenta que el sector militar es uno de los colectivos con mayores tasas de transmisión a civiles. Family Health International ha desarrollado manuales de capacitación específicos para este fin<sup>29</sup>.

- **Derechos de las personas LGBT:** las personas LGBT se enfrentan a amenazas específicas en el ámbito de la seguridad, que van desde el acoso hasta formas graves de violencia e incluso la muerte. La policía y los sistemas judicial y penal son responsables de proteger a estas personas frente a la discriminación y la violencia. Sin embargo, los índices de acoso y de otras violaciones de los derechos humanos basadas en la orientación sexual o la identidad de género también suelen ser elevados dentro de las propias instituciones del sector de la seguridad. La integración de los temas relacionados con las personas LGBT en la capacitación de género ofrece un medio muy eficaz para fortalecer la prestación de servicios de seguridad y justicia y para reducir la discriminación y el acoso en el lugar de trabajo. Determinadas OSC ofrecen formación e iniciativas de desarrollo de capacidades a las instituciones estatales y a las ONG a fin de promover la igualdad para las personas LGBT. El proyecto Beyond Barriers ("Superando las barreras") desarrollado en el **Reino Unido**, por ejemplo, ofrece capacitación sobre cuestiones relacionadas con la identidad de género y las personas LGBT, incluida la homofobia<sup>30</sup>.
- **Salud sexual y reproductiva:** la provisión de capacitación sobre salud sexual y reproductiva al personal del sector de la seguridad (tanto al masculino como al femenino) puede contribuir a mejorar su salud y su productividad, aumentar su respeto por los derechos humanos (incluida la prevención de la violencia de género) y elevar la probabilidad de que este personal adopte decisiones seguras, consensuadas y con conocimiento de causa en lo que respecta a la sexualidad y la reproducción. El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha respaldado la integración de las cuestiones relacionadas con la salud sexual y reproductiva y el género en los

Recuadro 5	Contenido básico y estructura de la capacitación de género para el personal del sector de la seguridad
Género	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Debatar sobre el significado del concepto de género frente al de sexo, masculinidad/feminidad, igualdad de género, transversalización de género e igualdad de participación.</li> <li>■ Debatar sobre las semejanzas y diferencias en lo que respecta a las necesidades y percepciones de los hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad.</li> <li>■ Debatar sobre los efectos que ejerce la discriminación basada en el género, tanto sobre la persona como sobre la sociedad en su conjunto, así como sobre su repercusión en cualquier trabajo relacionado con la seguridad.</li> <li>■ Análisis de la violencia de género perpetrada contra hombres, mujeres, niños y niñas.</li> <li>■ Ejemplos de acoso y discriminación sexuales.</li> <li>■ Estudios de casos prácticos y análisis de cuestiones, estereotipos y roles de género.</li> </ul>
Marco jurídico y normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mandatos pertinentes en lo tocante al género a escala internacional, regional y nacional.</li> <li>■ Políticas institucionales de género, incluidos códigos de conducta.</li> </ul>
Intercambio de experiencias prácticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Estudios de casos y ejercicios prácticos: análisis de la importancia del género para el contexto profesional específico de los participantes.</li> <li>■ Ejemplos de comportamientos insensibles al género extraídos de situaciones reales vividas sobre el terreno, y consecuencias de dichos comportamientos.</li> </ul>
Verificación de conocimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Realización de pruebas u otras actividades que permitan evaluar los conocimientos adquiridos.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evaluación de la sesión de capacitación de género: reacciones, aprendizaje, comportamiento (véase la sección 4.3).</li> </ul>

Recuadro 6 Ejemplos de capacitación de género específica para el personal del sector de la seguridad		
Sector - Tipo de capacitación	Contenido de	la capacitación
<b>Fuerzas armadas: Agresión sexual</b>	Ejército de los Estados Unidos, <i>The Army's Sexual Assault Prevention and Response Training</i> ("Curso de capacitación del ejército sobre prevención y respuesta a las agresiones sexuales"), 2005. <a href="http://www.sexualassault.army.mil/">http://www.sexualassault.army.mil/</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de la política del ejército sobre las agresiones sexuales en lo que respecta a los valores de las fuerzas armadas, la ética de combate y las creencias del soldado.</li> <li>Determinación de los diferentes tipos de agresiones sexuales, sus efectos y las respuestas de las víctimas.</li> <li>Reconocimiento de las agresiones sexuales en situaciones de la vida real.</li> <li>Aplicación de las responsabilidades del soldado en el Programa de prevención y respuesta a las agresiones sexuales del ejército.</li> <li>Identificación de las opciones y los procedimientos existentes para la interposición de denuncias, así como de las implicaciones de denunciar o no denunciar las agresiones sexuales, tanto para las víctimas como para los autores.</li> <li>Identificación de las técnicas utilizadas para prevenir las agresiones sexuales.</li> <li>Identificación de los derechos de las víctimas y los recursos disponibles para prestarles asistencia.</li> </ul>
<b>Mantenimiento de la paz: Género</b>	DFID/DFAIT, <i>Gender and Peacekeeping Training Course</i> ("Curso de capacitación sobre género y mantenimiento de la paz"), 2002, <a href="http://www.genderandpeacekeeping.org/menu-e.asp">http://www.genderandpeacekeeping.org/menu-e.asp</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introducción: estructura y metodología.</li> <li>Género y cultura: comprensión del género en los diversos contextos culturales.</li> <li>Importancia del género: género y conflictos armados.</li> <li>El género en el contexto de las operaciones de apoyo a la paz: integración de la perspectiva de género en la asistencia humanitaria; igualdad de género y establecimiento de la paz; responsabilidad del personal de mantenimiento de la paz.</li> <li>Género, derechos humanos y derecho internacional humanitario, incluidos los códigos de conducta del personal combatiente.</li> <li>El género y la fase de conflicto: estudios de casos.</li> <li>El género y la fase post-conflicto: estudios de casos.</li> <li>Perspectivas de futuro: retos y oportunidades para aplicar los conocimientos adquiridos en lo que respecta al género</li> </ul>
<b>Puntos focales de género de las Naciones Unidas Explotación y abuso sexuales</b>	UNICEF/OCAH, <i>Inter-Agency Training for Focal Points on Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN Personnel and Partners - Facilitator's manual</i> ("Curso de capacitación interinstitucional para puntos focales sobre la protección frente a la explotación y el abuso sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y sus socios. Manual del instructor"), 2007 (disponible en la Sede de puntos focales sobre explotación y abusos sexuales del UNICEF, la OCAH y el ACNUR).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introducción y presentaciones: estructura y objetivos del curso.</li> <li>El problema y las consecuencias de la explotación y el abuso sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas, personal conexo y socios.</li> <li>Responsabilidades de un punto focal y de la red.</li> <li>Boletín del Secretario General: definiciones y normas de conducta.</li> <li>Mecanismos de denuncia, investigaciones y procedimientos disciplinarios.</li> <li>Recepción y documentación de quejas: desafíos y buenas prácticas.</li> <li>Comunicación y difusión: campañas de concienciación.</li> <li>Aplicación de una estrategia de asistencia a las víctimas.</li> <li>Ser mensajero: el papel del punto focal.</li> <li>Elaboración de un plan de acción.</li> <li>Clausura y evaluación del curso.</li> </ul>
<b>ONG: Derechos humanos</b>	Campaña de Amnistía Internacional para poner fin a la violencia contra las mujeres, "Hacer los derechos realidad: Taller de educación en derechos humanos para organizaciones no gubernamentales", 2005. <a href="http://www.amnesty.org/es/library/asset/ACT77/055/2005/es/6a5f483c-d4d3-11dd-8a23-d58a49c0d652/act770552005es.html">http://www.amnesty.org/es/library/asset/ACT77/055/2005/es/6a5f483c-d4d3-11dd-8a23-d58a49c0d652/act770552005es.html</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introducción y expectativas: puntos de partida: ¿cómo, qué y por qué?</li> <li>Conceptualización de los derechos y su reflejo en nuestras prácticas: tormenta de ideas sobre lo que entendemos por derechos humanos y derechos de la mujer. Experiencias de los participantes.</li> <li>Contexto: interpretación, análisis y debate sobre el contexto.</li> <li>Conceptualización de los derechos de la mujer y análisis de las causas originarias de la violencia contra la mujer, así como de sus consecuencias.</li> <li>Los derechos de la mujer como derechos humanos.</li> <li>Responsabilidad del Estado: la protección de los derechos de la mujer y el concepto de debida diligencia.</li> <li>Aplicación de la debida diligencia a los casos de violencia contra las mujeres.</li> <li>Costo social, psicológico y económico de la violencia contra la mujer.</li> <li>Puesta en práctica: ¿qué debemos cambiar en nuestra forma de actuar?</li> <li>Plenario final: exposición sobre la campaña de Amnistía Internacional para poner fin a la violencia contra las mujeres; evaluación del curso.</li> </ul>
<b>Policía, vigilantes fronterizos y trabajadores sociales Trata de seres humanos</b>	ECPAT (2006), <i>Training for Police and Social Workers on Child Rights and Child Protection in relation to Trafficking in Children for Sexual Purposes</i> ("Capacitación para la policía y los trabajadores sociales sobre los derechos y la protección de los niños frente a la trata infantil con fines sexuales"). <a href="http://polis.osce.org/library/ff/2926/1159/NGO-NLD-TRN-2926-EN-A%20Training%20Guide.pdf">http://polis.osce.org/library/ff/2926/1159/NGO-NLD-TRN-2926-EN-A%20Training%20Guide.pdf</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocimientos básicos de referencia.</li> <li>Información de contexto sobre la trata de niños con fines sexuales.</li> <li>Definición de niño. Actitudes ante los niños.</li> <li>Niños expuestos al riesgo de ser objeto de trata y sus consecuencias.</li> <li>Contexto jurídico de la trata infantil: legislación existente y su aplicación.</li> <li>Disposiciones relativas a la protección infantil: cuidado y asistencia de los niños que son víctimas de la trata. Dramatización sobre la repatriación.</li> <li>Investigación de delitos de trata infantil.</li> <li>Realización de entrevistas a niños y obtención de pruebas de un niño que haya sido víctima de la trata infantil: estudios de casos.</li> <li>Partes interesadas y funciones que desempeñan: mecanismos nacionales de remisión y estudios de casos.</li> <li>Evaluación: conocimientos básicos de referencia y cuestionario de evaluación del curso.</li> </ul>
<b>Medios de comunicación: VIH/ SIDA</b>	IPS Inter Press Service International Association, <i>Gender, HIV/AIDS, and Rights – Training Manual for the Media</i> ("Género, VIH/SIDA y derechos: Manual de capacitación para los medios de comunicación"), 2003. <a href="http://ipsnews.net/aids_2002/ips_gender2003.pdf">http://ipsnews.net/aids_2002/ips_gender2003.pdf</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco para un análisis con perspectiva de género para los medios de comunicación: el papel de los medios de comunicación; independencia editorial; los periodistas como comunicadores.</li> <li>La comunicación del género en los medios: estereotipos de género; noticias duras y noticias anecdóticas.</li> <li>Género, VIH/SIDA y derechos: la historia jamás contada; complejidades del VIH/SIDA; informar sobre "riesgos" frente a "daños" en lo que respecta al VIH/SIDA; vulnerabilidad de las mujeres y los hombres ante el VIH/SIDA; integración del género y el VIH/SIDA en las noticias.</li> <li>Mejora del conocimiento y las aptitudes: características de un buen reportaje; lenguaje y terminología; cómo evitar el estigma y la discriminación; aptitudes de realización de entrevistas; verificación de hechos; cómo evitar violar la seguridad o la confidencialidad.</li> <li>Repaso y evaluación.</li> </ul>

ejércitos de varios países de todo el mundo, y ha formado a personal militar en temas de salud reproductiva<sup>31</sup>. El Consorcio para el Cuidado de la Salud Reproductiva en los Conflictos ha elaborado materiales de capacitación con este propósito, en los que se aborda el género, la violencia de género y recomendaciones sobre normas para la prevención de la violencia de género y la respuesta a este problema en zonas afectadas por conflictos armados<sup>32</sup>.

### Ejemplos de contenido de un programa de capacitación de género

La capacitación de género debe adaptarse a las instituciones, los contextos y los participantes específicos a los que vaya dirigida. No obstante, a continuación se ofrece un modelo de capacitación de género para el personal del sector de la seguridad (véase el recuadro 5).

Cabe señalar, sin embargo, que las diferentes áreas de este sector se centran en temas distintos, como puede observarse en el recuadro 6.

### Integración del género en la capacitación del personal del sector de la seguridad

La experiencia adquirida a través de las iniciativas de capacitación de género llevadas a cabo en las diferentes áreas del sector de la seguridad subraya las ventajas que ofrece la transversalización del género en la capacitación estándar obligatoria que recibe este sector, de forma complementaria a la impartición de cursos específicos sobre género o sustituyéndolos. Entre dichas ventajas figuran las siguientes:

- La transversalización presenta las cuestiones de género como un componente más de las responsabilidades del personal del sector de la seguridad (y no como un tema independiente), que puede incrementar la legitimidad de su labor.
- Demuestra de forma práctica cómo se pueden integrar las cuestiones de género en las diferentes áreas de trabajo.
- El hecho de contar con formadores que se encarguen de forma habitual de impartir la capacitación sobre las cuestiones de género, en lugar de recurrir a expertos externos en la materia, puede aumentar la receptividad de los participantes ante este tema.
- Es una forma de resolver el problema de la falta de tiempo para llevar a cabo cursos de capacitación específicos de género.

Este enfoque no está exento de inconvenientes, entre los que cabe citar los que siguen:

- Es posible que no se disponga de tiempo suficiente para profundizar en las cuestiones de género.
- El formador puede carecer de la experiencia o la convicción necesarias para presentar las cuestiones

de género de forma adecuada; existe el riesgo de que estas se traten de un modo superficial, se minimice su importancia o se desvirtúen, lo que supondría un mal ejemplo y una oportunidad perdida para que los participantes adquieran conocimientos sobre género.

### Sugerencias para la integración del género:

- Analizar el programa y los materiales que se utilizarán durante la capacitación: ¿están integradas las cuestiones de género en todos los módulos y temas tratados? ¿Recibe el personal del sector de la seguridad una capacitación teórica y práctica sobre cómo responder ante la violencia de género, incluido el acoso sexual?
- Analizar el lenguaje utilizado por los formadores y en el material didáctico: ¿ayuda dicho lenguaje a cuestionar los estereotipos de género o los refuerza? Esto reviste una importancia especial en el caso de las lenguas que dan prioridad al masculino, como el francés o el español. Examinar las imágenes utilizadas: ¿qué tipo de funciones reflejan para cada sexo?
- Cerciorarse de que el género esté integrado en la capacitación habitual que ofrece la institución del sector de la seguridad: ¿exigen las políticas internas o los planes de acción que se incluyan las cuestiones de género?
- Asegurarse de que los formadores sean capaces de ofrecer una capacitación adecuada en cuestiones de género. Si es necesario, impartir cursos de formación de formadores de forma que adquieran los conocimientos y las aptitudes pedagógicas requeridos.
- Asegurar la necesaria colaboración entre el asesor o formador de género y los formadores responsables de la impartición de otras sesiones.

### Duración de la capacitación de género

La duración de la capacitación de género depende de varios factores:

- El objetivo de la capacitación.
- El conocimiento y la experiencia previos de los participantes en cuestiones de género.
- Los recursos asignados a la capacitación de género: si el presupuesto es reducido, ¿cómo puede obtenerse el máximo provecho de él? Analizar qué se puede hacer con los fondos disponibles, los aspectos a los que se debería dar prioridad en la capacitación y la duración que debería tener esta.

El tiempo disponible para la capacitación del personal del sector de la seguridad suele ser escaso y supone uno de los principales desafíos en este ámbito, tanto para los formadores como para los participantes. Las instituciones deben evitar destinar un presupuesto excesivamente bajo

## Recuadro 7 Transversalización de las cuestiones de género en la capacitación

"Recuerdo que hubo un grupo de soldados de mantenimiento de la paz de una nacionalidad concreta que se negó a participar en el curso introductorio de género, que, sin embargo, era obligatorio: aquel grupo no entendía por qué tenía que perder el tiempo con aquella capacitación... No obstante, conseguimos introducir las cuestiones de género a través de la cultura. Esta es otra forma de demostrar con la práctica que el género es un asunto tan importante como otros temas en los que se prepara el personal de seguridad".

Nadine Puechguirbal, Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití<sup>33</sup>

"En ocasiones parece casi imposible encontrar más de una hora

para la capacitación de género. En esas situaciones, resulta aún más importante incluir la perspectiva de género en otras partes de la capacitación. Me ha tocado hablar sobre las cuestiones de género en diferentes cursos y me he percatado de que cuando se explicaban temas sobre los refugiados, los niños o la infraestructura, la dimensión de género... estaba totalmente ausente, y que se suponía que la sesión sobre el género trataría exclusivamente sobre las mujeres. En mi opinión, si queremos que este tipo de formación tenga éxito, debemos ser capaces de encontrar estrategias adecuadas para incorporar la perspectiva de género en la capacitación general".

Eva Zillén, Kvinna till Kvinna<sup>34</sup>

y tardío a la capacitación de género, y que esta llegue a pocas personas, dado que esto hará que la capacitación de género suponga una misión casi imposible para el formador. En tales circunstancias, la capacitación puede incluso llegar a ser contraproducente.

El tiempo destinado a la capacitación de género varía de forma considerable. La formación de formadores y la capacitación intensiva de género se organizan a menudo en forma de talleres que se desarrollan a lo largo de uno o varios días. Los cursos que se imparten en las academias militares y de policía a menudo dedican un número específico de horas al género como parte del plan de formación regular. Por ejemplo, la capacitación de género y la formación de formadores sobre cuestiones de género se han convertido en temas integrales de la capacitación básica que imparte la Academia de Policía de Haití a la Policía Nacional del país<sup>35</sup>. La capacitación de género dirigida al personal de mantenimiento de la paz puede durar desde 45 minutos (en el caso de las clases que se imparten en el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile) hasta 10 días<sup>36</sup>.

Por lo general, la capacitación básica de género solo dura unas horas y se incluye en el marco de la formación general, que se desarrolla a lo largo de un período que oscila entre una y tres semanas. Esto significa que, en relación con la capacitación global que recibe el personal del sector de la seguridad, el tema del género se aborda de forma bastante breve. Para el formador, resulta complicado tratar en tan poco tiempo asuntos tan amplios como el género y tan complejos como la seguridad de los hombres y las mujeres.

Para garantizar que el escaso tiempo dedicado a la capacitación de género pueda gestionarse de la forma más eficaz posible, se necesita lo siguiente:

- Un programa de capacitación bien planificado.
- Formadores de género adecuadamente preparados, tanto en lo que respecta a las cuestiones de género como al trabajo que realizan los participantes.
- Despertar el interés de los participantes. A menudo esto es más importante que la propia duración de la capacitación de género. Cuando el personal del sector de la seguridad se implica en el tema, suele querer aprender más por sí mismo una vez finalizada la capacitación<sup>37</sup>.
- Desarrollar programas de duraciones diversas a fin de satisfacer diferentes objetivos y las necesidades de audiencias variadas.
- Integrar las cuestiones de género en otros módulos de formación para lograr un efecto mayor.
- Involucrar a la alta dirección con el propósito de garantizar que se destine una cantidad de tiempo y un volumen de recursos suficientes a la capacitación de género en las políticas internas y el presupuesto de la institución.

## Pedagogía de la capacitación de género

A diferencia de la mayor parte de la capacitación técnica dirigida al personal del sector de la seguridad, la capacitación de género cuestiona unas percepciones profundamente arraigadas sobre las normas culturales y la identidad individual. En consecuencia, es muy importante elegir un método de enseñanza o un planteamiento pedagógico adecuados, con objeto de asegurar una correcta transmisión del mensaje a los participantes.

Existen varios tipos de pedagogías que se pueden utilizar, como el aprendizaje basado en problemas<sup>38</sup>, que se sirve de los conocimientos y las experiencias anteriores de los participantes para mejorar el proceso de aprendizaje. Uno de los aspectos más importantes desde el punto de vista pedagógico es la creación de un debate que interese a los participantes y sea lo más interactivo y participativo posible.

*"El género no está relacionado únicamente con la labor del personal del sector de la seguridad, sino con la forma en que las personas actúan y piensan en todos los ámbitos de su vida. Un sencillo ejercicio consiste en pedir a los participantes que manifiesten... su opinión con la ayuda de una línea continua, en uno de cuyos extremos figura la afirmación DE ACUERDO y pasa por las opiniones LIGERAMENTE DE ACUERDO, INDIFERENTE, LIGERAMENTE EN DESACUERDO y, en el otro extremo, EN DESACUERDO. El formador de género va leyendo en voz alta una serie de valores estereotipados y los participantes señalan en la línea el punto que refleje su opinión al respecto. A continuación, el instructor pide a algunos de los participantes que hayan indicado que están de acuerdo o en desacuerdo que expliquen los motivos de ello. Este ejercicio permite a los asistentes debatir sin sentirse incómodos, al tiempo que se plantean los roles de género construidos y practicados socialmente".*

Ingrid Jones, Directora de Partnerë për Fëmijët, Albania<sup>39</sup>

Es importante asegurarse de que la capacitación de género sea lo más participativa y eficaz posible, y que anime a los participantes a plantear preguntas pertinentes. Hay que dejar que los participantes compartan sus experiencias profesionales y vitales, como ocurrió durante la capacitación de género organizada por el Foro Africano por la Democracia<sup>40</sup>. Los participantes que mejor internalizan la perspectiva de género suelen explicar a sus colegas la importancia de la capacitación de género y exponer los argumentos más convincentes.

En segundo lugar, el enfoque pedagógico adoptado debería incluir en los debates todas las categorías sociales de género, clase social, raza y orientación sexual, así como poner de relieve y reconocer las experiencias y perspectivas de los participantes en el curso de un modo equitativo<sup>41</sup>.

La adopción de un enfoque basado en derechos en lo que respecta a la capacitación de género implica centrarse en la obligación que tiene el personal del sector de la seguridad de proteger y promover los derechos humanos de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en su trabajo diario. Un buen ejemplo del modo en que puede aplicarse este método es la formación de formadores sobre género impartida en el marco del curso de capacitación en línea del Reino Unido y el Canadá sobre género y mantenimiento de la paz<sup>42</sup>. Partiendo de un planteamiento basado en derechos, la capacitación de género debería hacer hincapié en la igualdad de derechos de los hombres y las mujeres y en los riesgos y consecuencias de la discriminación basada en el género. A modo de ejemplo, la capacitación de género debería enfatizar que la violencia sexual y de género constituyen graves violaciones de los derechos humanos. La capacitación de género puede dotar a los agentes de policía, por ejemplo, de la confianza necesaria para actuar ante presuntos casos de violencia doméstica, y para no ignorarlos por considerarlos un asunto "privado".

A continuación se expone una serie de buenas prácticas para la promoción de una capacitación de género interactiva:

- **Estudios de casos concretos** basados en experiencias del mundo real y capacitación basada en operaciones y relacionada con el contexto de los participantes, incluido el análisis de buenas y malas prácticas en situaciones reales. La experiencia extraída de la formación impartida al personal policial en **Kosovo** muestra que "el hecho de poder proporcionar ejemplos concretos de cómo una política mejora la labor policial supuso un buen punto de partida para iniciar el debate". La capacitación también aborda el tema de la masculinidad y las percepciones

## Recuadro 8 Ejercicio sobre las violaciones de la dignidad humana

"Propusimos un ejercicio en el que se pidió a los agentes de policía que recordaran un momento de su vida, antes de cumplir los 12 años, en el que su propia dignidad se hubiera visto violada, y que describieran (solo si querían) dicha experiencia a otros colegas. Este ejercicio sirvió de base para otros dos posteriores: en uno de ellos se les pidió que recordaran una ocasión en la que hubieran violado la dignidad de otra persona en su trabajo como funcionarios policiales; en otro se les pidió que reflexionaran sobre posibles formas de

cuestionar las políticas y prácticas de sus propias instituciones que pudieran provocar violaciones de la dignidad. En términos globales, la capacitación específica sobre la identidad tiende a ser menos eficaz que aquella que incorpora cuestiones relacionadas con la identidad en un marco más amplio, como el de los derechos humanos o la dignidad humana".

Ann Janette Rosga, Universidad de Colorado<sup>44</sup>

de las mujeres y las niñas, pero al partir de puntos de referencia familiares, la transición a esos temas tan complicados resulta mucho más sencilla"<sup>43</sup>.

- **Dramatizaciones** que impliquen y sensibilicen a los participantes. Este tipo de ejercicios resultan especialmente eficientes cuando un formador masculino participa en la dramatización y alienta a los alumnos masculinos a representar el rol de un civil o de otra persona con la que puedan trabajar, por ejemplo una víctima de la violencia de género que acuda a la policía para denunciar la agresión sufrida.
- Las **representaciones teatrales** representan una buena forma de concienciar sobre las cuestiones de género. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), entre otras instituciones, ha utilizado este planteamiento en Kivu (**República Democrática del Congo**) para crear conciencia sobre la violencia de género y sobre la necesidad de proporcionar cuidados médicos y psicológicos a las personas que sobreviven a este tipo de violencia<sup>45</sup>.
- **Debates in situ**, en los que el formador de género acude al lugar de trabajo de los participantes para llevar a cabo la capacitación. Esta es una buena forma de generar interacción y mostrar respeto e interés por el trabajo y las opiniones de los participantes. Además, ofrece al formador la oportunidad de conocer mejor los temas específicos que les preocupan. Estos temas se pueden utilizar posteriormente como puntos de partida para hablar sobre cuestiones de género.

*"[Los debates in situ ayudan] a los diferentes sectores a sentirse respetados. De ese modo son los formadores los que acuden a ellos, en lugar de reunirlos siempre en un aula. Al mantener este tipo de debates en el propio lugar de trabajo de los participantes, el formador les transmite que son colaboradores, no personas ajenas; que son responsables y no siempre autores de infracciones, que saben cosas y, por tanto, no son recipientes vacíos que sea necesario llenar".*

Alexina Mugwebi-Rusere, oficial de servicios comunitarios, ACNUR Tailandia<sup>46</sup>

- **Las reuniones comunitarias** en las que el personal del sector de la seguridad se reúna con activistas de la comunidad para debatir puede servir para crear conciencia sobre los temas tratados. Esta forma de colaboración y comunicación entre el personal del sector de la seguridad y el personal civil puede contribuir a mejorar la seguridad de hombres y mujeres de un modo más duradero.
- **El humor** es vital para la capacitación de género. Una de las razones para utilizar el sentido del humor es "superar el sentimiento de culpa que suelen experimentar los hombres al hablar sobre las cuestiones de género. Una vez que hemos mostrado algunas de las consecuencias "divertidas" que tiene una sociedad desigual sobre, por ejemplo, la educación de los niños, les enseñamos los efectos devastadores que esa misma sociedad desigual tiene en las mujeres"<sup>47</sup>. No obstante, el humor también puede ser arriesgado. Hay que tener cuidado de utilizarlo

de forma que no perpetúe los estereotipos y las actitudes discriminatorias en lo que respecta al género, sobre todo teniendo en cuenta que a menudo se usan la cultura y la tradición para justificar la violencia contra las mujeres.

### Materiales didácticos

El material que puede utilizarse para impartir la capacitación de género al personal del sector de la seguridad puede ser muy variado en función del tipo de formación y de la pedagogía utilizada, desde presentaciones de Power Point hasta directrices y "listas de verificación" prácticas sobre aspectos de género. Es fundamental llevar a cabo una revisión de toda la bibliografía y el material del curso para garantizar que los estudios de casos y los ejemplos utilizados incluyan la perspectiva de género. Los materiales deben estar redactados en lenguaje sencillo y, si es posible, en las lenguas locales de los participantes.

- **Los vídeos interactivos** relacionados con la profesión de los participantes en la capacitación y las películas que representen a mujeres desempeñando diferentes funciones en conflictos armados constituyen buenas herramientas para sensibilizar a los participantes en el curso y generar debate. Este tipo de material también ayuda a los participantes a darse cuenta de que la visión simplificada de la mujer como víctima en los conflictos armados no refleja la complejidad de las realidades de la guerra. Durante la capacitación que recibió el personal de mantenimiento de la paz en Suecia de forma previa a su despliegue, las ONG como Kvinna till Kvinna solían proyectar la película Lilya forever por iniciativa de las fuerzas armadas suecas. Esta película, que aborda el tema de la trata de personas y la esclavitud sexual, desató intensos debates que, de otro modo, los participantes no se habrían tomado en serio: "Para llegar a los participantes, hay que 'sacudirlos' un poco"<sup>48</sup>. Los dibujos animados y los cómics también fomentan el debate y pueden servir para romper el hielo al inicio de la sesión de capacitación de género.
- **Los materiales y equipos** que los participantes se llevan al término del curso son un buen recordatorio de la capacitación de género. En **Kosovo**, los agentes de policía recibieron cuadernos para anotar los detalles de sus investigaciones, en los que podían encontrar referencias sobre políticas de género y números de teléfono útiles<sup>49</sup>. En la República Democrática del Congo se distribuyeron listas de verificación sobre aspectos de género a los observadores militares de mantenimiento de la paz y a la policía con el fin de mejorar su capacidad de vigilancia y su interacción con la población local, pero también de intercambiar información relacionada con la seguridad<sup>50</sup>.

### 4.3 Evaluación de la capacitación de género

Una vez que se ha planificado y ejecutado un programa de capacitación de género, el siguiente paso del ciclo consiste en evaluar dicha capacitación. Esta es una de las tareas más importantes y, al mismo tiempo, más complicadas del ciclo de capacitación, que sirve para identificar

buenas prácticas y diseñar unos planes adecuados para la formación ulterior. La evaluación también proporciona información muy útil para adaptar mejor la capacitación a las necesidades reales. Si no va seguida de una revisión de la formación a partir de los comentarios recibidos, la evaluación no servirá para nada. La evaluación puede, por ejemplo, identificar las carencias de la capacitación que los participantes pueden detectar una vez que regresan a su trabajo. Además, las evaluaciones pueden ofrecer una oportunidad para descubrir debilidades institucionales que pueden crear obstáculos para el personal en diversas situaciones laborales. Lo ideal es que la evaluación de la capacitación de género dirigida al sector de la seguridad y sus resultados forme parte de un proceso global de seguimiento y evaluación con perspectiva de género de la institución del sector de la seguridad.

Véase la Herramienta sobre género y análisis, seguimiento y evaluaciones

### ¿Evaluadores internos o externos?

La evaluación de programas de capacitación de género consiste en determinar si la formación impartida fue considerada adecuada por los participantes y en medir los efectos que tuvo la capacitación en las actitudes y el comportamiento de estos.

Las evaluaciones pueden correr a cargo de un evaluador externo o de un miembro del personal de la propia institución. Las evaluaciones internas se benefician del hecho de que el personal encargado de realizar la evaluación conoce el contexto específico en el que se desenvuelve la institución. También resulta más eficaz en función del costo, pero requiere capacitación sobre cómo realizar evaluaciones y diagnósticos. Por estas razones, el hecho de ofrecer capacitación al personal institucional sobre la realización de evaluaciones representa una inversión rentable a largo plazo<sup>51</sup>.

Por lo general, las evaluaciones externas pueden garantizar una mayor independencia que las internas durante el proceso de evaluación. Sin embargo, sus costos pueden ser superiores al de una evaluación interna. Además, el consultor (o consultora) externo a menudo carece de un conocimiento exhaustivo de la capacitación que recibe o el contexto profesional en que se desenvuelve el personal de seguridad. Las OSC locales pueden ser socios muy valiosos para la realización de evaluaciones.

### Evaluación de la capacitación de género utilizando la metodología de Kirkpatrick

La metodología más utilizada para evaluar iniciativas de capacitación es el enfoque de cuatro niveles propuesto por Donald Kirkpatrick<sup>52</sup>. Estos niveles siguen una secuencia sucesiva, de modo que los resultados de un nivel se utilizan en la siguiente fase de la evaluación. En este apartado se analiza cómo se puede adaptar la metodología de Kirkpatrick a la evaluación de la capacitación de género dirigida al personal del sector de la seguridad, utilizando las tres primeras fases.

#### 1ª fase de la evaluación: Reacción

La primera fase de la evaluación de la capacitación de género entraña la recogida de información sobre las opiniones de los participantes en relación con la formación recibida. Normalmente estas reacciones se recogen inmediatamente después de finalizar la sesión de capacitación. Esto puede llevarse a cabo a través de

un cuestionario o formulario de evaluación que se entrega a los participantes para que lo cumplimenten (véase el recuadro 9). La información también puede recabarse mediante un debate abierto con los participantes en el que se les pregunte qué partes del curso les parecieron más y menos útiles. Además, es importante preguntar a los participantes (sea a través de un cuestionario o de un debate abierto como el descrito) si les interesaría participar en nuevos cursos de capacitación de género, en forma de curso de actualización o de una capacitación adicional para profundizar en determinados temas.

#### Recuadro 9

#### Evaluación de la reacción ante la capacitación de género<sup>53</sup>

**Valore** los aspectos siguientes en una escala de 1 a 5 (1=deficiente, 5=excelente).

1. Valor de este tema en relación con mi trabajo
2. Utilidad del contenido del curso
3. Métodos de exposición utilizados
4. Capacidad del docente para transmitir sus conocimientos
5. Ambiente favorable a la participación
6. Se tuvieron en cuenta mis opiniones
7. Valor de las fichas informativas
8. Pertinencia de las fichas de trabajo

**Responda** a las preguntas siguientes utilizando sus propias palabras:

9. ¿Hay algún tema que le parezca interesante que se añadiera al curso?
10. ¿Cree que hay algún tema que debería suprimirse del curso?
11. ¿Qué es lo que más le ha gustado del curso?
12. ¿Qué es lo que menos le ha gustado del curso?
13. ¿Qué aspecto del curso le ha parecido más útil?
14. ¿Qué aspecto del curso le ha parecido menos útil?
15. En su opinión, el curso ha sido (rodee la respuesta correcta con un círculo):
  - a) Demasiado largo
  - b) Demasiado corto
  - c) Ha tenido una duración adecuada.
16. ¿Tiene algún comentario con respecto a los aspectos administrativos del curso? (por ejemplo, el aula, la comida, etc.)
17. ¿Tiene algún otro comentario?

**Muchas gracias.**

Con el fin de mejorar todos los aspectos de las futuras iniciativas de capacitación de género, es útil recabar los comentarios de los participantes sobre tres temas:

- La preparación del curso (objetivo y finalidad de la capacitación, documentación utilizada).
- Impartición (metodología, actividades participativas, materiales, ambiente).
- Aspectos administrativos (espacio utilizado, alojamiento, comida, transporte, medios audiovisuales).

La sesión de retroalimentación debe organizarse en pequeños grupos y preguntar lo siguiente:

- ¿Cuáles fueron los temas o las características más importantes del curso? Enumerar un máximo de tres.
- ¿Qué cambios recomendarían introducir en la capacitación? Enumerar un máximo de tres.
- ¿De qué formas creen los participantes que la capacitación recibida influirá en su trabajo futuro?
- Debe ofrecerse a los participantes la oportunidad de formular comentarios adicionales y detallados.

#### 2ª fase de la evaluación: Aprendizaje

El siguiente peldaño de la evaluación consiste en medir la cantidad de información que los participantes han sido

capaces de procesar e internalizar. Para ello es preciso medir los cambios producidos en sus actitudes.

Una forma de hacerlo es a través de la realización de pruebas de aprendizaje, por ejemplo:

- Evaluaciones de equipo (normalmente orales)
- Formularios de autoevaluación
- Exámenes clásicos (orales o por escrito)
- Evaluaciones orales o escritas

El Centro Africano para la Resolución Constructiva de Conflictos en Sudáfrica ha utilizado un modelo de evaluación escrita para medir los efectos a corto plazo de la capacitación de género en las actitudes y la concienciación de los participantes en lo tocante a las cuestiones de género<sup>54</sup>. Los participantes pueden cumplimentar sus propios diarios personales de aprendizaje al término de cada día de taller o de cada módulo de formación<sup>55</sup>. De ese modo los participantes tienen la oportunidad de recapitular lo que han aprendido durante el curso y el formador obtiene información sobre las partes de la capacitación que resultaron más eficaces. En casos ideales se evalúa a los participantes antes y después de recibir la capacitación de género, con el fin de determinar su nivel de avance y comprensión.

### 3ª fase de la evaluación: Comportamiento

La tercera fase de la evaluación analiza el grado en el que los participantes han sido capaces de aplicar el conocimiento y las aptitudes adquiridos a través de la capacitación de género. Por lo tanto, en esta fase se sondea la capacidad de los participantes para poner en práctica el cambio de actitud generado a través de la capacitación de género y para demostrar un cambio de comportamiento.

Esta evaluación de la conducta de los participantes debería llevarse a cabo a lo largo del tiempo, preferiblemente durante varios meses. Esto se puede hacer mediante la integración de las cuestiones de género en los procesos de evaluación institucionales y personales. El Comité de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN ha promovido este tipo de modelo a través de la elaboración de una serie de directrices para integrar las cuestiones de género en el proceso de evaluación de la OTAN, de forma adicional al proceso de transversalización de género en las actividades educativas, de instrucción y de capacitación<sup>56</sup>. Existen varios métodos que permiten medir la traducción de unas actitudes sensibles al género en actos y comportamientos con perspectiva de género, por ejemplo:

- La realización de encuestas o entrevistas a las personas beneficiarias del servicio, como los supervivientes de la violencia de género que acuden a la policía para presentar denuncias. Un ejemplo de ello es la encuesta a usuarios que se llevó a cabo en Surrey (Reino Unido) sobre los servicios de extensión prestados a las víctimas de abusos domésticos. El estudio incluyó aportaciones de la policía local, los consejos de condado, barrio y distrito y las víctimas de la violencia doméstica<sup>57</sup>.
- Encuestas anónimas a trabajadores de ambos sexos del sector de la seguridad sobre el acoso debido al sexo o a la orientación sexual.
- Las encuestas al personal que abandona el servicio también sirven para este fin, puesto que recaban información sobre los motivos por los que dicho personal

deja su trabajo en las instituciones del sector de la seguridad. Este tipo de encuestas incluyen preguntas sobre la capacitación en el trabajo, la movilidad, el entorno laboral (incluido el acoso sexual), etc.

- Solicitar a los participantes en un curso que rellenen un formulario de evaluación varios meses después de terminarlo. Dicho formulario contendrá preguntas sobre sus actitudes, percepciones y comportamiento.
- Entrevistas a supervisores o directivos para conocer su valoración de los cambios observados en los participantes en la capacitación.

El Centro Internacional Kofi Annan de capacitación en mantenimiento de la paz, ubicado en Ghana, está tratando de llevar a cabo una evaluación similar de los efectos a largo plazo de la capacitación, para lo cual se pone en contacto con los participantes unos meses después de finalizar la formación<sup>58</sup>.

### Indicadores

Es preciso seleccionar minuciosamente los indicadores que se utilizarán para la evaluación de los efectos a largo plazo de la capacitación de género dirigida al personal del sector de la seguridad. Para facilitar esta labor, todos los datos recogidos sobre el trabajo y las instituciones del sector de la seguridad deben desagregarse por sexo. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de indicadores que pueden medir el efecto de la capacitación de género:

Datos cualitativos, como los ejemplos expuestos anteriormente.

Datos cuantitativos y estadísticos como los siguientes:

- Porcentaje de miembros del personal que han sufrido acoso sexual u otros tipos de violencia de género.
- Número de solicitudes de asistencia recibidas por los puntos focales de género.
- Número de casos de violencia de género denunciados ante la policía, y número de personas detenidas y condenadas tras dichas denuncias.
- Número de agentes de policía masculinos y femeninos que utilizan la línea de asistencia telefónica gratuita para aliviar la tensión que produce el manejo de armas de fuego (ejemplo extraído de la capacitación policial en México)<sup>59</sup>.

### Retos de la evaluación de la capacitación de género

Muchos cursos de capacitación de género carecen de sistemas de evaluación, y existen muy pocos ejemplos de evaluaciones de los efectos a largo plazo de la capacitación de género. A continuación se ofrecen algunas ideas para garantizar la evaluación de las iniciativas de capacitación de género:

- Incluir dichas evaluaciones en los planes de acción sobre género de las instituciones del sector de la seguridad.
- Destinar un volumen suficiente de fondos en el presupuesto del proyecto para la realización de evaluaciones exhaustivas.
- Proporcionar capacitación en métodos de evaluación a los formadores de género y a los puntos focales o asesores de género de las instituciones del sector de la seguridad.

## 4.4 Seguimiento de la capacitación de género

La última fase del ciclo de capacitación es la integración de los conocimientos obtenidos a través de la evaluación en la planificación de actividades de seguimiento de los participantes, así como la utilización de dicha información para introducir modificaciones en los cursos futuros sobre género. A menudo, por desgracia, esto se olvida. Si la evaluación se lleva a cabo de forma correcta y constante a lo largo del tiempo, se podrán identificar los puntos fuertes y débiles de la capacitación. De ese modo, la información aportada por la evaluación en lo que concierne a los aspectos que funcionan adecuadamente, aquellos que marcan la diferencia y el modo en que los participantes están utilizando los conocimientos adquiridos se puede aprovechar en el futuro para corregir cualquier deficiencia. En consecuencia, el resultado de la evaluación es una herramienta fundamental para saber qué características deben tener las futuras iniciativas de capacitación de género.

Ninguna iniciativa de este tipo debe pretender convertir a los participantes en expertos de género. Esto no se puede conseguir con una sola sesión de tan solo unas horas de duración. Para desarrollar unas aptitudes eficaces, se necesita tiempo con el fin de consolidar la perspectiva de género a través de programas de capacitación a largo plazo, que deberían complementarse con el apoyo de un experto o experta de género o de una red de participantes en cursos de capacitación de género. El seguimiento de la capacitación de género consiste en proporcionar a los participantes que ya han asistido a una sesión de capacitación sobre esta materia capacitación adicional sobre cuestiones de género, sea para actualizar los conocimientos básicos adquiridos o para profundizar en otros temas específicos de género. La escasez de tiempo y recursos suponen retos muy frecuentes para la impartición de cursos de seguimiento sobre el género.

Además de la capacitación adicional, la disponibilidad de herramientas y recursos sobre las cuestiones de género y el apoyo de los puntos focales de género pueden ayudar a los participantes a aplicar las aptitudes adquiridas en el marco de la capacitación de género. En **Haití**, las funcionarias de la policía nacional que recibieron capacitación de género por parte de la MINUSTAH han creado puntos focales de género en todo el país. Estos puntos focales distribuyen a las comisarías de policía la información recibida durante la capacitación de género. Con frecuencia vuelven a impartirse cursos de capacitación de género a nuevos participantes de la misma institución. Un buen ejemplo de la replicación de la capacitación en otras instituciones es el modelo que ha proporcionado el Tribunal Penal Internacional para Rwanda al Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. Dicho modelo se ha traducido en un incremento del número de cargos por violación.

Es recomendable ofrecer a los participantes la posibilidad de mantenerse en contacto con el formador o la formadora de género en el caso de que deseen hacerle algún comentario o pregunta una vez que regresen a sus puestos de trabajo y se enfrenten a retos cotidianos relacionados con cuestiones de género. Esto depende de la disponibilidad del formador o la formadora y de si esta actividad ha sido incluida o no en la planificación y el presupuesto de la capacitación.

# 5 Principales recomendaciones

## Para la planificación y preparación de la capacitación de género

1. **Obtener un mayor apoyo de la alta dirección** a la integración de las cuestiones de género, incluida la capacitación de género, a través de programas de orientación sobre género, capacitación de género para los altos mandos, la elaboración de un plan de acción o una política sobre género y otras iniciativas.
2. **Implementar la capacitación de género en el marco de una estrategia más amplia de transversalización del género** para reforzar los efectos de dicha capacitación y crear una institución del sector de la seguridad sensible al género a través de la introducción de cambios en su política, su estructura, sus programas y su personal.
3. **Llevar a cabo un diagnóstico y un análisis previo a la capacitación**, teniendo en cuenta:
  - a. El sexo, la edad, la cultura y el contexto nacional de los participantes.
  - b. El tipo de institución del sector de la seguridad y el rango o puesto de trabajo de los participantes.
  - c. El nivel actual de conocimiento y concienciación en lo que respecta a las cuestiones de género, así como las necesidades de capacitación en esta materia.
4. **Seleccionar o crear equipos conjuntos y mixtos de capacitación de género** con objeto de mejorar la eficacia de la capacitación de género en las instituciones del sector de la seguridad que presentan una proporción excesiva de personal masculino.
5. **Priorizar la formación de formadores en materia de género** para los formadores existentes en el seno de las instituciones del sector de la seguridad, con el objetivo de desarrollar la capacidad interna para impartir una capacitación de género eficaz y sostenida en el tiempo.

## Para la impartición de la capacitación de género:

6. **Asegurar el carácter participativo de la capacitación de género** utilizando dramatizaciones, debates abiertos y trabajo en grupos.
7. **Centrarse en los aspectos prácticos:** cómo integrar el género en el trabajo diario del personal del sector de la seguridad mediante la inclusión de ejemplos de buenas y malas prácticas y estudios de casos extraídos de situaciones reales.
8. **Exponer los conceptos y definiciones relacionados con el género** utilizando un lenguaje sencillo y adaptado al contexto cultural, y poniendo ejemplos prácticos.
9. **Abordar los roles y las masculinidades de los hombres** dentro de la capacitación de género para hacer hincapié en que las cuestiones de género también incluyen las necesidades y vulnerabilidades de los hombres en lo que concierne a la seguridad.
10. **Integrar el género en la capacitación habitual** que recibe el personal del sector de la seguridad para mostrar cómo pueden integrarse las cuestiones de género en las diversas esferas del trabajo que se desarrolla en el sector de la seguridad, en lugar de presentarlo como un tema independiente.

## Para la evaluación de la capacitación de género:

11. Realizar las tres fases de la evaluación, centradas en la reacción, el aprendizaje y el comportamiento.
12. Asignar un volumen de recursos adecuado en el presupuesto inicial de la capacitación de género para llevar a cabo una evaluación exhaustiva.

## Para el seguimiento de la capacitación de género

13. Asegurarse de que los resultados de la evaluación se utilicen para mejorar las actividades e iniciativas posteriores de capacitación de género.

## 6 Recursos adicionales

### Formación de los formadores en materia de género

UNICEF, **Training of Trainers on Gender-Based Violence: Focusing on Sexual Exploitation and Abuse - Introduction and Background to the Training**, 2003.  
<http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/unicef-tot-25sep.pdf>

Chege, R. y Patel, A., **A Curriculum for the Training of Trainers in Gender Mainstreaming**, 2000.  
<http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/HTML/Gender-RG/Source%20%20documents%5CTraining%20materials/TRGEN1%20Femnet%20Gender%20Mainstreaming%20TOT.pdf>

Action for Development, **Training of Trainers (ToT) in Gender Budgeting**, del 10 al 14 de mayo de 2004.  
<http://www.gender-budgets.org/content/view/172/155/>

### Fuerzas armadas

Ejército de los Estados Unidos, **Sexual Assault Prevention and Response Program**, 2005.  
[http://www.sexualassault.army.mil/content/training\\_packages.cfm](http://www.sexualassault.army.mil/content/training_packages.cfm)

### Personal de mantenimiento de la paz

Dependencia de Mejores Prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, **Gender Resource Package for Peacekeeping Operations**, julio de 2004.  
[http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/library.aspx?ot=2&cat=22&menukey=\\_7\\_7](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/library.aspx?ot=2&cat=22&menukey=_7_7)

UNITAR, Bohnstedt, M., **The Special Needs of Women and Children in and after Conflict - A Training Programme for Civilian Personnel in UN Peacekeeping Operations**, 2000-2006. <http://www.unitar.org/wcc/>

UNITAR POCI, Jimenez, X., **Gender Perspectives in United Nations Peacekeeping Operations**, 2007.  
<http://www.unitarpoci.org/courses.php#52>

DFID/DFAIT, **Gender & Peacekeeping Training Course**, 2002.  
<http://www.genderandpeacekeeping.org/menu-e.asp>

### Desarme, desmovilización y reintegración

UNDDR, Gender, Women and DDR: **Gender- Responsive Monitoring and Evaluation Indicators**.  
[http://www.unddr.org/tool\\_docs/Gender-Responsive%20Monitoring%20and%20Evaluation%20Indicators.pdf](http://www.unddr.org/tool_docs/Gender-Responsive%20Monitoring%20and%20Evaluation%20Indicators.pdf)

UNIFEM: Getting it Right, Doing it Right: **Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration** 2004.  
<http://www.womenwarpeace.org/issues/ddr/gettingitright.pdf>

### Policía

Centro para la Prevención de la Violencia Doméstica, **Responding to Domestic Violence: A Handbook for the Uganda Police Force**, 2007.  
<http://www.preventgbvafrica.org/Downloads/PoliceHandbook.CEDOVIP.pdf>

Centre for Children and Families in the Justice System. **Handbook for Police Responding to Domestic Violence: Promoting Safer Communities by Integrating Research and Practice**, 2004.  
[http://www.lfcc.on.ca/Handbook\\_for\\_Police.pdf](http://www.lfcc.on.ca/Handbook_for_Police.pdf)

### Sistema judicial

Centro para la Justicia Global, **Gender Justice and Training for the Iraqi High Tribunal, Women's Alliance for a Democratic Iraq**, 2006.  
<http://www.globaljusticecenter.net/projects/iraq/icgji.html>

Stewart, A., **Judicial Attitudes to Gender Justice in India: The Contribution of Judicial Training**, Law, Social Justice & Global Development Journal (LGD) 1 (2001), secciones 7-90.  
[http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2001\\_1/stewart](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2001_1/stewart)

## Sistema penal

Layman, E.P. y McCampbell, S., **Preventing and Addressing Staff Sexual Misconduct In Community Corrections: A Training Program for Agency Administrators**, National Institute of Corrections, The Center for Innovative Public Policies, 2004, <http://www.nicic.org/Library/Default.aspx?Library=020275>.

Coyle, A., Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, **A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff**, 2002. [http://www.umds.ac.uk/depsta/rel/icps/human\\_rights\\_prison\\_management.pdf](http://www.umds.ac.uk/depsta/rel/icps/human_rights_prison_management.pdf)

## Responsables de la formulación de políticas de seguridad

UNIFEM, Secretaría de la Commonwealth, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá, **Iniciativa Presupuestaria con Perspectiva de Género**, sitio web que contiene manuales y directrices de capacitación <http://www.gender-budgets.org/>

PNUD, **In focus: Parliaments and Gender Mainstreaming**, 2004. [http://www.undp.org.vn/projects/vie02007/in\\_focus/gender.htm](http://www.undp.org.vn/projects/vie02007/in_focus/gender.htm)

**Organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación** Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, **Building Safer Organisations Handbook - Training materials on Receiving and Investigating Allegations of Abuse and Exploitation by Humanitarian Workers**, 2006. <http://www.icva.ch/doc00001412.html>

IPS, **Gender, HIV/AIDS, and Rights – Training Manual for the Media**, 2003. [http://ipsnews.net/aids\\_2002/ipsgender2003.pdf](http://ipsnews.net/aids_2002/ipsgender2003.pdf)

Campaña de Amnistía Internacional para poner fin a la violencia contra las mujeres, **Hacer los derechos realidad: Taller de educación en derechos humanos para periodistas**, 2005. <http://www.amnesty.org/es/library/asset/ACT77/054/2005/en/9c424771-d4d3-11dd-8a23-d58a49c0d652/act770542005es.html>

Journalistinnenbund, **Gender Training for Media Professionals: Quality through Diversity**, 2006. <http://www.journalistinnen.de/english/gender.html>

Vann, B., RHRC Consortium/JSI Research & Training Institute, **Training Manual Facilitator's Guide, Interagency & Multisectoral Prevention and Response to Gender-based Violence in Populations Affected by Armed Conflict**, Global GBV Technical Support Project, 2004. [http://www.rhrc.org/resources/gbv/gbv\\_manual/gbv\\_manual\\_toc.html](http://www.rhrc.org/resources/gbv/gbv_manual/gbv_manual_toc.html)

## NOTAS FINALES

1. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
2. Puede consultarse un resumen del debate virtual en: <http://www.instraw.org/en/downloads/gender-peace-and-security/gender-training-for-security-personnel/view.html>
3. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas. 12 de junio de 1997.
4. Kleppe, T.T., "Gender Training and Capacity Building for the Security Sector: A Discussion on Good Practices", Gender, Peace and Security Working Paper 2, INSTRAW, de próxima publicación, 2008.
5. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Not a Minute More: Ending Violence Against Women, (UNIFEM: Nueva York), 2003, pág. 8.
6. Defense Manpower Data Center US Armed Forces, "2002 Sexual Harassment Survey" (Arlington, VA: Departamento de Defensa) 2003, pág. iv. <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA419817>
7. Defense Manpower Data Center US Armed Forces, vi.
8. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
9. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
10. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
11. Genderforce Sweden, From Words to Action. Págs. 20-21. [http://www.genderforce.se/dokument/From\\_words\\_to\\_action.pdf](http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf)
12. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
13. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
14. Anderlini, S., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
15. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
16. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
17. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
18. Hakena, H., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
19. Rowland, L., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
20. Mobekk, E., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
21. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
22. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
23. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
24. Lux, S., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
25. Anderlini, S., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
26. Puechguirbal, N., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
27. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
28. Budlender, D., "Budgeting to Fulfill International Gender and Human Rights Commitments" (UNIFEM: Harare), 2004, pág. 9.
29. Family Health International, "Basic and In-Service Training Module: HIV/AIDS and Behaviour Change in the Uniformed Services, Uniformed Services Task Force" [de próxima publicación].
30. "Beyond Barriers", parte de Stonewall UK. <http://www.stonewall.org.uk/>.
31. UNFPA, Enlisting the Armed Forces to Protect Reproductive Health and Rights: Lessons Learned from Nine Countries (UNFPA: Nueva York), 2003.
32. Consorcio para el Cuidado de la Salud Reproductiva en los Conflictos, "Facilitator's Guide - Training Manual for Multisectoral and Interagency Prevention and Response to Gender-based Violence". [http://www.rhrc.org/resources/gbv/gbv\\_manual/gbv\\_manual\\_toc.html](http://www.rhrc.org/resources/gbv/gbv_manual/gbv_manual_toc.html)
33. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
34. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
35. Puechguirbal, N., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
36. Jimenez, X. y Diabaté, K., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
37. Diabaté, K., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
38. Conley, M., Livingstone, A. y Meharg, S., "Collaborative Problem-based Learning in a Peacekeeping Environment: The Role of the Pearson Peacekeeping Centre in International Peacekeeping Training", 6ª Conferencia Internacional sobre Conocimiento, Cultura y Cambio en las Organizaciones, Prato, del 10 al 14 de julio de 2006.
39. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
40. Kamunga, F., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
41. Schacht, S.P., "Using A Feminist Pedagogy As A Male Teacher: The Possibilities Of A Partial And Situated Perspective", Radical Pedagogy, 2000. [http://radicalpedagogy.icaap.org/content/issue2\\_2/schacht.html](http://radicalpedagogy.icaap.org/content/issue2_2/schacht.html)
42. DIFD/DFAIT, "Section 4: Gender, Human Rights, and International Humanitarian Law Methodology", curso de capacitación sobre género y mantenimiento de la paz, 2002. [http://www.hommes-femmesetlesoperationsdelapaix.net/resources/HR\\_methodology.pdf](http://www.hommes-femmesetlesoperationsdelapaix.net/resources/HR_methodology.pdf)
43. Sikka, A., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
44. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
45. Lux, S., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
46. Debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
47. Johansson, L., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
48. Zillén, E., entrevista personal, septiembre de 2007.
49. Sikka, A., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
50. Puechguirbal, N., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
51. Conley-Tyler, M., "A Fundamental Choice: Internal or External Evaluation?", Evaluation Journal of Australasia 4.1-2, (marzo/abril de 2005), págs. 3-11.
52. Chapman, A., "Donald L Kirkpatrick's training evaluation model - the four levels of learning evaluation". <http://www.businessballs.com/kirkpatricklearningevaluationmodel.htm#HRD%20performance%20evaluation%20survey%20questionnaire%20sample%20questions>
53. ECPAT, "Training for Police and Social Workers on Child Rights and Child Protection in Relation to Trafficking in Children for Sexual Purposes", Amsterdam, Bangkok, 2006, págs. 132-133.
54. 'Ogunsanya, K., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
55. Abdela, L., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
56. Herrington, D., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, cuestionario, abril de 2007.
57. Surrey County Council, "Domestic Abuse User Survey", Surrey, Reino Unido, 2 de marzo de 2007. <http://www.surreycc.gov.uk/scwebsites/scwspages.nsf/f0c6d16d6f3b90e5802572960055d88/88772d636c57c157802572ae00384d6e?OpenDocument>
58. Denham, T., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.
59. Guerrero, G.H., debate virtual del INSTRAW sobre capacitación de género para el personal del sector de la seguridad, abril de 2007.





# Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad

## ÍNDICE

Importancia de la capacitación de género para el personal del sector de la seguridad

Cómo capacitar al personal del sector de la seguridad en cuestiones de género

Capacitación de género en contextos post-conflicto

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la capacitación de género, así como información práctica para impartir este tipo de capacitación.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte del **Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

## Importancia de la capacitación de género para el personal del sector de la seguridad

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

**La capacitación de género** es una actividad de desarrollo de capacidades que persigue incrementar la concienciación, el conocimiento y las aptitudes prácticas sobre las cuestiones de género mediante el intercambio de información, experiencias y técnicas así como a través del fomento de la reflexión y el debate. El objetivo de la capacitación de género es posibilitar que los participantes comprendan los diferentes roles y necesidades sociales de las mujeres y los hombres, se cuestionen los comportamientos, las estructuras y las desigualdades sociales discriminatorias y con sesgo de género y apliquen los nuevos conocimientos adquiridos en su trabajo cotidiano<sup>1</sup>.

**El personal del sector de la seguridad** incluye todo el personal que trabaja en instituciones del sector de la seguridad, como las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia, los sistemas penal y judicial, los servicios de gestión de fronteras y las empresas militares y de seguridad privadas.

## Prestación eficaz de servicios de seguridad y judiciales

- El sector de la seguridad debe ser capaz de responder a las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad y justicia. Muchas de estas necesidades vienen determinadas por las diferencias que existen en lo que respecta a los roles de género, las normas y los comportamientos. La capacitación de género proporciona al personal del sector de la seguridad una serie de herramientas esenciales para mejorar su capacidad para prevenir y hacer frente a diferentes formas de violencia de género, como la violencia doméstica o la trata de seres humanos, así como para mejorar la eficacia en la prestación de servicios judiciales y de seguridad a todos los miembros de la comunidad.

## Entornos de trabajo productivos y no discriminatorios

- La capacitación de género promueve entornos de trabajo no discriminatorios y libres de acoso sexual, violencia y discriminación.
- La capacitación de género también puede mejorar la receptividad del personal a la contratación, retención y promoción de mujeres, así como de hombres pertenecientes a colectivos minoritarios. Una plantilla más diversa y representativa en el sector de la seguridad puede mejorar la confianza y la colaboración de la población civil.

## Evitar las violaciones de los derechos humanos

- La capacitación de género puede ayudar a evitar que el personal del sector de la seguridad cometa violaciones de los derechos humanos, como, por ejemplo, violencia de género contra civiles o contra colegas.

## Recuadro 1 Orientación en materia de género <sup>2</sup>

Genderforce Sweden puso en marcha un programa de orientación en materia de género consistente en asignar a 12 altos directivos de instituciones del sector de la paz y la seguridad otros 12 orientadores y orientadoras con un amplio conocimiento de las cuestiones relacionadas con la igualdad de género. Entre los participantes en el programa figuraban el jefe de personal del ejército sueco y el director de las unidades de capacitación y adquisiciones de las Fuerzas Armadas. Los participantes valoraron positivamente la iniciativa y señalaron que su forma de actuar y de comunicarse había cambiado.

La dirección superior de las organizaciones tiene el poder y la capacidad de influir en las estructuras y en el comportamiento en el seno de estas. Por lo tanto, es importante que las personas que ejercen dichas responsabilidades aumenten sus conocimientos en materia de igualdad de género. Sin embargo, por lo general, los hombres y mujeres que desempeñan este tipo de cargos no suelen disponer de tiempo para participar en programas de capacitación intensivos. Por ello, el asesoramiento puede constituir una herramienta eficaz para lograr el resultado deseado.

### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La capacitación de género es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).
- La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

## Cómo capacitar al personal del sector de la seguridad en cuestiones de género



### 1. Planificación y preparación

- Obtener el apoyo de la alta dirección para llevar a cabo la capacitación de género y garantizar que los directivos superiores también participen en dicha capacitación (véase el recuadro 1).
- Llevar a cabo una evaluación de género previa a la capacitación, con el fin de identificar las carencias existentes en cuanto a la concienciación y la capacidad que deberán abordarse mediante la formación. Entre las preguntas que deberán formularse figuran las siguientes:
  - ✓ ¿Cuál es el nivel de concienciación y capacidad actual en lo que respecta al género? ¿Han recibido los participantes alguna capacitación previa de género?
  - ✓ ¿Qué tipo de capacitación es necesario impartir para mejorar la prestación de servicios de seguridad y/o judiciales a los hombres, las mujeres, los niños y las niñas por parte de la institución?

- ✓ ¿Qué tipo de capacitación se necesita para evitar la discriminación, el acoso y otras violaciones de los derechos humanos?
- ✓ ¿Qué políticas de género existen en la institución? ¿Están familiarizados los participantes con dichas políticas?
- ✓ ¿En qué aptitudes específicamente relacionadas con el género han señalado los participantes que les gustaría recibir capacitación adicional?
- ✓ ¿En qué contextos culturales se desenvuelven los participantes? Dichos contextos pueden afectar a sus respuestas en lo referente a la capacitación de género.
- Adaptar la capacitación de género al contexto específico y a los participantes sobre la base de los resultados obtenidos en la evaluación de género previa a la capacitación. La capacitación puede adaptarse mejor al contexto a través de las medidas siguientes:
  - Llevando a cabo un análisis de la documentación existente sobre las cuestiones de género en la región y la cultura de que se trate.
  - Involucrando a una organización de la sociedad civil local.
- Involucrar a hombres y mujeres para que trabajen como formadores de género, sobre todo en aquellas instituciones que presenten un porcentaje elevado de personal masculino. Esto puede facilitar la gestión del escepticismo entre los participantes, pues el hecho de encontrarse ante un formador masculino puede ayudar a "legitimar" el tema del género a ojos de los participantes de sexo masculino.
- Impartir capacitación de género a los docentes y crear un equipo de formadoras y formadores de género capacitados que conozcan el entorno interno de la institución y sean capaces de abordar las cuestiones de género en ese contexto específico. La formación de los formadores en materia de género ayuda a desarrollar la capacidad institucional y a reducir la dependencia con respecto a docentes de género externos.

## Recuadro 2 Los temas de capacitación de género para el personal policial incluyen: <sup>3</sup>

- Concienciación general sobre el género y la diversidad.
- Códigos de conductas institucionales y políticas sobre la discriminación y el acoso sexual.
- Respeto y promoción de los derechos humanos, incluidos los derechos de la mujer.
- Protocolos y prácticas sobre:
  - Violencia doméstica
  - Violación
  - Agresiones sexuales
  - Hostigamiento
  - Trata de seres humanos
  - Violencia contra las personas gais
  - Abuso infantil
- Técnicas para entrevistar a víctimas de la violencia de género.

### Recuadro 3 | Sugerecias para que las iniciativas de capacitaci3n de g3nero tengan 3xito:

- Utilizar dramatizaciones y actividades en grupo para facilitar la interacci3n y el debate.
- Usar ejemplos pr3cticos para demostrar el modo en que la integraci3n del g3nero ayuda al personal del sector de la seguridad a mejorar su trabajo.
- Poner ejemplos de pr3cticas observadas sobre el terreno que no son sensibles al g3nero y explicar sus consecuencias.
- Pedir a los participantes que compartan sus propias experiencias en lo referente al g3nero, los roles de los hombres y las mujeres y la violencia de g3nero.
- Utilizar el sentido del humor para que la capacitaci3n sea m3s personal y evitar la sensaci3n de culpa que suelen sentir los hombres al hablar sobre temas de g3nero.

## 2. Implementaci3n

- Transversalizar las cuestiones de g3nero en la capacitaci3n obligatoria est3ndar del sector de la seguridad, adem3s de impartir capacitaci3n espec3fica de g3nero.
- El programa y la pedagog3a de la capacitaci3n de g3nero var3a significativamente seg3n la exposici3n previa que hayan tenido los participantes a las cuestiones de g3nero, as3 como en funci3n de las necesidades operacionales y del contexto (v3ase el recuadro 2). Algunas de las cuestiones m3s importantes que se deben abordar pueden ser:
  - El significado de "g3nero" e "igualdad de g3nero".
  - Los roles de g3nero y las diferentes inseguridades a las que se enfrentan los hombres, las mujeres, los ni1os y las ni1as.
  - Los efectos de la discriminaci3n y la violencia de g3nero, as3 como de la seguridad, a escala individual y social.
  - Las condiciones y consecuencias de la explotaci3n y el abuso sexuales por parte del personal del sector de la seguridad.
  - Las pol3ticas y c3digos de conducta institucionales relacionados con la igualdad de g3nero y con la violencia de g3nero.
  - Leyes e instrumentos internacionales, nacionales y regionales sobre el g3nero y la seguridad.
  - Relaci3n que guarda el g3nero con otras cuestiones de seguridad, como la violencia armada o la trata de seres humanos.
  - C3mo ser sensible al g3nero en el trabajo diario.

## 3. Evaluaci3n<sup>4</sup>

- Evaluar las reacciones de los participantes ante la sesi3n de capacitaci3n de g3nero (v3ase el recuadro 4).
- Si las cuestiones de g3nero se han integrado en la capacitaci3n habitual que recibe el personal de seguridad, incluir temas espec3ficos de g3nero en el formulario de evaluaci3n de la capacitaci3n.
- Evaluar el cambio de actitud de los participantes a trav3s de diferentes tipos de pruebas de aprendizaje, por ejemplo mediante evaluaciones del equipo (que, por lo general, se realizan de forma oral), formularios de autoevaluaci3n, ex3menes cl3sicos (orales o por escrito) u otras modalidades de evaluaci3n oral y por escrito.
- Evaluar la capacidad de los participantes para poner en pr3ctica el cambio de actitud generado a trav3s de la capacitaci3n de g3nero y para demostrar un cambio de comportamiento:

- Realizar entrevistas a personas beneficiarias de los servicios, como supervivientes de violencia de g3nero que hayan presentado una denuncia ante la polic3a.
- Llevar a cabo encuestas an3nimas a trabajadores de ambos sexos del sector de la seguridad sobre el acoso debido al sexo o a la orientaci3n sexual.
- Pedir a los participantes en la capacitaci3n de g3nero que rellenen un formulario de evaluaci3n varios meses despu3s de haber finalizado la capacitaci3n y preguntarles sobre sus actitudes, percepciones y comportamiento en relaci3n con las necesidades espec3ficas de los hombres y las mujeres en materia de seguridad y otros temas conexos.
- Entrevistas a supervisores o directivos para conocer su valoraci3n de los cambios observados en los participantes en la capacitaci3n.

## 4. Seguimiento

- Utilizar los resultados de la evaluaci3n para mejorar las actividades de seguimiento de la capacitaci3n y de su dise1o.
- Proporcionar a los participantes que ya hayan recibido capacitaci3n de g3nero formaci3n adicional u otras medidas de apoyo en cuestiones de g3nero. Puede ser a trav3s de una sesi3n en la que se actualicen sus conocimientos b3sicos o de un curso t3cnico sobre un determinado aspecto de g3nero, como la realizaci3n de entrevistas a v3ctimas de la trata de seres humanos.
- Crear puntos focales de g3nero responsables del seguimiento de la capacitaci3n de g3nero.

### Recuadro 4 | Ejemplo de formulario de evaluaci3n para conocer la reacci3n de los participantes ante la capacitaci3n de g3nero<sup>5</sup>

Valore los aspectos siguientes en una escala de 1 a 5 (1=deficiente, 5=excelente)

1. Valor de este tema en relaci3n con mi trabajo
2. Utilidad del contenido del curso
3. M3todos de exposici3n utilizados
4. Capacidad del docente para transmitir sus conocimientos
5. Ambiente favorable a la participaci3n
6. Se tuvieron en cuenta mis opiniones
7. Valor de las fichas informativas
8. Pertinencia de las fichas de trabajo

Responda a las preguntas siguientes utilizando sus propias palabras:

9. 3Hay alg3n tema que le parezca interesante que se a1adiera al curso?
10. 3Cree que hay alg3n tema que deber3a suprimirse del curso?
11. 3Qu3 es lo que m3s le ha gustado del curso?
12. 3Qu3 es lo que menos le ha gustado del curso?
13. 3Qu3 aspecto del curso le ha parecido m3s 3til?
14. 3Qu3 aspecto del curso le ha parecido menos 3til?
15. En su opini3n, el curso ha sido (rodee la respuesta correcta con un c3rculo): a) Demasiado largo b) Demasiado corto c) Ha tenido una duraci3n adecuada.
16. 3Tiene alg3n comentario con respecto a los aspectos administrativos del curso? (Por ejemplo, la sala utilizada, la comida, etc.)
17. 3Tiene alg3n otro comentario?

## Recuadro 5 Capacitación de género para la policía de Haití

En Haití, los programas de formación de formadores dirigidos a las fuerzas policiales se han llevado a cabo a través de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con el fin de crear un equipo de funcionarios y funcionarias adecuadamente capacitados en diferentes temas. Nadine Puechguirbal, asesora superior de género de la MINUSTAH, describe la violencia de género como "el verdadero problema en Haití, donde la violencia contra la mujer se tolera en cierto modo por razones culturales y los agentes de policía son tristemente célebres por abusar de las mujeres". Las funcionarias de la policía nacional que recibieron capacitación de género por parte de la MINUSTAH han creado puntos focales de género en todo el país. Estos puntos focales distribuyen a las comisarías de policía la información recibida durante la capacitación de género. La capacitación de género y la formación de formadores en materia de género se han convertido en un componente integral de la capacitación básica que imparte la Academia de Policía a la Policía Nacional de Haití.

- Dar a los participantes la posibilidad de mantenerse en contacto con la formadora o el formador de género, lo que les permite realizar comentarios adicionales o formular preguntas relacionadas con la integración del género en su trabajo diario.

### La herramienta 12 incluye también...

- Ventajas e inconvenientes de los formadores internos/externos.
- Sugerencias para gestionar las limitaciones de tiempo.
- Ejemplos de contenido de un programa de capacitación de género.
- Buenas prácticas para la promoción de una capacitación de género interactiva.
- Presentación de materiales para la capacitación de género.

## Capacitación de género en contextos post-conflicto

El personal del sector de la seguridad que trabaja en países que salen de un conflicto, ya se trate de personal local o internacional, necesita capacitación de género. Existe un volumen muy importante de material de capacitación de género para las tropas de mantenimiento de la paz, y los servicios de seguridad nacional de los países que se encuentran en una situación post-conflicto están comenzando a desarrollar materiales de capacitación.

## Más información

FEMNET - *A curriculum for the training of trainers in gender mainstreaming*.

United States Army - *Training Package – The Sexual Assault Prevention and Response Program*, 2005.

DOMP/Dependencia de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz: *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations*, 2004.

UNITAR POCI/Ximena Jiménez: *Gender Perspectives in United Nations Peacekeeping Operations*.

National Institute of Corrections/The Center for Innovative Public Policies - *Preventing and Addressing Staff Sexual Misconduct In Community Corrections: A Training Program for Agency Administrators*, 2004.

UNIFEM, Secretaría del Commonwealth, CIID, *Gender Responsive Budgeting Initiative*.

UNICEF - *Training of Trainers on Gender-Based Violence: Focusing on Sexual Abuse and Exploitation*.

Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias *Building Safer Organisations Handbook*.

- Los programas de RSS post-conflicto deberían apoyar el desarrollo y la impartición de capacitación de género para todo el personal del sector de la seguridad (véase el recuadro 5). Las organizaciones locales de mujeres pueden ser socios muy útiles en el diseño y la impartición de esta capacitación, al tiempo que los actores internacionales pueden prestar asistencia técnica.

- Es fundamental que el personal de mantenimiento de la paz reciba capacitación de género de forma previa a su despliegue. La capacitación debería tratar temas generales así como información específica sobre la cultura y el género en el país en el que vayan a llevar a cabo su misión, y sobre la explotación y el abuso sexuales y las necesidades particulares de hombres y mujeres en materia de seguridad en el país de que se trate.

- El personal que trabaja en los programas de desarme, desmovilización y reintegración necesita recibir capacitación de género centrada en los roles y necesidades de:

- las mujeres ex combatientes y vinculadas al ejército y a grupos armados;
- los niños soldados de ambos sexos;
- los hombres ex combatientes, incluidos temas relacionados con los roles de los hombres, la masculinidad y las estrategias dirigidas a evitar la violencia doméstica y otros tipos de violencia.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

La autora de esta Nota Práctica fue Toiko Kleppe, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 12, cuya elaboración corrió a cargo de la misma autora.

<sup>1</sup> Kleppe, T.T., 'Gender Training and Capacity Building for the Security Sector: A Discussion on Good Practices', *Gender, Peace and Security Working Paper #2* (UN-INSTRAW: Santo Domingo), de próxima publicación (2008).

<sup>2</sup> Genderforce Sweden, 'From Words to Action'. Págs. 20-21. [http://www.genderforce.se/dokument/From\\_words\\_to\\_action.pdf](http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf)

<sup>3</sup> Adaptado de Denham, T., *Police Reform and Gender, Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*, Megan Bastick y Kristin Valasek (eds.) (DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW: Ginebra), 2008.

<sup>4</sup> Basado en la metodología de evaluación de Kirkpatrick.

<sup>5</sup> ECPAT, 'Training for Police and Social Workers on Child Rights and Child Protection in relation to Trafficking in Children for Sexual Purposes', (ECPAT: Ámsterdam, Bangkok), 2006, pp.132-133.

<sup>6</sup> Puechguirbal, N., UN-INSTRAW, ahora ONU Mujeres Virtual Discussion on Gender Training for Security Sector Personnel, cuestionario, abril de 2007.

# Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Megan Bastick y Daniel de Torres





# Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Megan Bastick y Daniel de Torres



**DCAF**

centro para la seguridad,  
el desarrollo y  
el estado de derecho

### Acerca de los autores

Megan Bastick es colaboradora en el Programa de Género y Seguridad del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). Ha participado en las investigaciones y actividades de sensibilización del centro en materia de violencia contra la mujer y violencia sexual en los conflictos armados. Asimismo, ha codirigido la elaboración de la *Caja de Herramientas Género y Reforma del Sector de Seguridad* y del *Conjunto de Recursos de Capacitación sobre Género y RSS*. Megan ha trabajado previamente en el Programa sobre Refugiados y Derechos Humanos de la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, como abogado, y como oficial de derecho internacional humanitario en la Cruz Roja Australiana. Megan ha obtenido los títulos de *Bachelor of Arts* y *Bachelor of Laws* en la Universidad de New South Wales y un Masters en Derecho Internacional por la Universidad de Cambridge.

Daniel de Torres es el Jefe Adjunto de Programas Especiales de DCAF donde supervisa el Programa de Género y Seguridad. Antes de entrar a formar parte de este centro, Daniel era Coordinador de Investigación y Promoción para *The Initiative for Inclusive Security*, una fundación privada en Washington, D.C. En su vida profesional, Daniel ha diseñado e impartido formación sobre género y seguridad a personal militar y de policía, fiscales, jueces, parlamentarios y profesionales de la RSS. Es Licenciado en Historia y Economía por la Universidad George Mason en Virginia y tiene un Masters en Desarrollo Internacional por la *American University* en Washington.

### Agradecimientos

Quisiéramos agradecer a las siguientes personas sus valiosos comentarios al borrador de esta herramienta: Pamela AAll, Corey Barr, Jane Barry, Carmela Bühler, Suk Chun, Ani Colekessian, Sam Cook, Anja Ebnöther, Cheryl Hendricks, Helga Hernes, Lauren Hutton, Charlotte Isaksson, Sophia Ivarsson, Karin Grimm, Margarete Jacob, Hilde Klemetsdal, Toiko Tónisson Kleppe, Theodora Krumova, Kathleen Kuehnast, Katariina Leinonen, Ilja Luciak, Cecilia Mazzotta, Kelli Muddell, Juliet Were-Oguttu, Ancil Adrian Paul, Alma Viviana Pérez, Lena Pettersson, Nicola Popovic, Kathrin Quesada, Colette Rausch, Madeleine Rees, Audrey Reeves, AnnJanette Rosga, Heather Sensibaugh, Jolynn Shoemaker, Tara Sonenshine, Sanne Tielemans, Anne-Kristin Treiber, Torunn Tryggestad y Kristin Valasek.

Estamos especialmente agradecidos a Ben Buckland, Ana Dangova y Anca Sterie por su inestimable ayuda en la investigación y en la edición.

### Caja de Herramientas sobre Género y la RSS

El presente documento "Aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad en la reforma del sector de seguridad" es parte de una *Caja de Herramientas sobre Género y la RSS*, diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales de la reforma del sector de seguridad y a los responsables políticos. La Caja de Herramientas incluye los siguientes 13 documentos y sus correspondientes notas prácticas:

1. Reforma del Sector de Seguridad y Género
  2. Reforma Policial y Género
  3. Reforma de la Defensa y Género
  4. Reforma de la Justicia y Género
  5. Reforma Penal y Género
  6. Gestión de Fronteras y Género
  7. Supervisión Parlamentaria del Sector de Seguridad y Género
  8. Elaboración de Políticas en Materia de Seguridad Nacional y Género
  9. Supervisión por parte de la Sociedad Civil del Sector de Seguridad y Género
  10. Empresas de Seguridad y Militares Privadas y Género
  11. Evaluación, Seguimiento y Valoración de la RSS y Género
  12. Formación de Género para Personal del Sector de Seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad a la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre legislación e instrumentos internacionales y regionales

DCAF y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW) agradecen encarecidamente el apoyo del Ministerio noruego de Asuntos Exteriores por la producción de la Caja de Herramientas. La elaboración de esta Herramienta no hubiera sido posible sin el apoyo financiero del Departamento Canadiense de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve el buen gobierno y la reforma del sector de seguridad. El Centro realiza investigaciones sobre buenas prácticas, alienta la elaboración de normas adecuadas a escala nacional e internacional, realiza recomendaciones políticas y proporciona programas de asesoramiento y asistencia en el país. Los socios de DCAF incluyen gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y actores del sector de seguridad como policía, poder judicial, servicios de inteligencia, servicios de seguridad fronteriza y fuerzas militares.

### UN-INSTRAW

El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW, parte de *UN Women*) está encargado de desarrollar programas de investigación que contribuyan a la capacitación de las mujeres y a conseguir la igualdad de género en todo el mundo. A través del establecimiento de alianzas con Estados Miembros de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, el mundo académico, la sociedad civil y otros actores, UN-INSTRAW:

- Empeña trabajos de investigación, orientados a la acción desde una perspectiva de género, que tengan un efecto concreto en las políticas, los programas y los proyectos.
- Crea sinergias para la gestión del conocimiento y el intercambio de información.
- Refuerza las capacidades de las partes claves interesadas para integrar las perspectivas de género en políticas, programas y proyectos.

Fotografía de portada: Fotografía de la ONU, 2009. Reunión del Consejo de Seguridad en la que el Consejo adoptó unánimemente la Resolución 1888, reiterando su petición de un cese inmediato y completo de los actos de violencia sexual en situaciones de conflicto armado.

© DCAF, 2010. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-146-1

Citar como: Megan Bastick y Daniel de Torres. "Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad". *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2010.

Traducido por Societé IntoNations y editado por Daniel de Torres.

Impreso por SRO-Kundig.

## ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿Qué es la reforma del sector de seguridad?</b>	<b>2</b>
2.1 Reforma del sector de seguridad	2
2.2 ¿Por qué mujeres y niñas?	2
<b>3. ¿Cuáles son las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad?</b>	<b>3</b>
3.1 Visión de conjunto	3
3.2 ¿Qué significan para los Estados Miembros de la ONU las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad?	4
<b>4. ¿Cómo pueden aplicarse las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad a la reforma del sector de seguridad?</b>	<b>4</b>
4.1 En las políticas de seguridad y planes de acción nacionales y regionales	4
4.2 A través de la participación de la mujer en los procesos de la RSS	8
4.3 En la reforma de la defensa	11
4.4 En la reforma policial	15
4.5 En la justicia transitoria y la reforma de la justicia	18
4.6 En la preparación para el despliegue de personal destinado a misiones de mantenimiento de la paz	21
4.7 Por países implicados en conflictos armados	24
<b>5. Recomendaciones esenciales</b>	<b>28</b>
<b>6. Recursos complementarios</b>	<b>29</b>

## ACRÓNIMOS

<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
<b>DCAF</b>	Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas
<b>DDR</b>	Desarme, Desmovilización y Reintegración
<b>DOMP</b>	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>OSCE/ODIHR</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa / Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>PCSD</b>	Política Común de Seguridad y Defensa
<b>RCS</b>	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo
<b>RSS</b>	Reforma del sector de seguridad
<b>S&amp;E</b>	Seguimiento y Evaluación
<b>UA</b>	Unión Africana
<b>UAF</b>	Unidad de Apoyo a la Familia
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
<b>UN-INSTRAW</b>	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer

# Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

## 1 Introducción

*“Potenciar el papel de las mujeres y protegerlas mejor contra los peligros específicos a los que se enfrentan en los conflictos armados es beneficioso no sólo para las mujeres, sino para todos nosotros. En mi opinión, es un componente esencial de un enfoque global de los retos a la seguridad en el siglo XXI. Una década después de la innovadora Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, espero y confío que podamos seguir avanzando en este sentido.”*

Anders Fogh Rasmussen,  
Secretario General de la OTAN<sup>1</sup>

En la última década, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) ha adoptado cuatro resoluciones sobre mujer, paz y seguridad. Estas resoluciones destacan algunos de los efectos particulares de los conflictos armados en mujeres y niñas. Asimismo, proporcionan orientaciones para los estados, organizaciones regionales, el sistema de la ONU y otras partes interesadas, para abordar las necesidades de mujeres y niñas durante y después de los conflictos armados y para promover su capacitación. Las resoluciones apelan a los estados y a las instituciones de la ONU a garantizar la completa inclusión de las mujeres, así como sus necesidades y perspectivas, en la consolidación de la paz, enfatizando la prevención de la violencia sexual asociada a los conflictos y la protección contra dicha violencia.

**Las cuatro resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad son:**

Resolución 1325 de 2000  
Resolución 1820 de 2008  
Resolución 1888 de 2009  
Resolución 1889 de 2009

El presente documento analiza las implicaciones de las cuatro Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) sobre mujer, paz y seguridad para la reforma del sector de seguridad (RSS), y presenta experiencias y buenas prácticas en la aplicación de las resoluciones a la elaboración de políticas en materia de seguridad nacional, procesos de RSS y a los sectores militar, policial y de justicia. Destaca cómo organizaciones internacionales y regionales han apoyado la aplicación de las resoluciones en estas áreas.

Esta herramienta se dirige principalmente a:

- Personas de agencias gubernamentales y de instituciones del sector de seguridad responsables de gestionar el cambio en dicho sector
- Parlamentarios responsables de la supervisión del sector de seguridad
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) involucradas en el sector de seguridad
- Personas de agencias donantes que apoyen la RSS
- Aquellos en organizaciones y agencias regionales e internacionales que pueden prestar su apoyo a la aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad a escala nacional

La presente herramienta es la decimotercera de la *Caja de Herramientas sobre Género y la Reforma del Sector de Seguridad*, que fue publicado por DCAF, UN-INSTRAW y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa / Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos (OSCE/ODIHR) en 2008.

El presente documento se ciñe a los propios términos de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad. Al comprometerse con los actores del sector de seguridad, es útil poder indicar las estipulaciones exactas de las resoluciones que requieren actuaciones específicas. La herramienta como tal no pretende abarcar todas las actuaciones de apoyo necesarias para la aplicación eficaz de las resoluciones. Otras herramientas en la *Caja de Herramientas sobre Género y la Reforma del Sector de seguridad* contienen una gran variedad de discusiones sobre formas en las que los temas de ‘mujer, paz y seguridad’ son pertinentes para la RSS.

Además, a diferencia de las otras doce, esta herramienta se adhiere al texto de las RCSs refiriéndose explícitamente a mujeres y niñas, y no a ‘género’. Así, no trata sobre las necesidades de seguridad y los papeles particulares de los hombres, niños o personas homosexuales, bisexuales y transexuales, ni analiza cuestiones de masculinidad y violencia, aunque sean importantes. Para comprender lo que se quiere decir al incorporar el género a la RSS y cómo hacerlo, ver la herramienta *Reforma del Sector de Seguridad y Género* y otras partes de la *Caja de Herramientas*.

Esta Caja de Herramientas incluye:

- Una introducción a la RSS
- Una visión de conjunto de las cuatro resoluciones de las Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad
- Sugerencias prácticas sobre cómo aplicar partes claves de las cuatro resoluciones en o a través de:
  - Políticas de RSS y políticas de seguridad nacional

## La Caja de Herramientas sobre Género y la RSS incluye:

1. Reforma del Sector de Seguridad y Género
2. Reforma Policial y Género
3. Reforma de la Defensa y Género
4. Reforma de la Justicia y Género
5. Reforma Penal y Género
6. Gestión de Fronteras y Género
7. Supervisión Parlamentaria del Sector de Seguridad y Género
8. Elaboración de Políticas en Materia de Seguridad Nacional y Género
9. Supervisión por parte de la Sociedad Civil del Sector de Seguridad y Género
10. Empresas de Seguridad y Militares Privadas y Género
11. Evaluación, Seguimiento y Valoración de la RSS y Género
12. Formación de Género para Personal del Sector de seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad a la Reforma del Sector de seguridad

La Caja de Herramientas y sus traducciones están disponibles en: <http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit/>

- Participación de las mujeres en los procesos de RSS
- Reforma de la defensa
- Reforma policial
- Justicia transitoria y reforma del sector de la justicia
- Preparación para el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz
- Situaciones de conflicto armado
- Recomendaciones esenciales
- Recursos complementarios

## 2 ¿Qué es la reforma del sector de seguridad?

### 2.1 Reforma del sector de seguridad

La reforma del sector de seguridad es un proceso cuyo objetivo es garantizar que los proveedores de seguridad y justicia:

- Presten servicios de seguridad y justicia efectivos y eficientes que satisfagan las necesidades de las personas
- Sean responsables ante el estado y sus habitantes
- Operen en un marco de gobernanza democrática, sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho<sup>2</sup>

Existen diferentes formas de comprender lo que abarca el 'sector de seguridad'. La *Caja de Herramientas de Género y RSS* adopta una visión amplia del sector de seguridad que comprende todas las instituciones estatales y otras entidades con un

papel en la garantía de la seguridad del estado y sus habitantes, incluyendo:

- Fuerzas armadas
- Servicios encargados de la aplicación de la ley y de inteligencia
- Instituciones responsables de la gestión de fronteras y servicios de aduanas
- Instituciones de justicia y penales
- Actores con un papel en la gestión y la supervisión del diseño y aplicación de la seguridad, como ministerios, parlamentos, defensores del pueblo, comisiones de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil

Asimismo, también pueden considerarse parte del sector de seguridad grupos armados no estatales, autoridades tradicionales o informales y servicios de seguridad privados.

Aunque los procesos de la RSS ocurren en países desarrollados y en vías de desarrollo no afectados por conflictos, en general tienen un mayor alcance en países en situación posterior a conflictos y en transición. El enfoque de la RSS ha demostrado ser particularmente útil para operaciones de paz y estabilidad multidimensionales abordando un abanico de desafíos de la gestión de la seguridad dentro de un marco coherente. En este contexto, la RSS está estrechamente vinculada a actividades como el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), el control de armas pequeñas y la justicia transitoria.<sup>3</sup>

Encontrará una discusión más profunda sobre el tema '¿Qué es la RSS?', ejemplos de actividades típicas de la RSS y retos de la RSS comunes en la Sección 2 de la herramienta *Reforma del Sector de Seguridad y Género*.

### 2.2 ¿Por qué mujeres y niñas?

Mujeres, hombres, niñas y niños experimentan la inseguridad de forma diferente en un contexto dado, e interactúan con las instituciones y los procesos de seguridad de formas distintas. Estas diferencias están relacionadas con el género, como mujer, hombre, niña o niño. Conforme se ha ido desarrollando el marco político de la RSS, se ha reconocido cada vez más que abordar la dimensión de género de la seguridad, incluyendo las diferentes necesidades de mujeres, hombres, niñas y niños, así como la completa y equitativa participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones, es esencial para el éxito de la RSS. Los diez principios clave de las Naciones Unidas para la RSS afirman que:

*El enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad debe tener en cuenta las cuestiones de género en las fases de planificación, concepción, aplicación, seguimiento y evaluación. También debe abarcar la reforma de los procesos de contratación y la mejora de los servicios de seguridad para abordar y prevenir la violencia sexual y por razón de género.<sup>4</sup>*

La completa integración de las consideraciones sobre el género en la RSS es necesaria para garantizar que las mujeres, hombres, niños y niñas puedan beneficiarse de dicha reforma. Es esencial para garantizar el sentido local de propiedad, una provisión efectiva de servicios de seguridad, así como una supervisión y responsabilidad reforzadas. No obstante, en muchos países las políticas y programas de la RSS no han implicado a las mujeres y a los hombres de forma igualitaria en los procesos de toma de decisiones. Tampoco han analizado adecuadamente las dinámicas de género para comprender las necesidades, los papeles y las prioridades en materia de seguridad. Con demasiada frecuencia en dichos casos, en las instituciones de seguridad reina la discriminación, el acoso y las violaciones de los derechos humanos, por lo que son incapaces de proporcionar seguridad y justicia para todos los miembros de la comunidad.

Dado que las cuatro resoluciones se centran en mujeres y niñas más que en género, esta herramienta lo hará así también. Es importante tener presente que las “mujeres y niñas” no forman un grupo homogéneo: la dimensión de género está estrechamente entrelazada con otras dimensiones sociales como edad, origen étnico, religión y orientación sexual, lo que afecta la forma en que una persona experimenta la seguridad.

Otras herramientas de la Caja de Herramientas sobre Género y RSS proporcionan abundantes consejos prácticos y ejemplos para integrar el género en los procesos de la RSS, centrados en componentes específicos del sector de seguridad.

## 3 ¿Cuáles son las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad?

### 3.1 Visión de conjunto

La primera resolución de la ONU sobre mujer, paz y seguridad, RCS 1325, se adoptó unánimemente en octubre del año 2000. Resoluciones posteriores han intentado reforzar aspectos específicos de la 1325, en particular en lo relacionado con la prevención y la protección contra la violencia de género, incluyendo violencia sexual, en situaciones de conflicto y posteriores. El activismo de la sociedad civil ha sido central para la inclusión de la mujer, paz y seguridad en la agenda del Consejo de Seguridad y para la adopción de las resoluciones.

**Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCS 1325)** – reconoce el impacto

negativo particular que los conflictos armados tienen en las mujeres y reafirma la importante contribución que éstas pueden hacer para la paz, la seguridad y la reconciliación. La RCS 1325 insta a que haya una mayor representación de mujeres en la prevención y gestión de conflictos. Otorga una especial atención a la necesidad de adoptar una perspectiva de género en la aplicación de los acuerdos de paz, incluyendo apoyo a iniciativas locales de paz organizadas por mujeres, respeto a los derechos humanos de las mujeres y niñas en la labor policial y en la justicia, DDR que integre la perspectiva de género y formación en materia de género para las fuerzas de mantenimiento de la paz.

**Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCS 1820)** se adoptó en junio de 2008. Exige que los estados tomen medidas especiales para proteger a mujeres y niñas de la violencia sexual en los conflictos armados, y garanticen el acceso a la justicia y a la asistencia a las víctimas. La RCS 1820 enfatiza el papel de las fuerzas de la paz en la protección de civiles e insta a que haya un mayor número de mujeres miembros de dichas fuerzas. Solicita que la ONU desarrolle mecanismos en los procesos de DDR y de RSS para proteger a las mujeres de la violencia, tras previa consulta con mujeres y organizaciones de mujeres.

**Resolución 1888 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCS 1888)** se adoptó en septiembre de 2009 y se centra también en la violencia sexual en los conflictos armados. La RCS 1888 insta la inclusión de las cuestiones de violencia sexual en los procesos de paz, acuerdos de DDR y RSS, y que la reforma de la justicia aborde la impunidad y garantice el acceso a la justicia a los supervivientes. Establece nuevos mecanismos en el seno de la ONU para abordar la violencia sexual en conflictos, incluyendo el nombramiento de un Representante Especial del Secretario General. Asimismo, vuelve a enfatizar como prioridad la representación de las mujeres en los procesos de mediación y la toma de decisiones, así como la inclusión de personal femenino en misiones de la ONU.

**Resolución 1889 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCS 1889)** se adoptó en octubre de 2009. La RCS 1889 amplía el interés del Consejo en la participación de mujeres en la consolidación de la paz, enfatizando su papel en la toma de decisiones políticas y económicas. Insta a los estados miembros a que integren la perspectiva de género en todos los procesos de recuperación tras conflictos, la financiación y la programación de actividades de capacitación de mujeres y estrategias concretas en materia de aplicación de la ley y la justicia para satisfacer las necesidades y prioridades de mujeres y niñas. Exhorta a participantes en procesos de DDR a que aborden las necesidades de mujeres asociadas con grupos/fuerzas armadas.

### 3.2 ¿Qué significan para los Estados Miembros de la ONU las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad?

Ninguna de las cuatro resoluciones sobre mujer, paz y seguridad son jurídicamente vinculantes para los estados.<sup>5</sup> No obstante, como marco político no vinculante, las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad proporcionan a los estados una agenda normativa con apoyo internacional en la que se promueven los derechos humanos para las mujeres y niñas en situaciones de conflicto y posteriores a éste, así como la participación activa de mujeres y la integración de una perspectiva de género en procesos de paz. Además, las resoluciones recuerdan una serie de obligaciones *vinculantes* de los estados, incluyendo las que se encuentran en:

- Los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977
- La Convención sobre Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 y el Protocolo facultativo de 1999
- La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 y los Protocolos facultativos de 2000
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Adicionalmente, las resoluciones recuerdan otras obligaciones de la legislación humanitaria internacional y de los derechos humanos internacionales, relacionados con actos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, incluyendo violencia sexual y de otra índole contra mujeres y niñas. Así, a pesar de la naturaleza no vinculante de las resoluciones, sí recuerdan a los estados sus obligaciones de proteger y promover los derechos humanos de las mujeres en conflictos armados. Además, las RCSs 1820 y 1888 reconocen que la violencia sexual utilizada en conflictos armados puede “exacerbar significativamente dichos conflictos y dificultar el restablecimiento de la paz y la seguridad a escala internacional.”

Las RCSs 1325 y 1820 no incluyen mecanismos para controlar la aplicación por los estados, más allá del informe del Secretario General de la ONU y la consideración mensual de la violencia sexual por el Grupo de Expertos del Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles según la RCS 1820. La RCS 1889 exige que el Secretario General de la ONU establezca una serie de indicadores globales para hacer un seguimiento de la aplicación de la RCS 1325, lo que podría servir como base común para la elaboración de informes, no solamente dentro de la ONU, sino también en otras organizaciones regionales e internacionales y estados (esto se discute más adelante en la Sección 4.1).

Los estados incluyen regularmente información sobre la aplicación de la RCS 1325 en su informe para el Comité de la CEDAW. En varias ocasiones las “Observaciones Finales” del Comité de la CEDAW han recomendado encarecidamente a los estados

que tomen medidas específicas para aplicar las RCS 1325 y RCS 1820, incluyendo el desarrollo de un plan de acción nacional para la aplicación de la RCS 1325.<sup>6</sup> Esto demuestra que los estados y expertos jurídicos consideran muchas de las obligaciones contenidas en las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad como acordes con las obligaciones de la CEDAW.

## 4 ¿Cómo pueden aplicarse las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad a la reforma del sector de seguridad?

Las cuatro resoluciones sobre mujer, paz y seguridad enfatizan la necesidad de mejorar la respuesta por parte del sector de seguridad a la violencia contra la mujer. Cuando el sector de seguridad está en proceso de reforma o transformación, sus instituciones pueden ser más receptivas a los cambios requeridos para alcanzar este objetivo. Los principios expuestos en las resoluciones encajan bien en la comprensión tradicional de una RSS democrática como un proceso integral, integrado, enfocado, local y creado para responder a necesidades concretas, cuyo objetivo es crear instituciones legítimas y responsables que proporcionen seguridad para todos.

Esta sección examinará alguno de los puntos de partida generales para la aplicación de las RCSs en un proceso de RSS por medio de políticas de seguridad sensibles al género y una mayor participación de las mujeres. Pasará entonces a discutir la aplicación en cinco contextos diferentes, a saber, la reforma de la defensa, la reforma policial, la justicia transitoria y la reforma de la justicia, operaciones de mantenimiento de la paz y durante conflicto armado.

### 4.1 En las políticas de seguridad y planes nacionales y regionales de acción

#### Seguridad, defensa y políticas de RSS nacionales

Cuando se inicia una RSS integral, por ejemplo como parte de un proceso de consolidación de la paz posterior a un conflicto, la reforma puede tener un enfoque multisectorial. Otras veces, la reforma de determinadas partes del sector de seguridad estará dirigida por políticas específicas (por ejemplo, reforma de la policía o la defensa). Algunos países han emprendido el desarrollo de una política de seguridad a nivel nacional. Para la aplicación eficaz de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad, es necesario que las obligaciones expuestas queden reflejadas en todas esas políticas. Los textos de las resoluciones tratan tanto del proceso de elaboración de políticas como de la sustancia de las mismas. Encontrará una discusión más profunda de este tema en la herramienta *Elaboración de Políticas en Materia de Seguridad Nacional y Género*.

## Recuadro 1 Pueden realizarse evaluaciones de la RSS que integren la perspectiva de género utilizando:

Datos separados por sexo y edad

Equipos de evaluación que incluyan hombres y mujeres, personas expertas en género y traductoras locales

Mandato que considere las cuestiones de género en los objetivos, los productos, la metodología, etc., de la RSS.

Entrevistas con personal masculino y femenino de instituciones del sector de seguridad y organismos de control, así como con personal responsable de cuestiones de género

Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil de mujeres y expertos en materia de género

Entrevistas y sondeos sobre necesidades locales en materia de seguridad, incluyendo preguntas relacionadas con las experiencias específicas de hombres y mujeres

Métodos de evaluación y logística que integren la perspectiva de género. Por ejemplo, utilizando grupos de discusión que incluyan solamente mujeres u hombres o niños o niñas

Evaluación de la integración de la perspectiva de género en políticas de seguridad y justicia ya existentes

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *OCDE DAC Handbook on Security System Reform, Section 9: Integrating Gender Awareness and Equality*, París: 2009, 4.

*Proceso de elaboración de políticas:* En términos de proceso, las RCSs exigen la participación plena y equitativa de las mujeres en la elaboración de políticas a todos los niveles y la integración de la perspectiva de género.

*Ver: RCS 1325 Art. 1 y 8; RCS 1888 Art. 16; RCS 1889 Art.1 y 8*

Incluir tanto a hombres como a mujeres en la elaboración de políticas de seguridad es clave para desarrollar políticas que sean integrales en su evaluación de las amenazas de seguridad y en su comprensión de los proveedores de seguridad. Incluir los puntos de vista de las mujeres en la elaboración de políticas en materia de seguridad nacional puede conducir al reconocimiento de enfoques sobre la seguridad particulares de las mujeres. En la sección 4.2 se presentan estrategias para promocionar la participación de las mujeres en los procesos de la RSS, de los que la elaboración de políticas es un aspecto.

La integración de la perspectiva de género en la elaboración de políticas requiere evaluar las repercusiones diferenciadas de éstas y de los programas relacionados en mujeres, hombres, niñas y niños en cada etapa. La integración de la perspectiva de género puede llevarse a cabo bien a través de una evaluación de género específica (ver la Herramienta RSS y Género, Recuadro 11) o integrando el análisis

de las cuestiones de género en el proceso general de evaluación de la política (ver Recuadro 1). Dicha evaluación debería tener lugar durante el proceso de diseño de la política y durante el S&E de su aplicación.

Buenas prácticas y enseñanzas extraídas:

- El uso de un lenguaje específico de género en las políticas ayuda a evitar pasar por alto un género o mezclar las necesidades de hombres y mujeres. El Libro Blanco irlandés sobre la Defensa (2000), por ejemplo, se refiere al personal de las fuerzas armadas como ‘hombres y mujeres.’ Utilizar un lenguaje neutro con respecto al género —como ‘personas’ en vez de hombres/mujeres— puede ser apropiado en algunos contextos, aunque se corre el riesgo de que no quede claro que algunas cuestiones son específicas de las mujeres o de los hombres.
- Al incluir declaraciones de no discriminación, las políticas pueden tener un efecto positivo en las estructuras y en el personal de las instituciones del sector de seguridad.

*Tratar las necesidades y contribuciones particulares de mujeres y niñas en las políticas:* las RCSs subrayan que las políticas de seguridad deberían incluir estrategias para abordar las necesidades en materia de seguridad y justicia, prioridades y capacitación de mujeres y niñas.

*Ver: RCS 1325 Art. 8; RCS 1889 Art. 9 y 10*

La prevalencia de la violencia contra las mujeres es una de las razones más evidentes para que las políticas de seguridad identifiquen y traten las necesidades particulares en materia de seguridad de mujeres y niñas. Reconocer la violencia contra las mujeres en las políticas de seguridad muestra que las autoridades comprenden que no es una preocupación exclusiva de las mujeres, sino también una amenaza para la estabilidad de la sociedad y un indicador de un conflicto mayor. Este reconocimiento puede implicar la elaboración de políticas sobre formación, procedimientos operativos estándar, control y prevención de formas particulares de violencia contra mujeres y niñas.

Las políticas de seguridad no deberían limitarse a cuestiones de violencia, sino también considerar el acceso a la justicia para mujeres y niñas, el tratamiento de éstas dentro del sistema penal, su participación en las organizaciones de seguridad, así como contribuciones informales en materia de seguridad. Las políticas de seguridad tienen el potencial de capacitar a hombres y mujeres de forma equitativa en las instituciones del sector de seguridad

## Recuadro 2 Incluir las cuestiones de género en las políticas de seguridad nacionales

Sudáfrica ha incluido cuestiones de género (entre otras, representación, discriminación, un código de conducta para los delitos sexuales y estrategias de prevención), en varios de sus documentos de seguridad nacional (Libro Blanco sobre Inteligencia 1994, Libro Blanco sobre Defensa Nacional 1996, Libro Blanco sobre Seguridad y Protección 1998).

Las políticas que rigen el servicio de inteligencia y las fuerzas de defensa les comprometen a intentar reflejar la composición racial y de género de la sociedad.

(ver Recuadro 2). Pueden hacer que se contrate a más mujeres en las instituciones de este sector (ver secciones 4.3 y 4.4) y en misiones de mantenimiento de la paz (ver sección 4.6).

*Cuestiones de violencia sexual:* Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad instan a que las cuestiones de violencia sexual se incluyan en los acuerdos de RSS, requiriendo que sean tratados en la política de la RSS.

Ver: RCS 1888 Art. 15 y 17

El desarrollo de capacidades y respuestas adecuadas en materia de seguridad requiere que la política de seguridad reconozca la violencia sexual como una amenaza. Asimismo, los datos relativos a la prevalencia y a la concentración geográfica de la violencia sexual pueden guiar las evaluaciones de seguridad.<sup>7</sup>

Buenas prácticas:

- El Libro Blanco sobre Seguridad de Sudáfrica reconoce la necesidad de prestar una atención especial a los delitos sexuales.
- En su Plan de Acción Nacional sobre la RCS 1325, Costa de Marfil da prioridad a la protección de mujeres y niñas contra la violencia sexual, incluyendo la mutilación genital. Una de las acciones es el “establecimiento de un departamento de policía científica encargado principalmente de cuestiones de violencia sexual.”

La RCS 1888 reconoce que para garantizar la aplicación de políticas a escala nacional sobre violencia sexual, las iniciativas deben incluir también a líderes locales, tradicionales y religiosos. Las consultas a escala comunitaria mejoran la implicación local y la legitimidad de las iniciativas contra la violencia sexual, y permiten trabajar a través de influyentes líderes masculinos y femeninos. Por ejemplo, la legislación sobre violencia de género adoptada en Ruanda en 2008 pasó por un extenso proceso de consultas por todo el país. Esto aumentó la legitimidad de la ley y familiarizó a las comunidades con el problema de la violencia de género y con las oportunidades de obtener reparación por vía judicial.<sup>8</sup>

## Planes nacionales de acción para la aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad

Los planes nacionales de acción son una herramienta útil para integrar las obligaciones de la RCS 1325 a nivel de políticas y estrategias. Un plan nacional de acción explica en detalle los pasos que un gobierno está dando en un momento dado y las iniciativas y actividades que realizará en un plazo determinado para cumplir las obligaciones de la resolución. Los planes nacionales de acción pueden ayudar a mejorar la coordinación, la sensibilización, la responsabilidad, el carácter global y el seguimiento y evaluación de las actividades sobre mujer, paz y seguridad de un gobierno. Si bien la RCS 1325 no alienta a los estados explícitamente a desarrollar un plan de acción nacional, el Secretario General de la ONU ha pedido frecuentemente a los estados que adopten uno.

En el momento en el que se escribe el presente documento, veintiún países han desarrollado y publicado un plan nacional de acción para la aplicación de la RCS 1325: Austria (2007), Bélgica (2009), Bosnia Herzegovina (2010), Chile (2009), Costa de Marfil (2008), Dinamarca (2005), España (2008), Filipinas (2010), Finlandia (2008), Islandia (2008), Liberia (2009), Noruega (2006), Países Bajos (2007), Portugal (2009), Sierra Leona (2010), Reino Unido (2007), República Democrática del Congo (2009), Ruanda (2009), Suecia (2006), Suiza (2007) y Uganda (2008). Muchos otros estados están en el proceso de elaborar un plan de acción nacional.

Los planes nacionales de acción 1325 existentes tienen diferentes enfoques y cubren distintas áreas temáticas. Aunque generalmente tratan sobre la prevención de la violencia de género y la necesidad de una mayor representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, difieren en si abordar, y cómo, cuestiones como el proceso de DDR y la inclusión de las mujeres locales en los procesos de paz.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, los planes de países donantes a menudo difieren significativamente en la estrategia y en el enfoque de los planes de países en situaciones posteriores a conflictos.

Seis países (Austria, Liberia, Noruega, Países Bajos, RDC y Suecia) incluyen explícitamente actividades de RSS en sus planes nacionales de acción. El Plan Nacional de Acción de los Países Bajos, por ejemplo, cuyo objetivo es institucionalizar el papel de las mujeres en la reconstrucción, identifica las siguientes actividades para la RSS:

- La admisión y la formación de más mujeres en todas las instituciones de seguridad del estado
- Facilitación de contactos en el ámbito de la RSS entre las instituciones de seguridad y la sociedad civil, como un medio para dar voz a las mujeres en todas las actividades
- Compartir experiencias y conocimientos entre organizaciones de mujeres y pacifistas y profesionales de la RSS

Los planes nacionales de acción de la RDC y Liberia demuestran cómo pueden elaborarse los indicadores relacionados con la RSS. Por ejemplo, el Plan de

Acción Nacional de Liberia da prioridad a la formación y a la capacitación en instituciones del sector de seguridad como una estrategia para proteger los derechos de mujeres y niñas y para reforzar su seguridad. Para poder realizar un seguimiento del progreso, el Plan de Acción Nacional establece indicadores como:

- Número y calidad de las sesiones de formación de comunidad sensibles con respecto al género
- Número de mujeres que participan en las sesiones de formación
- Análisis de los formularios de evaluación de los participantes en las sesiones de formación
- Mejor comprensión entre el personal de la Policía Nacional de Liberia de su papel protector en las comunidades, puesto de evidencia por una respuesta más rápida ante incidentes contra los derechos de mujeres y niñas<sup>10</sup>

Ver: RCS 1820 Art. 14; RCS 1888 Art. 16;  
RCS 1889 Art. 1

### Iniciativas de políticas regionales para aplicar las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad

Un cierto número de organizaciones regionales han desarrollado políticas para facilitar la aplicación de la RCS 1325 y para ofrecer orientación a sus estados miembros sobre su aplicación a escala nacional.

En 2004, los Jefes de Estado y Gobiernos de la Unión Africana (UA) adoptaron una *Declaración Solemne sobre la Igualdad de Género en África*, en la que se acordaba garantizar una participación y una representación completa y eficaz de las mujeres en los procesos de paz, incluyendo la prevención, la resolución y la gestión de conflictos y la reconstrucción después de éstos en África, de acuerdo con la RCS 1325. El *Marco de Aplicación* de la Declaración Solemne establece objetivos e indicadores para alcanzar esta meta. La *Política de Género* de la UA de 2009 puso un gran énfasis en la RCS 1325. Las instituciones y comunidades económicas regionales de la UA y los estados miembros de la UA se comprometieron a: "Integrar el género en las políticas, programas y actividades sobre conflictos y paz, utilizando los marcos de las Resoluciones 1325 y 1820 de la ONU." La *Política de Género* establece objetivos para la aplicación de la RCS 1325.

La Unión Europea (UE) ha desarrollado un marco normativo para la aplicación de las resoluciones. En diciembre de 2008, el Consejo de la UE y la Comisión Europea adoptaron un documento conjunto titulado "Planteamiento global para la aplicación en la UE de las RCSNU 1325 (2000) y 1820 (2008)". Proporciona una visión de conjunto de los marcos político y práctico en materia de género y describe medidas o actividades específicas en varias áreas, como formación, intercambio de información y mejores prácticas, integración en la actividad del sector (DDR, RSS, gobernanza, seguridad

económica, salud, educación, ayuda humanitaria), cooperación con otros actores (incluyendo la ONU), así como seguimiento e informes. El documento propone un planteamiento con tres vertientes para proteger, apoyar y capacitar a mujeres en situaciones relacionadas con conflictos y en la cooperación para el desarrollo a largo plazo, con el objetivo de alcanzar la igualdad de género.<sup>11</sup> Además, la Secretaría del Consejo de la Unión Europea emitió un documento operativo titulado "Aplicación de la RCSNU 1325, reforzada por la RCSNU 1820, en el contexto de la PESD", cuyo objetivo es garantizar la integración de la perspectiva de género y la aplicación de las RCS 1325 y 1820 en las operaciones de política europea de seguridad y defensa, desde su planificación hasta su seguimiento. El documento afirma explícitamente que los compromisos de la UE a favor de la RSS deberían tener en cuenta la aplicación de las RCS 1325 y 1820.

La OSCE basó su *Plan de acción para la Promoción de la Igualdad de Género* (2004) en la RCS 1325 e incluyó elementos de la resolución en su *Estrategia para tratar las amenazas a la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI*. Así mismo, afirmó su compromiso con la RCS 1325 en la Decisión del Consejo Ministerial de la OSCE sobre *Mujeres en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación después de conflictos*.

Tras una serie de recomendaciones de su Comité sobre Mujeres en las Fuerzas de la OTAN (ahora llamado Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) publicó en septiembre de 2009 la *Directiva Integración de la RCS 1325 y la Perspectiva de Género en la Estructura de Mando de la OTAN Incluyendo Medidas de Protección durante el Conflicto Armado*. Entre otras medidas, la Directiva propone la creación del puesto de asesor de género en todas las misiones de la OTAN y que haya una formación sobre género antes del despliegue.

En la región del Pacífico, la aplicación de la RCS 1325 se ha incluido en el *Plan del Pacífico para reforzar la Cooperación y la Integración Regional de 2005* y la *Plataforma del Pacífico para la Promoción de la Mujer y la Igualdad de Género 2005-2015*.

### Seguimiento y evaluación de la aplicación de políticas sobre mujer, paz y seguridad

Es necesario un exhaustivo S&E de los programas de RSS para determinar el progreso y el efecto de las reformas en mujeres, hombres, niñas y niños, así como para identificar las enseñanzas extraídas para la posterior aplicación de las políticas. Ver la herramienta *Evaluación, Seguimiento y Valoración de la RSS y Género*.

El S&E de las actividades para la aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad es esencial, bien a través de un plan nacional de acción sobre la RCS 1325, bien a través de plataformas políticas más amplias. Muchos estudios han señalado que la aplicación de la RCS 1325 y de la RCS 1820

no ha sido objeto hasta ahora de un S&E, aunque medirla eficacia sea clave para su aplicación plena y responsable.<sup>12</sup> Entre otros problemas está la ausencia de datos básicos, dificultad para identificar indicadores y objetivos comunes, y falta de financiación.

Ver: RCS 1889 Art. 9 y 17

Sí que ha habido progresos recientes en el desarrollo de indicadores para la aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad. En abril de 2010, como requerido por la RCS 1889, el Secretario General presentó al Consejo de Seguridad 26 propuestas de indicadores para las entidades de la ONU, otras organizaciones regionales e internacionales y estados, para su uso en el S&E de la aplicación de la RCS 1325. Estos indicadores se organizan en cuatro pilares: prevención, participación, protección, y ayuda y recuperación temprana. Algunos de los indicadores propuestos están estrechamente vinculados con la RSS. Por ejemplo:

- Número y porcentaje de manuales militares, políticas de seguridad nacional, códigos de conducta y procedimientos/protocolos operativos estándar de las fuerzas nacionales de seguridad que incluyan medidas para proteger los derechos humanos de mujeres y niñas
- Nivel de participación de la mujer en la justicia y en el sector de seguridad
- Número y porcentaje de mujeres ex-combatientes, mujeres y niñas asociadas a fuerzas o grupos armados que se benefician de programas de DDR.

El Consejo de Seguridad indicó su intención poner en marcha un grupo integral de indicadores con ocasión del décimo aniversario de la RCS 1325 en octubre de 2010.<sup>13</sup>

En julio de 2010, el Consejo de la UE adoptó indicadores para la aplicación de las RCSs 1325 y 1820, siguiendo igualmente las cuatro áreas temáticas de prevención, participación, protección, y ayuda y recuperación. Uno de los indicadores es el número de proyectos o programas de RSS “llevados a cabo en países frágiles, en conflicto o en situaciones posteriores a conflictos que contribuyen significativamente a la igualdad de género y a la capacitación de la mujer, o que tienen la igualdad de género como su propósito principal, la cuantía total de esta financiación y el porcentaje de programas de cooperación en el país respectivo.”<sup>14</sup> Este indicador podría ser un instrumento de gran utilidad para garantizar la responsabilidad en cuestiones de género en las actividades de RSS apoyadas por la UE.

Un número de planes nacionales de acción más recientes ya incluyen indicadores y otros mecanismos de S&E. Por ejemplo:

- El Plan de Acción Nacional sobre la RCS 1325 de Austria identifica indicadores, responsabilidades y calendarios para cada una de sus actividades. Los indicadores incluyen el número de mujeres de las fuerzas de seguridad implicadas en operaciones de

paz internacionales, códigos de conducta, número de reuniones de alto nivel de la ONU con grupos de mujeres, preparación de estadísticas y número de expertos/asesores sobre género en misiones PESD. Un grupo de trabajo inter-ministerial está encargado de llevar un seguimiento de la aplicación y el desarrollo del Plan Nacional de Acción, de consultar con la sociedad civil y de informar anualmente del estatus del Plan Nacional de Acción al Consejo de Ministros y, en última instancia, al Parlamento.

- El Plan Nacional de Acción sobre las RCS 1325 y 1820 de Uganda establece mecanismos para la recopilación de datos e identifica una fuente de datos para cada uno de sus objetivos estratégicos. Para el S&E de los programas de formación de las fuerzas armadas, propone un minucioso análisis, la observación de estilos de liderazgo y el seguimiento del comportamiento después de la formación.
- En el Plan de Acción Nacional sobre la RCS1325 de Costa de Marfil, además de una evaluación periódica, cada proyecto cuenta con un comité de S&E y un Comité de Coordinación Nacional que informa al gobierno del estatus del Plan de Acción Nacional.

El S&E puede llevarse a acabo de forma interna por organismos del gobierno o por especialistas externos. En ambos casos, la inclusión de la sociedad civil, particularmente grupos de mujeres, no solamente proporciona más fuentes de datos, sino que también aumenta la credibilidad de la evaluación. Los planes nacionales de acción de Bélgica, Liberia y los Países Bajos prevén la evaluación por un grupo de trabajo de la sociedad civil.<sup>15</sup>

## 4.2 A través de la participación de la mujer en procesos de RSS

Promover la participación equitativa de hombres y mujeres es una estrategia clave para las consideraciones de género en la RSS y en las instituciones de seguridad. Las resoluciones de la ONU sobre mujer, paz y seguridad exponen un número de recomendaciones y orientaciones para reforzar la participación de la mujer en procesos de RSS por medio de:

- Un aumento de la representación y una participación plena y equitativa de la mujer en las discusiones de la RSS y en la toma de decisiones en materia de seguridad
- La mejora de la capacidad de la mujer para participar en la toma de decisiones públicas
- La adopción de medidas para implicar a la mujer en la puesta en práctica de acuerdos de paz y el apoyo a las iniciativas de paz de las mujeres

### Aumento de la representación y la participación de las mujeres

El derecho democrático de participar en los procesos de toma de decisión en materia de seguridad—incluyendo negociaciones, elaboración de políticas, supervisión y consultas públicas—es un aspecto clave de la ciudadanía, reforzado por numerosos

tratados y leyes nacionales e internacionales. El artículo 7 de CEDAW, por ejemplo, requiere que los Estados Partes garanticen derechos de participación igualitarios para mujeres y hombres.

Aumentar la representación y la participación de las mujeres en la toma de decisiones en materia de seguridad es una preocupación esencial de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad. Las RCSs 1325, 1820 y 1888 piden la *representación* y la participación plena y equitativa de las mujeres a nivel de toma de decisiones en discusiones y mecanismos para la gestión y la resolución de conflictos y de consolidación de la paz después de conflictos. De la misma manera, la RCS 1889 pide medidas para mejorar la participación de las mujeres en la planificación, consolidación de la paz y toma de decisiones políticas después de conflictos—que incluyen los procesos de la RSS—y enfatiza la importancia de apoyar y consultar a organizaciones de mujeres para identificar y satisfacer las necesidades de mujeres y niñas.

Ver: RCS 1325 Art. 1 y 8; RCS 1820 Art. 12; RCS 1888 Art. 16; RCS 1889 Art. 1, 10 y 11

En instituciones, mecanismos y procesos de RSS nacionales y regionales, la representación y la participación de mujeres puede incrementarse de la siguiente forma:

- Incluyendo representantes del ministerio de la mujer/género
- Incluyendo representantes de redes nacionales de organizaciones de mujeres y otras ONGs (ver Recuadro 3)
- Organizando consultas con grupos de mujeres, incluyendo grupos de base y de minorías. Dichas consultas deben organizarse para facilitar el acceso de las mujeres empezando, por ejemplo, por preguntarles a qué horas y en qué lugares les resultaría conveniente reunirse, y organizando medios adecuados de transporte y guardería. Puede ser necesario trabajar con líderes de la comunidad a fin de ganarse su apoyo para las consultas con las mujeres.
- Buscando la aportación de expertos en materia de género
- Incluyendo “experiencia en materia de género” en los criterios de selección de los miembros de los comités pertinentes

Asimismo, las mujeres deberían ser incluidas en los organismos de supervisión del sector de seguridad, tales como ministerios, comisiones parlamentarias, comisiones de derechos humanos e instituciones de defensa del pueblo. En el trabajo de las comisiones parlamentarias de seguridad y defensa, en particular, la representación y la participación de mujeres puede incrementarse:

- Nombrando mujeres parlamentarias – aplicando cuotas si fuese necesario
- Cooperando con grupos parlamentarios o bancadas de mujeres en la elaboración de anteproyectos de ley y en el seguimiento de cuestiones relacionadas con mujer, paz y seguridad

- Pidiendo a mujeres líderes comunitarias que testifiquen en sesiones

Las enseñanzas extraídas incluyen:

- Como se reconoce en las RCSs, la protección, la financiación y el acceso a la educación son condiciones previas necesarias para la participación de la mujer en instituciones y procesos de seguridad.
- Los grupos de la sociedad civil a menudo requieren una formación específica para participar eficazmente en procesos de elaboración de políticas.
- Las organizaciones de mujeres son más influyentes y eficaces cuando trabajan en red. Alentar la colaboración y la coalición entre organizaciones de mujeres reforzaría su capacidad para participar.
- La colaboración entre organizaciones de mujeres y hombres “aliados estratégicos” ha ayudado a integrar temas tradicionalmente considerados como “cuestiones de mujeres.” La bancada de parlamentarias de Ruanda buscó el apoyo de hombres parlamentarios y líderes de la comunidad para elaborar el borrador del proyecto de ley sobre la violencia de género, lo que condujo a una mayor participación de la sociedad en general y un mayor apoyo del público a dicha legislación.<sup>16</sup>

### Mejorar la capacidad de la mujer para participar en la toma de decisiones públicas

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad piden estrategias concretas a fin de mejorar la capacidad de la mujer para participar en la toma de decisiones públicas en contextos posteriores a conflictos.

#### Recuadro 3

#### El movimiento de mujeres de Liberia

Las organizaciones de mujeres en Liberia, tras haber participado en las iniciativas de paz durante las guerras civiles de 1989–2003, han continuado su trabajo para la reconstrucción, la reconciliación y la promoción de los derechos de las mujeres. La colaboración entre el movimiento de mujeres, activistas y cargos públicos ha dado como resultado una plataforma compartida de cooperación, permitiendo que cuestiones de seguridad y justicia locales queden reflejadas en la RSS de Liberia.

Las organizaciones de mujeres han promovido una visión más amplia de la seguridad de las personas, tomando en consideración el aumento en la violencia de género. La transformación del sector de seguridad ha incluido la creación de una Unidad de Delitos de Violencia de Género dentro del Ministerio de Justicia, Secciones de Protección de Mujeres y Niños dentro de la Policía Nacional y programas para aumentar el número de mujeres en dicho cuerpo.

El Plan de Acción Nacional de Liberia prevé el establecimiento de un Observatorio de Supervisión de la Sociedad Civil, que incluiría grupos de mujeres. El comité del Observatorio sería el seguimiento de la aplicación del Plan de Acción Nacional y la preparación de un informe alternativo que acompañe al informe del Gobierno para el Consejo de Seguridad de la ONU.

Ver: RCS 1889 Art. 10 y 11

Las estrategias encaminadas a mejorar la capacidad de las mujeres para participar en la toma de decisiones públicas pueden incluir:

- Programas de tutorías, que permitan a las mujeres nutrirse de la experiencia de altos responsables políticos o funcionarios de seguridad.
- Cuotas y/o programas de promoción acelerada. Estas políticas de discriminación positiva pueden ser controvertidas. No obstante, la vía acelerada ha sido a menudo la única estrategia disponible para garantizar la representación de la mujer a altos niveles. Posibilitar el acceso a altos puestos a la mujer también crea modelos a seguir para mujeres más jóvenes, alentando la futura participación.
- Crear las condiciones para que la mujer y organizaciones de mujeres puedan participar plenamente en debates locales, nacionales y regionales sobre cuestiones complejas relacionadas con la seguridad.
- Garantizar la inclusión de mujeres, organizaciones de mujeres y sus representantes en consultas públicas sobre cuestiones de seguridad y otros foros de toma de decisiones (ver Recuadro 4).
- Protección para permitir a las mujeres líderes moverse libremente y participar en debates políticos sin miedo por su seguridad y la de sus familias.
- Reformas en los lugares de trabajo para permitir a hombres y mujeres combinar el trabajo y el compromiso político con la vida familiar.
- Acceso a la educación.

### **Implicar a la mujer en la aplicación de los acuerdos de paz y apoyar las iniciativas de paz de las mujeres**

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad reconocen la importancia de la mujer en la aplicación de los acuerdos de paz, y de las iniciativas locales de paz de grupos de mujeres. La negociación y la aplicación de los acuerdos de paz deberían ser globales, participativas y legítimas, algo que solamente puede lograrse con la participación activa y equitativa de mujeres y hombres.

Ver: RCS 1325 Art. 8; RCS 1889 Art. 1

Los acuerdos de paz sirven frecuentemente de marco para la RSS en contextos posteriores a conflictos. Los vínculos entre paz y los procesos de la RSS requieren la creación de estrategias conjuntas como:

- Instar a los equipos de mediación a consultar con expertos en materia de género: Esto ayudará a garantizar que los acuerdos de seguridad (incluyendo el cese de las hostilidades, el alto el fuego, así como la RSS y los procesos de DDR)

## **Recuadro 4 Café con el Alcalde**

La iniciativa “Café con el Alcalde” funciona en Bosnia y Herzegovina desde 2001. Todas las semanas se invita a representantes de la municipalidad a una reunión en un centro de mujeres, a fin de que los representantes respondan a sus preguntas y escuchen sus preocupaciones. Al planificar el proyecto, se prestó una atención especial a la hora de las reuniones, asegurándose de que éstas se hicieran a horas en las que las mujeres de la comunidad pudieran asistir.

Estas reuniones permiten a las mujeres hablar libre y directamente a los políticos y representantes de la administración local, responsabilizándoles de sus acciones. Han adquirido tanta importancia que los mismos políticos utilizan la plataforma, reconociendo que las mujeres son protagonistas importantes en la toma de decisiones públicas y comunitarias.

Fuente: UNIFEM, *Women Building Peace and Preventing Sexual Violence in Conflict-Affected Countries*, 2007, 4.

aborden la violencia sexual relacionada con conflictos y su prevención tras el acuerdo.

- Consultar a los grupos de consolidación de la paz en los procesos de la RSS: En contextos posteriores a conflictos las mujeres son muy activas en la mediación formal e informal, en la resolución de conflictos y en la consolidación de la paz a nivel comunitario. Apoyar estas iniciativas proporciona nuevos modelos de liderazgo en las comunidades afectadas y refuerza la participación de miembros marginados.<sup>17</sup> Un paso más sería asegurar la participación de estas mujeres líderes en estructuras formales de la RSS.
- Vincular iniciativas de paz comunitarias, como los mecanismos de reconciliación u otras prácticas de mediación tradicionales, con la justicia y la reforma policial.
- Nutrirse de la experiencia de los grupos de mujeres y los enlaces comunitarios en las actividades de difusión pública de la RSS, programas DDR y otros.

Buenas prácticas:

- Especificar que las mujeres deberían incluirse en los equipos de negociación: Los controvertidos resultados de las elecciones presidenciales de diciembre de 2007 en Kenia provocaron una crisis que costó más de 1.000 vidas y dejó cientos de miles de personas desplazadas. Bajo la mediación del ex-Secretario General de la ONU Kofi Annan, las negociaciones intentaron encontrar formas de menguar la crisis, reconciliar las comunidades y prevenir futuros conflictos. El Panel de la UA pidió específicamente a las partes negociadoras que incluyeran a mujeres en sus respectivas delegaciones. Posteriormente los dos equipos de cuatro negociadores incluyeron cada uno a una mujer. Las negociadoras y las organizaciones keniatas de mujeres tuvieron un papel crucial en la propuesta de soluciones para cuestiones pendientes desde hacía tiempo como la reforma constitucional, legal e institucional, las causas primeras de la violencia tras las elecciones, mayor

transparencia y responsabilidad, y el tema de la impunidad.<sup>18</sup>

- Estructurar la participación de la comunidad a través de redes de mujeres: en Burundi, las organizaciones de mujeres han abogado intensamente por una perspectiva de género en el diseño y aplicación del marco estratégico de consolidación de la paz y en proyectos relacionados financiados por el Fondo para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. Un grupo de organizaciones de mujeres estableció un organismo de coordinación, el “*Cadre de Coordination et Concertation pour la consolidation de la Paix et la mise en oeuvre de la Resolution 1325*” (*Cadre*). El representante del *Cadre* en el Comité Directivo conjunto del Fondo para la Consolidación de la Paz recomendó y proporcionó asesoramiento técnico para la inclusión de la perspectiva de género en el trabajo de dicho Fondo. Asimismo, el *Cadre* estableció indicadores de género para cada proyecto, así como grupos locales de mujeres por todo el país para controlar cómo los proyectos del Fondo para la Consolidación de la paz se llevan a cabo y su impacto a escala local.<sup>19</sup>

### 4.3 En la reforma de la defensa

La reforma de la defensa supone la transformación del sector de la defensa de forma que las instituciones:

- Estén bajo control civil
- Acaten los principios de responsabilidad y buen gobierno
- Mantengan una fuerza proporcional a su misión
- Tengan una composición representativa
- Estén formadas y equipadas para adaptarse a su entorno estratégico
- Acaten las leyes internacionales y contribuyan así a los objetivos de paz y seguridad nacionales e internacionales

Las cuatro resoluciones sobre mujer, paz y seguridad exponen una serie de obligaciones específicas, así como orientaciones para los procesos de la reforma de la defensa en relación a:

- La representación de la mujer a nivel de toma de decisiones dentro de las instituciones de defensa
- Programas de DDR que integren la perspectiva de género
- Realización de un examen riguroso de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad teniendo en cuenta la violencia sexual y otras violaciones del derecho humanitario y de los derechos humanos internacionales

Las obligaciones específicas de países que desplieguen personal militar en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU se tratan en la sección 4.6.

Las obligaciones de los países actualmente implicados en conflictos armados se tratan en la sección 4.7.

### Mayor representación de las mujeres a nivel de toma de decisiones dentro de las fuerzas armadas

La mayor representación de las mujeres en el seno de las fuerzas armadas es sólo un aspecto de las obligaciones más extensas expuestas en las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad, según la que habría que aumentar la representación de la mujer en instituciones y crear más mecanismos para la prevención, gestión y resolución de conflictos:

Ver: RCS 1325 Art. 1

Otras instituciones y mecanismos pertinentes en los que la representación de las mujeres debería aumentarse son los ministerios de defensa, comisiones parlamentarias y comités ejecutivos relacionados con asuntos de defensa, alianzas de defensa regionales e internacionales y fuerzas de mantenimiento de la paz.

El Plan de Acción Nacional 1325 de Suecia observa que la presencia de personal femenino aporta un beneficio particular a las acciones y estrategias de apoyo de la RSS en países después de conflictos — tal como la educación, la formación y la reforma judicial. Los numerosos beneficios de una mayor participación femenina en las fuerzas armadas y en las estrategias generales para promover el reclutamiento y la promoción de las mujeres se tratan en la herramienta *Reforma de la Defensa y Género*.

El énfasis de la RCS 1325 al decir “en todos los niveles de toma de decisiones”, hace hincapié en que las mujeres no solamente deberían estar representadas en los puestos de menor rango y en puestos administrativos, sino también en los puestos más elevados con responsabilidad en la toma de decisiones. Esta sección se centrará en el aumento de la representación de las mujeres en dichos puestos.

En muchas fuerzas armadas, hay relativamente pocas mujeres en puestos de más rango. Un estudio realizado sobre las fuerzas de la OTAN en 2000 encontró que el 70% de las mujeres siguen estando en servicios de apoyo.<sup>20</sup> Una reforma del proceso de defensa puede aplicar una serie de medidas para aumentar el número de mujeres en puestos de alto rango dentro de las fuerzas armadas. Entre ellas:

- Garantizar que no haya barreras formales para que las mujeres puedan alcanzar los puestos más elevados, como requisitos de servicios de los que las mujeres están excluidas.<sup>21</sup>
- Establecer una Unidad de Género o Mujeres en los ministerios de defensa (ver Recuadro 5).
- Establecer mecanismos institucionales en el seno de las fuerzas armadas para apoyar y alentar la promoción de las mujeres, como asociaciones de personal femenino, programas de tutorías y puntos

de contactos de mujeres. Por ejemplo, el *Canadian Forces Leadership Institute* convoca el simposio anual *Women Leading in Defence*, demostrando un apoyo institucional a la promoción de las mujeres.<sup>22</sup>

- Apoyar a las mujeres en los despliegues activos a través de medidas compatibles con la familia y planes logísticos apropiados, para que así puedan adquirir la experiencia necesaria con vistas a su promoción.
- Garantizar que se proporcione a las mujeres las oportunidades necesarias en educación y formación para que puedan cumplir los requisitos que permitan su ascenso. El Plan de Acción Nacional 1325 y 1820 de Uganda exige que los programas de formación para los miembros de las fuerzas armadas proporcionen formación específica en liderazgo y otras capacidades para mujeres.
- Adoptar criterios de promoción que tengan en cuenta las capacidades individuales que las mujeres aportan a las fuerzas armadas.
- Establecer objetivos de acceso de mujeres a puestos de mayor rango. El Plan de Acción Nacional 1325 de Noruega, por ejemplo, tiene como objetivo que: "Al menos un 25% de los estudiantes en escuelas militares sean mujeres."
- Llevar un seguimiento continuo de la proporción de mujeres en puestos de alto rango.

### DDR e integración de la perspectiva de género

Los procesos de DDR se comprenden mejor como una herramienta para la estabilización a corto plazo, vinculada a o relacionada con la RSS, y no como

parte de la RSS. No obstante, muchos consideran la DDR como el primer paso en el Proceso de RSS para países que emergen de un conflicto.

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad piden a los estados que garanticen que los procesos de DDR aborden las necesidades particulares tanto de las mujeres como de los hombres en una serie de funciones.

Ver: RCS 1325 Art. 13; RCS 1888 Art. 17;  
RCS 1889 Art. 13

En la última década se han realizado progresos en este sentido. Las *Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas* y la *Lista de verificación sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración sensibles a las cuestiones de género* del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), son herramientas de referencia importantes para la planificación de programas de DDR que integren la perspectiva de género.

Entre las enseñanzas extraídas en las fases de planificación, desarme y desmovilización están:<sup>23</sup>

- Los acuerdos de paz deben reconocer las distintas formas en las que las mujeres y las niñas están asociadas a grupos armados y considerar a tales personas como beneficiarios igualitarios de los programas de DDR, junto a ex-combatientes de ambos sexos.
- Asimismo, deben abordarse las necesidades de los familiares a cargo de las mujeres.
- Es necesario incluir a las mujeres en todos los niveles y fases de los procesos de DDR, lo que

### Recuadro 5 Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas Españolas

Las Fuerzas Armadas españolas permitieron por primera vez la participación limitada de mujeres en el ejército en 1988. Desde entonces, su política de personal ha evolucionado hasta el punto de que ya no hay restricciones en el rango, tipo de trabajo o unidad a los que una mujer pueda optar.

En 2005, el Ministerio de Defensa creó el Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas, una oficina ministerial cuyo cometido es facilitar la integración de las mujeres en dichas fuerzas. El Observatorio proporciona apoyo técnico al Ministerio y al personal militar a través de:

- Revisiones de borradores de normativas y legislaciones para evaluar e informar sobre el impacto de las medidas en materia de género
- Campañas de información activas dirigidas al ejército y al público en general para cambiar la percepción de los papeles de la mujer en las fuerzas armadas
- Respuestas a peticiones de información por parte de mujeres en las fuerzas armadas y sus oficiales de mando sobre temas relacionados con políticas de recursos humanos (por ejemplo, derechos de las mujeres soldados en caso de embarazo)

El Observatorio está fuera de la cadena de mando y no reemplaza los procedimientos habituales de informe o disciplina; sin embargo, se asegura de que las mujeres en el ejército tengan conocimiento de dichos procedimientos.

El éxito del Observatorio puede atribuirse a lo siguiente:

- No es, ni se le percibe ser, un defensor o representante de las mujeres en el ejército (existe una oficina para la defensa del soldado, hombres y mujeres). En su función de proveedor de servicios, el Observatorio asesora, aconseja y remite de forma imparcial, a cualquier militar que necesite aclarar la legislación vigente en materia de integración de la mujer en las fuerzas armadas.
- Su trabajo aportando un análisis del impacto en materia de género al Ministerio, otorga al Observatorio credibilidad dentro del mismo.
- A través de sus consultas con mujeres en el ejército, logran una comprensión detallada de las mujeres en las fuerzas armadas y sus preocupaciones.

Fuente: Ministerio de Defensa, Observatorio de la igualdad de género. [http://www.mde.es/en/areasTematicas/observatorio/index.html?\\_\\_locale=en](http://www.mde.es/en/areasTematicas/observatorio/index.html?__locale=en)

requiere la adopción de un modelo participativo para la evaluación de necesidades.

- Se deben recopilar datos separados por sexos para obtener una imagen clara de todos los ex-combatientes, familiares y otras personas asociadas con grupos armados.
- Si bien los expertos en género deberían estar implicados en todas las fases de la programación de DDR, todo el personal de DDR debería recibir formación sobre cuestiones de género a fin de que puedan planificar, aplicar y evaluar dichos programas de forma que integren la perspectiva de género.
- Contar con miembros de personal femenino para entrevistar a las mujeres en los puntos de desmovilización hace que el proceso sea más accesible y aceptable para las éstas.
- Si los centros de DDR no están diseñados integrando la perspectiva de género—por ejemplo, teniendo alojamientos para hombres y mujeres—y vigilados adecuadamente por personal con formación en materia de género, pueden convertirse en lugares de violencia sexual.
- Incluso cuando las mujeres y las niñas están consideradas en los documentos de los procesos de DDR, la experiencia de los programas de DDR en Liberia y Sierra Leona sugiere que pueden no participar por varias razones relacionadas con el género. Entre éstas, temor por la seguridad de mujeres y niñas debido a la presencia de un gran número de hombres ex-combatientes en los campamentos, o por el estigma social asociado a mujeres relacionadas con grupos armados. Los programas de DDR tienen que abordar las preocupaciones de las mujeres y comunicarse con mujeres combatientes y asociadas directamente. Las organizaciones de mujeres pueden ser colaboradoras importantes a la hora de alentar a las mujeres a participar.
- Apoyar la formación de grupos y redes de mujeres promueve la autonomía y la organización de éstas, y crea un espacio para que aquellas que estén pasando por un proceso de DDR compartan sus experiencias.
- Los programas de DDR deberían incluir mecanismos de control riguroso (se trata más adelante) para prevenir la impunidad ante graves violaciones de los derechos humanos.
- Se deberían utilizar indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el impacto de los programas de DDR. Asimismo, deberían realizarse evaluaciones a largo plazo.

Las enseñanzas extraídas en cuanto a la reintegración incluyen:<sup>24</sup>

- Las mujeres combatientes frecuentemente requieren apoyo en la reintegración socio-económica, pues a menudo se les estigmatiza por su comportamiento “contra-cultural”. De igual manera, es esencial la prestación de servicios que aborden el trauma emocional y la salud reproductiva. Lamentablemente, los componentes de reintegración de los programas de DDR generalmente sufren de una falta de recursos

para proporcionar un apoyo adecuado, aparte de paquetes genéricos con medios de subsistencia. Las estrategias de reintegración y rehabilitación reconocen con frecuencia las necesidades especiales de las mujeres y las niñas asociadas a fuerzas y grupos armados, aunque no indican la forma de responder a dichas necesidades.

- En la transición de los programas de DDR a los de la RSS, raramente se ofrecen a las mujeres oportunidades de alistarse en las nuevas fuerzas de seguridad.
- Las organizaciones de mujeres pueden ser colaboradores eficaces. En un estudio de 2004 sobre antiguos combatientes reintegrados en Sierra Leona, el 55% de los encuestados indicaron que las mujeres en la comunidad tuvieron un papel importante en su reintegración, comparado con el 20% a los que les ayudaron líderes tradicionales y el 32% cooperantes internacionales.

El retorno de antiguos combatientes a las comunidades civiles a menudo ha tenido como consecuencia un mayor nivel de violencia, incluyendo violencia sexual. Los programas de reintegración deben incorporar sesiones de análisis psicológico, rehabilitación y seguimiento para facilitar la aceptación de la comunidad y reducir el riesgo de la violencia de género. Asimismo, es importante proveer alternativas económicas para antiguos combatientes en contextos en los que los éstos están considerados como una élite. En caso contrario, son muy propensos a volver a las armas para ganarse la vida, y sus actos violentos, como saqueos, a menudo van acompañados de violencia sexual. Las medidas para reducir la proliferación de armas cortas y ligeras en las comunidades también ayudan a frenar la violencia sexual. Los programas de DDR y los acuerdos transitorios de seguridad deberían estar coordinados con iniciativas de seguridad de la comunidad que protejan de la amenaza de la violencia sexual a los civiles en las comunidades receptoras.<sup>25</sup>

### Control riguroso de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad

Este control riguroso se refiere normalmente a la evaluación del pasado y la integridad de los individuos para determinar su idoneidad para el empleo público. Implica un proceso formal de identificación y despido de individuos sospechosos de haber cometido violaciones de los derechos humanos o crímenes de guerra, especialmente del sector de seguridad y otras instituciones gubernamentales.

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad abordan este control riguroso por las partes implicadas en el conflicto armado y después de los procesos de paz.

Ver: RCS 1820 Art. 3; RCS 1888 Art. 3 y 17

Es importante verificar que no haya delitos de violencia sexual y otros quebrantamientos del derecho humanitario y los derechos humanos internacionales

por una serie de razones: proteger a los civiles y a los miembros de los servicios de seguridad de personas que puedan utilizar su autoridad para cometer abusos, asegurarse que los servicios de seguridad ganen la confianza de la población y combatir la impunidad ante la violencia sexual y otros abusos. En una situación posterior a un conflicto o a un régimen autoritario en la que no todos los que han cometido graves crímenes serán procesados, garantizar que queden excluidos del servicio público los penaliza de alguna forma.<sup>26</sup>

En la RDC, las organizaciones no gubernamentales de mujeres congoleñas y observadores internacionales han denunciado la falta de un proceso de verificación eficaz y justo. La integración de fuerzas irregulares y regulares en el ejército congolés, FARDC, se realizó sin un riguroso control. Individuos presuntamente implicados en violencia sexual y otros delitos graves (violaciones, violaciones en grupo, esclavitud sexual y reclutamiento forzoso de niñas y mujeres) permanecieron en puestos de autoridad y, en algunos casos, fueron ascendidos de puesto. La consecuente “institucionalización de la impunidad” puede haber contribuido a los altos niveles de violencia sexual en el conflicto de la RDC.<sup>27</sup>

Sin embargo, en Liberia, la ONU diseñó un programa de control para verificar las aptitudes y el comportamiento de la Policía Nacional y otras fuerzas del sector de seguridad. En sus primeros dos años, este programa de “desactivación” condujo al despido de 2.150 miembros del personal de policía. Aún sin ser perfecto, el programa de control ha sido elogiado por haber purgado a la policía de sus elementos más corruptos y brutales.<sup>28</sup>

Al diseñar un programa de control de actos de violencia sexual y otros quebrantamientos del derecho humanitario y los derechos humanos internacionales:

- Las normas internacionales requieren que los procesos de verificación se basen en el comportamiento individual más que en la pertenencia a un grupo o a una institución. El control debería ser justo y respetuoso con las garantías procesales, incluyendo el derecho a apelar. El documento “*Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States, Vetting: an Operational Framework*” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es una herramienta útil a este respecto.
- El proceso debería ser transparente, proporcionando información abiertamente al público y permitiendo a éste aportar información y observaciones. Dado que las mujeres a menudo tienen mayores tasas de analfabetismo y menos acceso a los medios de comunicación, las campañas de información deberían utilizar medios alternativos — también a escala comunitaria — para garantizar que las mujeres estén informadas.

- Las organizaciones comunitarias de mujeres pueden ser fuentes útiles de información, pues pueden conocer a fondo a ciertos miembros de la comunidad.
- El programa debería garantizar la confidencialidad y la protección de cualquier persona que presente acusaciones de abuso. La protección de la identidad de estas personas, particularmente en relación a la violencia sexual, es un factor crítico para el éxito del proceso de control. En varios casos, los perpetradores no fueron ‘controlados’ por miedo a represalias y a los pocos mecanismos de protección de testigos.<sup>29</sup> Un componente importante de la confidencialidad es el manejo y almacenamiento seguro de la información. Los programas e instituciones que traten con víctimas de violencia sexual pueden facilitar el acceso y el intercambio de información relativa a perpetradores de actos de violencia de género.
- Remitir las víctimas de violencia sexual y otros abusos a servicios de apoyo y médicos.
- El proceso de control debería estar supervisado por observadores independientes.
- Vincular el proceso de control a los procesos de la justicia transitoria, si existiesen, tales como programas de búsqueda de la verdad y de reparación.
- Este control es solamente un aspecto de la reforma institucional. Una estrategia de reforma eficaz y legítima situará a este tipo de control en un contexto más amplio. Otros aspectos incluyen el desarrollo de mecanismos de responsabilidad internos, supervisión externa y formación en temas de género y derechos humanos.

Los financiadores podrían tener un papel importante ayudando a garantizar que las fuerzas de seguridad extranjeras apliquen un control eficaz de la violencia sexual y otras infracciones. Dichas medidas podrían incluirse en los Planes de Acción Nacionales 1325/1820 de los países financiadores. El Congreso de los EE.UU., por ejemplo, prohíbe la financiación de formación o equipamiento para fuerzas de seguridad extranjeras si el Departamento de Estado cuenta con información verosímil de que dichas fuerzas han cometido graves violaciones de los derechos humanos. Esta prohibición requiere que funcionarios del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa verifiquen la idoneidad de las unidades receptoras propuestas en la base de datos de informes verosímiles de violaciones de los derechos humanos.<sup>30</sup> Las fuerzas de seguridad en países en situaciones de conflicto armado o saliendo de ellas que no controlan a sus miembros en cuanto a actos de violencia sexual y otros quebrantamientos del derecho humanitario y los derechos humanos internacionales, no deberían recibir apoyo internacional.

## 4.4 En la reforma policial

La reforma policial es la transformación o el cambio de una organización policial en un servicio profesional y responsable, con una forma de actuar que tenga en cuenta las necesidades de las comunidades locales y que sea consistente con las normas de la democracia y sólidos principios de buen gobierno.<sup>31</sup> Ejemplos de reforma policial son:

- Volver a definir los mandatos y los procedimientos operativos de la policía
- La desmilitarización de las fuerzas policiales
- Proporcionar formación y desarrollo de capacidades para funcionarios de base
- El establecimiento de mecanismos de responsabilidad

Las cuatro resoluciones sobre mujer, paz y seguridad exponen una serie de obligaciones específicas así como orientaciones para los procesos de reforma policial en relación a:

- Servicios encargados de la aplicación del orden que integren la perspectiva de género, incluyendo protección y respeto por los derechos humanos de mujeres y niñas
- Proporcionar asistencia a víctimas de violencia sexual
- Enjuiciamiento de los responsables de violencia contra mujeres y niñas en conflictos armados, genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra
- Mayor representación de mujeres a niveles de toma de decisiones en el seno de instituciones policiales
- Mecanismos de control riguroso tal como se han explicado en la sección 4.3

### Recuadro 6 Consejos para la formación

- En numerosos países afectados por conflicto, grupos de mujeres han participado en la capacitación de la policía en materia de género. Su participación contribuye a aportar experiencia específica a la capacitación de la policía, así como a crear una relación de confianza entre la comunidad y la policía.
- La formación puede dirigirse a funcionarias de policía. En 2008, se realizó un curso de dos semanas para 32 mujeres policía procedentes de los distritos Herat y Badghis de Afganistán. La formación se centró en temas legales, como códigos de conducta, uso de la fuerza y derechos humanos, así como cuestiones tácticas y técnicas como registros de casas, uso de esposas, primeros auxilios y defensa propia. (*EUROPOL-Serving Afghanistan, Online Bi-weekly Newsletter*, 22 de diciembre de 2008, 2–3. <http://www.eupol-afg.eu/pdf/4.pdf>)
- Cuando la formación la proporcionan agencias externas, es esencial que se permita a los asistentes utilizar sus nuevas capacidades. Las fuerzas de Estabilización de la ONU en Haití capacitaron a mujeres cualificadas de la policía haitiana sobre cuestiones específicas de violencia de género. Sin embargo, tras recibir dicha formación, se les asignaron tareas administrativas en vez de investigaciones de delitos de violencia sexual donde hubieran podido poner en práctica lo aprendido. No tuvieron ningún contacto con las víctimas. (Pearson Peacekeeping Centre, Roundtable Report: UNSCR 1820: *A Roundtable Discussion with Female UN Police Officers Deployed in Peacekeeping Operations*, 2009, 4)

En la sección 4.6. se tratan otras obligaciones de los países que despliegan personal policial en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU.

### Aplicación de la ley e integración de la perspectiva de género

El grupo de expertos independientes de la ONU sobre el efecto de los conflictos armados en las mujeres observó que durante estos conflictos “la violencia contra las mujeres se convierte en moneda corriente y aceptada.”<sup>32</sup> La violencia sexual y doméstica continúa y aumenta en el periodo posterior al conflicto, alimentada por la disponibilidad de armas, el trauma de los hombres en las familias y la falta de empleo, refugio y servicios básicos.<sup>33</sup> La falta de oportunidades para obtener los medios de subsistencia y el influjo después de los conflictos de un personal internacional en su mayoría masculino, hace que las mujeres y las niñas sean particularmente vulnerables ante la explotación sexual y la trata de seres humanos. En algunos contextos posteriores a conflictos, los crímenes “de honor” son un problema importante.

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad reconocen los desafíos que supone la seguridad de las mujeres en contextos posteriores a conflictos, y enfatizan que la labor policial debe tener en cuenta la perspectiva de género e incluir medidas para promover los derechos humanos de mujeres y niñas.

Ver: RCS 1325 Art. 8; RCS 1889 Art. 10

La labor policial y la integración de la perspectiva de género se tratan en la herramienta *Reforma Policial y Género*. Los pasos necesarios para satisfacer las obligaciones expuestas en las resoluciones normalmente implican realizar cambios en cuatro áreas:<sup>34</sup>

#### Mandato

- La violencia de género debería ser penalizada eficazmente y los derechos humanos de las mujeres protegidos por la ley.
- La policía debería recibir el mandato específico de proteger contra la violencia de género a las comunidades vulnerables (desplazados internos y refugiados y minorías étnicas o sexuales), y estar equipada para ello.

#### Prácticas operativas, incentivos y medidas de rendimiento:

- La policía tiene que comprender la naturaleza, la extensión y la gravedad de los delitos perpetrados contra las mujeres y debe tomar en serio su papel en la prevención, la protección y la investigación. Las consideraciones de género deberían incluirse en la formación básica, junto a medidas para promover una cultura de derechos humanos en las fuerzas policiales.
- Debería haber una exhaustiva formación y adquisición de capacidades sobre la vigilancia de delitos como la trata de seres humanos, la violencia doméstica y la agresión sexual (ver Recuadro 6).

## Recuadro 7 Unidades de Apoyo a la Familia de Sierra Leona

La policía de Sierra Leona estableció Unidades de Apoyo a la Familia en 2001. Situadas en las principales comisarías del país, estas unidades cuentan con funcionarios de ambos sexos con una formación específica, dedicados a trabajar con víctimas de violaciones, agresiones sexuales, violencia doméstica y trata. Estas unidades han establecido servicios de derivación a atención médica y asistencia judicial gratuitas y participan en la sensibilización del público en general, especialmente en cuestiones de violencia sexual, violencia doméstica, VIH/SIDA, trata y mutilación genital femenina.

En el pasado, las mujeres raramente denunciaban estos delitos a la policía. Sin embargo, estas unidades han sido eficaces en posibilitar a las mujeres denunciar casos de violencia de género. En 2003, recibieron e investigaron 3.121 denuncias de violencia sexual y física, un incremento significativo con respecto a años anteriores. Este aumento de casos denunciados se considera como el resultado de una mayor sensibilización de la población en general y de la confianza de ésta en las Unidades de Apoyo a la Familia. Además, una evaluación de dichas unidades realizada por UNICEF encontró que el estigma asociado a la explotación y el abuso sexual había disminuido, y que la gente era más consciente de la existencia de los servicios de apoyo disponibles.

Fuente: UNIFEM, *Women Building Peace and Preventing Sexual Violence in Conflict-Affected Contexts*, octubre 2007, 11.

- Los protocolos deberían orientar en cuanto a delitos de género. Por ejemplo, una buena práctica en la respuesta a la violencia de género incluye: arresto obligatorio de los perpetradores si hay suficientes sospechas (en vez de dejar a la discreción de la policía persuadir a la mujer para que vuelva junto a una pareja violenta), presentación de informe obligatorio a un funcionario de más rango, así como remisión a servicios médicos y de apoyo para las víctimas.<sup>35</sup>
- Las unidades especializadas como Comisarías de Mujeres y Unidades de Apoyo a la Familia pueden mejorar las respuestas a la violencia contra mujeres y niños como en Afganistán, RDC, Kosovo, Liberia, Nicaragua, Sierra Leona (ver Recuadro 7), Ruanda y Timor Oriental. A menudo, estas unidades cuentan únicamente con personal femenino o con mujeres y hombres especialmente formados para tratar a víctimas de delitos sexuales e investigar eficazmente estos casos. Hay una abrumadora evidencia — incluyendo en RDC, India y Sierra Leona — de que las mujeres víctimas de violencia sexual acuden con más probabilidad a denunciar

su caso ante una mujer policía o a una comisaría de mujeres que ante un hombre policía en una comisaría corriente.<sup>36</sup>

- Debería haber incentivos que premiaran la labor policial que considerara la perspectiva de género y sistemas de sanciones para penalizar la no conformidad con los mandatos de igualdad de género. Los incentivos deben proporcionarse para alentar al personal de policía a trabajar en unidades de género específicas que aborden promoción, visibilidad, aprobación del público y apoyo psicosocial. En Liberia, la Unidad de Protección de Mujeres y de la Infancia tiene el prestigio de un grupo de élite en de la policía. En parte se ha debido a que el apoyo de financiadores ha permitido que estas unidades policiales estén mejor equipadas que otras unidades.<sup>3</sup>
- La evaluación de rendimiento deberían registrar y premiar el compromiso del personal con los principios de igualdad de género.

### Composición del personal

- Aumentar la contratación de mujeres en las fuerzas policiales es un paso esencial para proporcionar servicios tanto para mujeres como para hombres en la comunidad.

### Sistemas de responsabilidad

- Las organizaciones de mujeres deberían implicarse en mecanismos de supervisión civil de los servicios de seguridad (por ejemplo, juntas de control de la policía, comisiones nacionales sobre los derechos humanos, comités de enlace comunidad-policía).
- Deberían existir sólidos mecanismos disciplinarios para la violencia de género o la discriminación cometida por la policía sobre miembros de la comunidad o compañeros.

### Asistencia y protección a víctimas de violencia sexual

En muchos países, las víctimas de violencia sexual encuentran que la policía es reticente a investigar y procesar sus casos. A veces la policía no considera la violencia sexual como una prioridad respecto a otras formas de violencia, o considera la violencia sexual en la familia o comunidad como un asunto doméstico que debe “resolverse” en privado entre las distintas partes. A menudo no hay mujeres policías para atender a las mujeres víctimas de violencia sexual, lo que de hecho lleva a que las mujeres no presenten denuncia. A veces, las víctimas de violencia sexual corren el peligro de ser maltratadas, discriminadas

## Recuadro 8 Servicios a víctimas de violencia sexual en Timor Leste

En 2001, se creó una Unidad de Personas Vulnerables en el seno de la policía de Timor-Leste para tratar e investigar casos de violaciones, agresiones sexuales, violencia doméstica y abusos a la infancia. La Unidad proporciona un punto de acceso identificable y funcionarios de policía específicos para víctimas de violencia de género y proveedores de servicios. Esto, a su vez, ha promovido una colaboración y una coordinación positivas entre ONGs y la policía, por ejemplo, a través de la participación en talleres locales y consultas sobre ciertos casos.

Se ha establecido una red funcional de servicios para víctimas de violencia doméstica, agresiones sexuales y abusos a niños. La red cuenta con una Sala Segura en el hospital nacional, facilitación de exámenes médicos y forenses, asesoramiento psicosocial, un refugio y asistencia jurídica. Las ONGs nacionales están implicadas en la prestación de muchos de estos servicios, así como en educación pública y sensibilización.

Fuentes: UNFPA, *Terms of Reference: International Referral Network Project Coordinator: GBV Sub-Project*, 2010 <http://ocha-gwapps1.unog.ch/rw/res.nsf/db900SID/OCHA-83Z4LC?OpenDocument>; UNFPA, *Gender-Based Violence in Timor-Leste: A Case Study*, 2005. [http://www.unfpa.org/women/docs/gbv\\_timorleste.pdf](http://www.unfpa.org/women/docs/gbv_timorleste.pdf).

## Recuadro 9 Formación para profesionales que traten a testigos y víctimas de delitos asociados a guerras

La OSCE/ODIHR ha elaborado un módulo de formación sobre derecho penal internacional y derecho humanitario internacional para fiscales, investigadores/policias, jueces y abogados defensores que traten con víctimas y testigos de delitos asociados a guerras.

Los participantes aprenden técnicas para entrevistar adecuadamente a víctimas y testigos traumatizados, y las practican en entornos controlados. Los temas específicos de la formación incluyen:

1. Enfoque general de las entrevistas y buenas prácticas
2. Protección de testigos:
  - a. Evaluación de necesidades para la protección
  - b. Marco legal
  - c. Acceso a medidas de protección (por ejemplo, distorsión de la voz, pseudónimos)
3. Alcance del interrogatorio directo, contra-interrogatorio y nuevo interrogatorio directo, donde proceda
4. Tipos de preguntas y cuándo utilizarlas (abiertas, cerradas, sugestivas)
5. Técnicas para entrevistar a testigos oculares, expertos y testigos adversos
6. Métodos de entrevistar adecuada y eficazmente a testigos traumatizados
7. Apoyo a testigos y cómo pueden acceder a él
8. Cómo reconocer y abordar el trauma secundario

Fuente: OSCE ODIHR, "Supporting the Transition Process: Lessons Learned and Best Practices in Knowledge Transfer", septiembre de 2009, 57. [http://www.osce.org/documents/odhr/2009/09/39685\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2009/09/39685_en.pdf)

o incluso de sufrir abusos sexuales adicionales a manos de la policía. Cuando efectivamente se realiza una investigación, con frecuencia las víctimas ven invadida su intimidad y su dignidad atacada, como tener que "probar" que resistieron el ataque o describir su vestimenta o comportamiento, lo que transfiere la culpabilidad a la víctima.<sup>38</sup>

Las RCSs 1820 y 1888 enfatizan la importancia de las respuestas a la violencia sexual en conflictos armados y en situaciones posteriores a conflictos. Aquí se incluyen varias consideraciones pertinentes a la labor policial: la provisión de asistencia a las víctimas de violencia sexual, su acceso a la justicia, y su protección y trato digno a lo largo de todo el proceso judicial.

Ver: RCS 1820 Art. 4 y 13; RCS 1888 Art. 6 y 13

Entre las medidas para satisfacer estas obligaciones se encuentran las caracterizadas como "Aplicación de la ley con perspectiva de género": formación especializada, establecimiento de unidades especializadas de respuesta y creación de sistemas de derivación. Deberían asignarse recursos específicos para la protección y respuesta a la violencia sexual. Específicamente:

- Unidades policiales especializadas en violencia sexual (ver Recuadro 8).
- Planes estratégicos para la investigación de delitos de violencia sexual y suministro de equipos y vehículos para este propósito específico.
- Guías para atender adecuadamente denuncias de violencia sexual. La atención debería garantizar la asistencia a las víctimas remitiéndolas a servicios psicosociales y médicos, proporcionando alojamiento seguro, asistencia jurídica gratuita y otras medidas pertinentes.
- Protección de la confidencialidad y seguridad de las víctimas, para que puedan presentar denuncias sin miedo a represalias. La infraestructura física de las comisarías es importante para garantizarlo, así como para la protección de la dignidad de las

víctimas. Por ejemplo: líneas de teléfono gratuitas para casos de violación, vehículos exclusivos para las unidades de género, ambulancias, salas separadas para exámenes médicos y espacios privados para las entrevistas.<sup>39</sup>

- Las técnicas de investigación y los formularios y cuestionarios no deben ser degradantes para las mujeres (como "pruebas de virginidad") o inmiscuirse indebidamente en sus vidas. Siempre debería haber disponibles kits de toma de muestras para violación.<sup>40</sup>

### Enjuiciamiento de los responsables de delitos contra mujeres y niñas en conflicto armado

Un punto clave de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad es abordar la impunidad de los delitos cometidos contra mujeres y niñas en conflictos armados.

Ver: RCS 1325 Art. 11; RCS 1820 Art. 4; RCS 1889 Art. 3

Frecuentemente no se da la atención debida a la capacidad de la policía para investigar casos de violencia contra mujeres y niñas en conflictos armados. En la antigua Yugoslavia, por ejemplo, donde se han incoado procesos por genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, las fuerzas policiales están mal equipadas para realizar estas complejas investigaciones. Según abogados, fiscales y jueces, los investigadores de la policía tienen poco o ningún conocimiento de las leyes pertinentes y sus requisitos, y a veces ni siquiera cuentan con las competencias de investigación más elementales.<sup>41</sup>

La policía responsable de investigar casos de violencia contra mujeres y niñas en conflicto armado, genocidios, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra necesitan formación en:

- Comprensión básica del derecho penal internacional y del derecho humanitario internacional aplicados a su contexto
- Técnicas para entrevistar adecuadamente a víctimas y testigos traumatizados (ver Recuadro 9)

- Técnicas y tecnologías de investigación (ADN, técnicas forenses, análisis de escena del crimen, entrevistas y exhumaciones)
- Técnicas para investigar casos sin resolver
- Protección de testigos, incluyendo estrategias preventivas en la fase de investigación que reduzcan la probabilidad de intimidación de testigos<sup>42</sup>

### Mayor representación de la mujer a nivel de toma de decisiones dentro de las instituciones policiales

Una mayor representación de la mujer en las instituciones policiales es uno de los aspectos incluidos en las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad para incrementar la representación de la mujer en instituciones y mecanismos de prevención, gestión y resolución de conflictos.

Ver: RCS 1325 Art. 1

En la herramienta *Reforma Policial y Género* se presentan los numerosos beneficios de una mayor participación femenina en las fuerzas policiales y las estrategias para el reclutamiento y la retención de mujeres.

El énfasis de la RCS 1325 en “todos los niveles de toma de decisiones” subraya que las mujeres no solamente deberían estar mejor representadas en puestos inferiores y administrativos, sino también en los puestos más elevados. Esta sección se centra en el aumento de la representación de las mujeres en los niveles de toma de decisiones.

En la mayoría de los servicios policiales, las mujeres están desproporcionadamente representadas en puestos inferiores. El proceso de reforma policial puede emplear una serie de medidas para incrementar el número de mujeres en puestos de más rango dentro de los servicios policiales. Entre ellas:

- Establecer mecanismos institucionales de apoyo a las mujeres--como asociaciones de mujeres policía, programas de tutorías y personas de contacto para mujeres--e impulsar su liderazgo. La Misión de la ONU en Liberia elaboró una Política de Género para la Policía Nacional que incluye iniciativas no sólo para reclutar y capacitar a más mujeres, sino para asegurarse de que no se encuentren aisladas en los puestos de menor rango. Se les asigna funciones de liderazgo dentro de la jerarquía policial y la Asociación de Mujeres Policías tiene el potencial de crear una cultura de apoyo mutuo.<sup>43</sup>
- Garantizar que las mujeres cuenten con oportunidades educativas y de formación que les cualifiquen para su promoción. En lugares donde las mujeres tienen un acceso desigual a la educación — debido a sesgos sociales de género muy afianzados — podría hacer falta una inversión adicional en su formación para igualar su educación y experiencia a la de sus colegas masculinos, y para permitirles satisfacer los requisitos previos de promoción.<sup>44</sup>
- Promulgar políticas compatibles con la familia para permitir a funcionarios y funcionarias combinar su vida profesional y sus deberes familiares.

- Abordar las actitudes discriminatorias en el seno de los servicios policiales que puedan impedir la promoción de las mujeres. En el Servicio de Policía de Sudáfrica, en el que las mujeres constituyen más del 30% del personal, las mujeres no obstante dicen que les cuesta que algunos supervisores les acepten plenamente como iguales. El Servicio ha creado un programa denominado “*Men for Change*” (Hombres por el Cambio) para llevar un cambio cultural a la institución.<sup>45</sup>
- Adoptar criterios de promoción objetivos que consideren un abanico más amplio de competencias y aptitudes. Por ejemplo, valorar la resolución de problemas, el trabajo con la comunidad y derivaciones a servicios sociales. A menudo, la experiencia militar es un criterio para la promoción, aunque su importancia es discutible y frecuentemente pone en desventaja a las mujeres.
- Comparar cómo los supervisores evalúan a las funcionarias en relación a sus colegas masculinos, e investigar casos en los que las mujeres son evaluadas negativamente de un modo consistente con el fin de descubrir cualquier posible discriminación o necesidades de formación.
- Asegurarse de que los tribunales de promoción incluyen un número sustancial de mujeres.
- Establecer objetivos de participación de la mujer en puestos de más rango.
- Llevar un seguimiento continuo de la proporción de mujeres en altos cargos.

### 4.5 En la justicia transitoria y la reforma de la justicia

La justicia y la seguridad están estrechamente vinculadas. Algunas instituciones conceptualizan las cuestiones de justicia separadamente de la RSS.<sup>46</sup> Sin embargo, la reforma de la justicia penal (como mínimo) se considera normalmente como un aspecto de la RSS, y la justicia transitoria como una actividad relacionada con la RSS. Los importantes vínculos entre las instituciones de la justicia y otras partes del sector de seguridad en contextos posteriores a conflictos merecen que se les dedique una atención especial en la sección de justicia de esta Herramienta.

La reforma de la justicia no solamente incluye la reforma de las leyes sino también el desarrollo de políticas, procedimientos y mecanismos que permitan la aplicación práctica de la ley y un acceso igualitario al sistema judicial. Los objetivos de la reforma de la justicia incluyen el desarrollo de:

- Leyes justas y equitativas para promover y proteger los derechos humanos y para superar las barreras a las que se enfrentan los grupos marginados y vulnerables
- Servicios judiciales y de enjuiciamiento eficaces, imparciales y responsables
- Vínculos y cooperación entre instituciones estatales y no estatales
- Mecanismos de supervisión del sistema judicial
- Una infraestructura/administración judicial adecuada

Las cuatro resoluciones sobre mujer, paz y seguridad expresan un número de obligaciones específicas así como orientaciones para los procesos de reforma de la justicia en relación a:

- Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de mujeres y niñas
- Estrategias para abordar las necesidades y prioridades de mujeres y niñas, incluyendo un acceso a la justicia que integre la perspectiva de género
- Enjuiciamiento de los responsables de violencia cometida contra mujeres y niñas en conflicto armados, genocidios, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra
- Medidas para abordar las necesidades de víctimas de violencia sexual en conflictos armados y en situaciones posteriores a conflictos

### Medidas para proteger y respetar los derechos humanos de mujeres y niñas y para abordar sus necesidades y prioridades

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad exigen que la aplicación de los acuerdos de paz se centre en los derechos humanos de mujeres y niñas, y exhortan a desarrollar estrategias concretas para satisfacer las necesidades y prioridades de éstas, en particular en lo que se refiere al acceso a la justicia.

Ver: RCS 1325 Art. 8; RCS 1889 Art. 10

Entre otras medidas para llevarlo a cabo se encuentran:

- La incorporación de grupos de mujeres como colaboradores esenciales en los procesos de reforma de la justicia.
- La ratificación de instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, incluyendo CEDAW.
- La reforma constitucional a fin de integrar el respeto por los derechos humanos de todos los ciudadanos al más alto nivel del sistema de derecho.
- La reforma del derecho para que se apliquen las normas internacionales y regionales sobre derechos humanos, en particular en relación a la propiedad de la tierra, herencia, violencia de género y orientación sexual.
- La reforma de procedimientos y prácticas judiciales a fin de garantizar que no discriminen directa o indirectamente a las mujeres y niñas.
- Realizar una evaluación del sector de la justicia, que integre la perspectiva de género, a fin de identificar las necesidades y las prioridades de mujeres y niñas (ver la lista en la sección 4.1 de la herramienta *Reforma de la Justicia y Género*). Liberia, por ejemplo, llevó a cabo una serie de evaluaciones a partir de las que se elaboró un Plan Nacional de Acción sobre violencia de género con medidas para la reforma judicial (ver Recuadro 10 de la herramienta *Reforma de la Justicia y Género*).
- Medidas especiales para tratar los casos de violencia doméstica, también en relación a la protección de testigos y víctimas.

- Abordar la discriminación por parte de jueces, fiscales, otros abogados y personal de los tribunales, entre otros medios, a través de la formación y otras actividades de desarrollo de capacidades en materia de derechos de la mujer y procedimientos para tratar los casos de violencia de género. A menudo, organizaciones locales e internacionales de mujeres, así como la ONU y otras agencias internacionales pueden ofrecer asistencia para este tipo de formación.
- Acuerdos con líderes tradicionales y con mecanismos informales y tradicionales de justicia para garantizar que respeten las normas de derechos humanos, incluyendo los derechos de la mujer. Dichos acuerdos deberían fomentar la comunicación entre los líderes tradicionales y las organizaciones de mujeres.
- Medidas para incrementar la participación de la mujer en el sector de justicia que persigan un equilibrio entre hombres y mujeres en todas las funciones y a todos los niveles.
- Supervisión y control continuos de cómo el sistema judicial aborda los derechos humanos de mujeres y niñas. En muchos países, ciertas instituciones nacionales de derechos humanos como la Comisión de Igualdad para Mujeres/Género o Agencias para la Igualdad de Oportunidades representan importantes papeles de vigilancia.
- Medidas para aumentar la sensibilización del público sobre derechos humanos y sobre las leyes y mecanismos para protegerlos. En muchos países en fases posteriores a conflictos, la sociedad civil organiza sesiones de información al público y campañas de formación sobre cuestiones como violencia doméstica y matrimonios forzados, algunas dirigidas tanto a hombres como a mujeres.
- Hacer uso de asistentes legales para mejorar los conocimientos legales de las mujeres.
- Desarrollo de actividades dirigidas a mujeres y hombres en áreas rurales por parte de tribunales y jueces.
- Asistencia jurídica en cuestiones de importancia para mujeres, como propiedad de la tierra, herencias y violencia de género.
- Apoyar iniciativas de la sociedad civil relacionadas con el acceso a la justicia.

En la sección 4 de la herramienta *Reforma de la Justicia y Género* se discuten otras medidas para garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de mujeres y niñas en la reforma de la justicia.

### Enjuiciamiento de los responsables de delitos contra mujeres y niñas en conflicto armado

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad ponen un gran énfasis en la responsabilidad de los estados en el enjuiciamiento no sólo de delitos internacionales contra mujeres cometidos durante conflictos armados (genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra), sino de todas las formas de violencia cometidas contra mujeres y niñas en conflictos armados. Esta responsabilidad se extiende tanto al estado donde se cometen los delitos como a otros estados con jurisdicción.

## Recuadro 10 Formación en materia de género para fiscales y jueces en Colombia

En 2007 y 2008, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Colombia patrocinó una serie de cursos de formación sobre género para fiscales y jueces, a cargo de los tribunales especiales de transición que investigaban los delitos de los paramilitares y guerrilleros desmovilizados bajo la Ley de Justicia y Paz de 2005.

En dichas sesiones se examinaron los requisitos de la ley en cuanto a la violencia de género y se reunieron a organizaciones de mujeres junto a fiscales y jueces a fin de concebir estrategias para abordar los desafíos de juzgar abusos sexuales acaecidos años antes. Entre las cuestiones tratadas están los criterios de evidencia, la protección de testigos y el apoyo psicológico y de otra índole para los supervivientes. Era la primera vez que se reunían funcionarios judiciales y defensores de las mujeres para discutir estos temas.

Ver: RCS 1325 Art. 11; RCS 1820 Art.4; RCS 1888 Art. 6; RCS 1889 Art. 3

El enjuiciamiento de los delitos de violencia contra mujeres cometidos durante conflictos armados requiere una voluntad política por parte de los gobiernos pertinentes. La sociedad civil local puede ser un actor importante a la hora de exigir responsabilidades. La comunidad internacional cuenta también con un papel crucial presionando a los gobiernos para que enjuicien los delitos de violencia contra mujeres y los excluyan de las amnistías. La comunidad internacional debería asimismo tomar la iniciativa de procesar a individuos por actos de genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra cometidos contra mujeres allí donde tenga jurisdicción. En octubre de 2009, un tribunal canadiense condenó a un hombre ruandés que vivía en Canadá por violaciones cometidas durante el genocidio de 1994.<sup>47</sup>

El enjuiciamiento eficaz de la violencia contra mujeres cometida durante conflictos armados requiere asimismo una cierta capacidad del estado, como tribunales, policía e infraestructuras penitenciarias adecuadas, personal judicial, capacidades y recursos para la investigación, sistemas de archivo, protección de víctimas y testigos, y servicios de interpretación y traducción. La comunidad internacional puede apoyar esta capacidad de formas diversas (ver Recuadro 10).

En muchos países que están saliendo de situaciones de conflicto, la reforma de la justicia incluye el establecimiento de mecanismos de justicia transitoria para abordar legados de abusos de los derechos humanos sistemáticos durante el conflicto. La justicia transitoria se discute en la sección 5.1 de la herramienta *Reforma de la Justicia y Género*. En casos en los que se establezca un mecanismo transitorio, su mandato debería hacer referencia explícita a la necesidad de abordar la violencia contra mujeres.

Entre las medidas para garantizar que los delitos de violencia contra mujeres cometidos durante conflictos sean procesados eficazmente, bien a través de mecanismos de justicia transitoria o permanente, están:

- Definir la violencia contra las mujeres de acuerdo con las normas internacionales sobre derechos humanos y el derecho penal internacional. Por ejemplo, el Tribunal Especial para Sierra Leona incluía “esclavitud sexual”, “prostitución forzada” y “embarazo forzado” en su definición de violencia sexual.
- Diseñar una estrategia de enjuiciamiento específica para delitos de violencia contra mujeres cometidos durante conflictos.
- Formar a todo el personal que trabaje en investigaciones, entrevistas y jurisprudencia en el ámbito de la violencia contra mujeres.
- Garantizar que haya investigadores y fiscales reservados para los delitos de violencia contra mujeres, incluyendo mujeres investigadoras.
- Establecer medidas para garantizar la seguridad, privacidad y confidencialidad de las víctimas antes, durante y después de los juicios. Por ejemplo, protección de testigos y “paquetes” de reasentamiento.

### Medidas para abordar las necesidades de las víctimas de violencia sexual en conflictos

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad enumeran una serie de obligaciones estatales para con las víctimas de violencia sexual en conflictos: garantizar que los supervivientes de violencia sexual en conflictos tengan igual protección bajo la ley, igual acceso a la justicia, sean tratados con dignidad a lo largo de todo el proceso judicial, sean protegidos, reciban asistencia y obtengan reparación por su sufrimiento. En cualquier proceso de reforma de la justicia, debe crearse un espacio para que las víctimas de violencia sexual puedan expresar su opinión de lo que, para ellas, sería justicia. Opiniones que deberían ser escuchadas y respetadas.

Ver: RCS 1820 Art. 4 y 13; RCS 1888 Art. 6, 13 y 17

Las estrategias descritas en la sección anterior sobre el enjuiciamiento de los responsables de violencia cometida contra mujeres y niñas son parte de los pasos necesarios para satisfacer estos requisitos. Otras estrategias específicas al tratar con casos de violencia sexual incluyen:

- Campañas públicas para promover los derechos humanos de las mujeres y desafiar la tolerancia con la violencia sexual (ver Recuadro 11).
- Aportar asistencia para el bienestar, la seguridad y la dignidad de las víctimas de violencia a través de, entre otras medidas, la provisión de información y apoyo, y la preparación de testigos.

## Recuadro 11 Acabando con los tabús

La ONG *Medica Kosova* intenta acabar con el tabú de la violencia sexual ocurrida durante la Guerra de Kosovo. Realizan campañas, reportajes en los medios de comunicación o programas de radio y televisión, para informar al público sobre la situación de las mujeres violadas durante la guerra.

*Medica Kosova* trabaja también con otras organizaciones en la Red de Mujeres de Kosovo para abogar por un fondo de compensación para las víctimas de violaciones de guerra en Kosovo.

Fuente: *Medica Mondiale*, Kosovo, <http://www.medicamondiale.org/en/projekte/kosova/>

- Establecer un ambiente propicio en la sala de audiencias, donde las víctimas sean tratadas con sensibilidad, respeto y atención.
- Ofrecer información a víctimas de violencia sexual, incluso en áreas rurales, sobre las actuaciones judiciales, asistencia judicial y sanitaria, asesoramiento, refugio y otros sistemas de apoyo, prestando especial atención a la privacidad de las víctimas.
- Establecer tribunales especializados que ofrezcan un proceso más simplificado, llevados por personal especialmente formado para ello.
- Ubicar conjuntamente las instalaciones de los tribunales y de servicios de asistencia y apoyo y de asesoramiento jurídico (ver sección 4.3 de la herramienta *Reforma de la Justicia y Género*).
- Garantizar que las reglas de procedimiento y evidencia sean las apropiadas de acuerdo con las normas internacionales —por ejemplo, en relación a inferencias de existencia de consentimiento del acto sexual y admisibilidad de pruebas de conducta sexual previa o posterior.
- Garantizar que las reglas de procedimiento y evidencia, así como las instalaciones de los tribunales y los procesos judiciales tengan en cuenta la dignidad y la seguridad de la víctima. Esto puede implicar que la víctima testifique tras una pantalla o tenga acceso a salas de espera privadas.

El enjuiciamiento es sólo una de las respuestas de la reforma de la justicia que se piden en las resoluciones. La obtención de justicia para las víctimas de violencia sexual también puede requerir algún tipo de “proceso de la verdad” y/u otras medidas simbólicas para que se reconozca el mal que se les ha hecho. Los procesos de la verdad y la reconciliación y los programas de reparación deberían incluir un enfoque especial en la violencia sexual en sus mandatos, procedimientos e informes. Las Comisiones de la Verdad y la Reconciliación deberían prestar atención a las necesidades de apoyo y protección de las víctimas de violencia sexual cuando éstas testifican. En Sierra Leona, por ejemplo, las víctimas de violencia sexual sólo eran entrevistadas por comisionadas femeninas y podían decidir si deseaban dar su testimonio en vistas públicas o cerradas, y si sus declaraciones deberían considerarse confidenciales. Los testigos que participaron en las vistas cerradas recibieron comida, bebida y asistencia médica, se les facilitó

el transporte al lugar de la vista y vuelta, y, cuando fue necesario, alojamiento para la noche. De la misma forma, los programas de reparación deberían considerar explícitamente a las víctimas de violencia sexual como una categoría de beneficiarios. Los servicios psicológicos y médicos pueden incluirse como una forma de reparación. Las reparaciones simbólicas pueden ayudar a abordar el estigma social al que están sometidas las supervivientes de violencia sexual, como su exclusión de la comunidad o ser abandonadas por su cónyuge.<sup>48</sup>

## 4.6 En la preparación para el despliegue de personal destinado a misiones de mantenimiento de la paz

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad otorgan una atención particular a cómo los estados preparan a su personal para el despliegue en misiones de mantenimiento de la paz. Piden a los estados que:

- Incluyan cuestiones de género en los programas nacionales de formación del personal militar y de policía civil previos al despliegue
- Tomen medidas para prevenir la explotación y el abuso sexual y garanticen que se busquen responsabilidades ante cualquier conducta de este tipo que pudiera ocurrir
- Establezcan medidas para desplegar más mujeres como miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz

### Formación del personal militar y de policía civil

Las resoluciones incluyen algunas sugerencias específicas sobre cuestiones que deberían formar parte de la formación previa al despliegue y la formación *in situ* del personal militar y de policía civil. Entre ellas:

- La importancia de implicar a las mujeres en todas las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz y a todos los niveles
- La protección, los derechos y las necesidades particulares de las mujeres
- La protección de civiles, incluyendo a mujeres y niñas
- La tolerancia cero de la ONU ante la explotación y el abuso sexual
- La prevención de la violencia sexual contra mujeres y niñas en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos
- Sensibilización sobre VIH/SIDA

Ver: RCS 1325 Art. 6; RCS 1820 Art. 7 y 8; RCS 1888 Art. 19 y 21

Si bien la responsabilidad primordial de la formación de los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz es de los estados contribuyentes, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP) ha elaborado material de formación para uso de los estados, incluyendo programas genéricos de formación previa al despliegue de personal militar y de policía civil (ver Recuadro 12). Las instituciones de formación en el

## Recuadro 12 Ejemplos de material de formación, destinado a miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, relacionado con mujeres, paz y seguridad

DPKO Core Pre-deployment training modules, 2009. [http://pbpu.unlb.org/PBPS/Pages/Public/library.aspx?ot=2&scat=393&menukey=4\\_5\\_2](http://pbpu.unlb.org/PBPS/Pages/Public/library.aspx?ot=2&scat=393&menukey=4_5_2)

(La unidad 3 trata sobre mujeres, paz y seguridad y la protección de los niños; la unidad 4 trata sobre abuso y explotación sexual y VIH/SIDA)

DFID/DFAIT "Gender and peacekeeping training course", 2002. <http://www.genderandpeacekeeping.org>

mantenimiento de la paz las utilizan frecuentemente. El DOMP también ofrece asesoramiento y formación suplementaria, como cursos de formación para formadores de centros nacionales y regionales de capacitación.<sup>49</sup>

Una evaluación de las necesidades de formación realizada en 2008 por el DOMP constató que cuando había formación previa al despliegue, se incluían generalmente los temas de la explotación y el abuso sexual y VIH/SIDA.<sup>50</sup> Es importante reservar suficiente tiempo para tratar la explotación y el abuso sexual. La formación proporciona una oportunidad para discutir en profundidad las normas expuestas en los códigos de la ONU, incluyendo el significado de "no confraternización", las circunstancias en las que una relación sexual con una persona en un país anfitrión es "de explotación", y las responsabilidades del personal masculino que embaraza a una mujer o de mujeres que quedan embarazadas durante el despliegue. Asimismo, la formación debería incluir procedimientos para denunciar casos de explotación y abuso sexual y (como corresponda según el nivel de mando) para la investigación y la respuesta, así como para realizar seguimientos y controles periódicos y sistemáticos. La estandarización de la formación entre los estados puede reducir las diferencias en la forma en que las fuerzas de mantenimiento de la paz de los distintos estados consideran su relación con las comunidades anfitrionas, incluyendo cómo interactúan con mujeres y niñas.

Muchos países occidentales han hecho progresos considerables en cuanto a la formación de los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, abordando el amplio abanico de cuestiones destacadas en las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad. La OTAN también se ha comprometido a incluir las perspectivas de las mujeres e integrar la perspectiva de género en los programas de educación y formación a todos los niveles.<sup>51</sup> Si bien estos avances son gratificantes, estos países proporcionan un número relativamente pequeño de personal de mantenimiento de la paz.

La mayoría del personal de mantenimiento de la paz de la ONU procede de países en desarrollo (en particular Bangladesh, India y Pakistán) que, por lo general, cuentan con menos formación sobre género, o ninguna. Sin embargo, hay algunos ejemplos prometedores de integración del género en la formación de los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz:

- Los cursos de formación del *Bangladesh Institute of Peace Support Operations* cubren el (ahora actualizado) Módulo Genérico Estándar de Formación de la ONU sobre cuestiones de género en el mantenimiento de la paz.<sup>52</sup>
- El *Peace Mission Training Centre* de Sudáfrica ofrece cada año un curso de dos semanas para formar a miembros del Departamento de Defensa y otros militares de alto rango para que actúen como Asesores de Género para los responsables de la toma de decisiones militares y civiles en las misiones de apoyo a la paz.<sup>53</sup>
- El *Peace Operations Training Institute* ofrece cursos en línea gratuitos, incluyendo un curso sobre *Perspectivas de Género en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*, destinado a miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz procedentes de África, Caribe y Latinoamérica. Más de 15.000 miembros de dichas fuerzas y miembros potenciales de las mismas han realizado el curso, la mayoría procedentes de países africanos, Bangladesh y Pakistán. En marzo de 2010, el *Peace Operations Training Institute* lanzó un nuevo curso, *Prevención de la Violencia contra Mujeres y Desigualdad de Género en el Mantenimiento de la Paz*.<sup>54</sup>
- El *Pearson Peacekeeping Centre* ha diseñado un curso de formación de dos semanas sobre violencia de género destinado a oficiales de policía internacionales que participen en la Misión UA/ONU en Darfur. El centro proyecta adaptar el curso a otras misiones de mantenimiento de la paz.<sup>55</sup>

Entre las enseñanzas extraídas en relación a la formación previa al despliegue para el personal militar y policial están:

- Es necesaria una visión a largo plazo para garantizar la adquisición por parte de tropas y policía de mantenimiento de la paz de las competencias y habilidades requeridas. Con frecuencia el tiempo de preparación previo al despliegue es corto, impidiendo que haya una verdadera capacitación. La sensibilización en materia de género debería integrarse en todo el programa de formación de policías y militares.
- La formación debería comenzar tratando cuestiones prácticas de tipo "cómo aplicar la RCS 1325", y no con contenidos teóricos y normativos sobre el género.
- Debería haber una formación específica para las misiones y proporcionarse una orientación sobre la comunidad, incluyendo la dinámica de género local, que abordase explícitamente las formas de prevenir y responder a la violencia sexual.
- La respuesta a ataques de carácter sexual debería ser parte de las Maniobras de Entrenamiento para

las Misiones y de la formación sobre cómo actuar ante posibles situaciones.

- Expertos a nivel nacional, procedentes de organismos como ministerios de mujeres/género y organizaciones de mujeres, pueden apoyar la formación previa al despliegue.
- Debería haber una evaluación sistemática del efecto de la formación durante y después del despliegue, implicando potencialmente a organizaciones de mujeres en los países anfitriones.<sup>56</sup>

Ver la herramienta *Formación de Género para Personal del Sector de Seguridad*.

### Prevención y responsabilidad de la explotación y el abuso sexual

En los últimos años se ha criticado a la ONU a causa de alegaciones de explotación y abuso sexual de poblaciones locales por parte de personal de mantenimiento de la paz de dicha organización. La ONU tiene una clara política de tolerancia cero, pero las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad exigen que los estados miembros también actúen de forma preventiva y pongan en práctica medidas para garantizar la responsabilidad ante la explotación y el abuso sexual.

Ver: RCS 1820 Art. 7; RCS 1888 Art. 21

**Códigos de conducta:** Además de formación, la prevención de la explotación y el abuso sexual requiere guías explícitas sobre comportamientos prohibidos y procedimientos disciplinarios claros de denuncia y de investigación. Como primera medida, los estados que aporten tropas y/o policías a misiones de mantenimiento de la paz deberían garantizar que las normas de la ONU para prevenir la explotación y el abuso sexual se impongan a su personal, bien emitiéndolas como una orden o incorporándolas al derecho penal.<sup>57</sup> Asimismo, se deberían traducir las normas al idioma del personal desplegado como fuerzas de mantenimiento de la paz.

Elaborar, aplicar y hacer cumplir dichos códigos de conducta a nivel nacional ayuda a garantizar que los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan ser responsabilizados por violencia sexual. Una clara y contundente referencia a la inadmisibilidad de la explotación y el abuso sexual en un código de conducta nacional puede servir de instrumento para educar y formar al personal militar y policial, así como para ayudar a sus comandantes a poner fin a dichos abusos.

**Responsabilidad por explotación y abuso sexual:** La prevención y la responsabilidad ante la explotación y el abuso sexual requiere una cultura organizativa en la que los comandantes de las fuerzas armadas y los comisionados de policía prevengan, identifiquen, detengan y penalicen dicho comportamiento. Se necesita tomar medidas para abordar cualquier *cultura de la impunidad* en relación a la violencia

sexual dentro de las fuerzas armadas y los contingentes de policía.

Los estados deben asegurar que cualquier miembro de sus fuerzas de mantenimiento de la paz que cometa explotación o abuso sexual sea responsabilizado bajo su sistema judicial militar y/o penal nacional respectivo. Un cierto número de países ha actuado como corresponde, penalizando a los perpetradores con expulsión del ejército, imponiendo penas de privación de libertad y/o quitándoles el rango. Por ejemplo, Francia ha encarcelado a un miembro de sus fuerzas de mantenimiento de la paz por grabarse a sí mismo teniendo relaciones sexuales con niños. Asimismo, países como Marruecos, Nepal, Pakistán, Sudáfrica y Túnez han anunciado acciones disciplinarias contra algunos de sus miembros en las fuerzas de mantenimiento de la paz.<sup>58</sup>

Los países que aporten contingentes de tropas y/o policía siempre deberían garantizar a la ONU que sus fuerzas de mantenimiento de la paz respetarán la legislación local, y que procesarán a los miembros si una investigación de la ONU concluye que hay acusaciones bien fundadas de explotación o abuso sexual. No obstante, los problemas prácticos de recopilación de pruebas y citación de testigos enfrentan a las autoridades nacionales en dichos procesos. Para abordar estos problemas, se ha recomendado que los países que aporten tropas juzguen a los acusados en tribunales militares *in situ*, en el país donde tuvo lugar el presunto delito.<sup>59</sup>

Demostrar que se responsabiliza por sus actos de violencia sexual a los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz es importante para la credibilidad de la misión y esencial para su eficacia. La repatriación del personal de mantenimiento de la paz es la medida disciplinaria más utilizada en caso de falta. Cuando no se explican adecuadamente las implicaciones de la repatriación, a menudo se percibe como un simple «traslado» del perpetrador sin más repercusiones. Aún protegiendo la confidencialidad de las víctimas y los testigos, las misiones deberían informar a la comunidad anfitriona sobre cómo se actúa en caso de acusaciones de explotación y abuso sexual, y explicar los resultados de las investigaciones a la víctima y otras personas involucradas. Puede resultar apropiado que un alto cargo de la misión anuncie públicamente que el o los implicados han sido expulsados de la misión y penalizados, para que la comunidad sea consciente de que se está actuando adecuadamente.

### Medidas para desplegar más mujeres

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad reconocen que las mujeres miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz son un recurso esencial en la protección de civiles, incluyendo la prevención de violencia sexual contra mujeres y niños. Un contingente de mantenimiento de la paz compuesto por hombres y mujeres:

- Contará con una mayor confianza por parte de la comunidad local
- Estará mejor equipado para realizar tareas claves como registros de casas, registros corporales, trabajo en prisiones, proporcionar escoltas a víctimas /testigos e investigaciones de antecedentes de combatientes en centros de DDR
- Podrá establecer mejor un contacto positivo con grupos vulnerables y organizaciones de la comunidad local
- Podrá apoyar más fácilmente a mujeres afectadas por los conflictos, pues a menudo éstas tienen problemas para hablar con personal masculino
- Será menos probable que tenga problemas con la explotación y el abuso sexual
- Promoverá y alentará la participación de mujeres locales y sus organizaciones en procesos políticos posteriores al conflicto.<sup>60</sup>

Las mujeres miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz con una capacitación especializada pueden ser particularmente valiosas en la prevención de la violencia sexual.

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad alientan a los estados a desplegar un mayor número de personal militar y policial femenino en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

Ver: RCS 1820 Art.8; RCS 1888 Art. 19

El DOMP ha abogado durante algunos años para que un mínimo del 10% del personal militar y policial de mantenimiento de la paz sean mujeres. Sin embargo, en junio de 2010 las mujeres sólo eran el 2,35% del personal de mantenimiento de la paz de la ONU en funciones militares. En 2009, el DOMP lanzó una campaña para incrementar el número de mujeres policías en estas misiones del 8% al 20% para 2014.<sup>61</sup>

Los estados pueden incrementar el reclutamiento y el despliegue de mujeres para operaciones de mantenimiento de la paz:

- Estableciendo un mayor reclutamiento de mujeres como objetivo en sus respectivos Planes Nacionales de Acción 1325.
- Creando unidades militares y policiales de mujeres para ser desplegadas en el terreno, siguiendo el ejemplo de la unidad de policía constituida (*Formed Police Unit*) india desplegada en Liberia en 2007.
- Elaborar una política nacional sobre reclutamiento y despliegue de mujeres que incluya objetivos numéricos (como un mínimo porcentaje de mujeres en todas las unidades desplegadas para el mantenimiento de la paz). El Servicio Policial de Zambia, por ejemplo, tiene un objetivo del 30% de mujeres policías para misiones de la ONU, y ya en octubre de 2009 había alcanzado el 12%.

- Estableciendo unidades especializadas en oficinas militares y policiales para supervisar el reclutamiento y el despliegue de mujeres.
- Nombrando mujeres en altos puestos civiles para el mantenimiento de la paz, por ejemplo, como Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, la UE y otros organismos regionales, así como a través de comisiones de servicio en la sede del DOMP.
- Desarrollando estrategias nacionales de información pública que promuevan el reclutamiento de mujeres en fuerzas policiales y militares y el despliegue en operaciones de mantenimiento de la paz.
- Revisando los requisitos de acceso, para eliminar aquellos que sean discriminatorios contra las mujeres.
- Abordando la discriminación de género dentro de las fuerzas armadas y los servicios policiales, por ejemplo, a través de políticas de género, programas de capacitación de mujeres y sensibilización. Ver la herramienta *Reforma Policial y Género*.
- Proporcionando a las mujeres formación suplementaria para ayudarles a cumplir los requisitos de acceso. Por ejemplo, las mujeres policías de Namibia, Tanzania y Zambia han identificado la falta de competencias de conducción en las mujeres (la ONU requiere la capacidad de conducir un todo terreno de cambio manual), como uno de los principales obstáculos para su despliegue en misiones de mantenimiento de la paz. Este obstáculo se une al hecho de que, a menudo, las mujeres y los hombres no tienen las mismas oportunidades debido a factores culturales, sociales y económicos. El Servicio Policial de Tanzania proyecta un curso previo al despliegue para mujeres a fin de mejorar sus capacidades lingüísticas, de tiro y de conducción, y así ayudarles a superar las pruebas de selección. Asimismo, está considerando reembolsar a las mujeres que se costean clases de conducir suplementarias.
- Iniciando estudios específicos de los factores que mejoran el reclutamiento, la retención y el despliegue de mujeres, y asegurándose de que inspiren la política nacional.<sup>62</sup>

#### 4.7 Por países implicados en conflictos armados

Como cabría esperar, las cuatro resoluciones sobre mujer, paz y seguridad prestan una atención especial a situaciones de conflictos armados. El Consejo de Seguridad emite instrucciones claras y contundentes a las partes en el conflicto armado para que se:

- Garantice el pleno respeto de las leyes internacionales aplicables a los derechos y la protección de mujeres y niñas, incluyendo el cese inmediato y completo de todos los actos de violencia sexual contra civiles.
- Tomen medidas especiales para proteger a los civiles, particularmente mujeres y niñas, de la violencia sexual y de otras formas de violencia.

## Garantizar el pleno respeto de las leyes internacionales aplicables a los derechos y la protección de mujeres y niñas

*“Hoy en día en la RDC oriental es más peligroso ser una mujer que un soldado”.*

General de División Patrick Cammaert, antiguo Vicecomandante de la Fuerza<sup>63</sup>

Ver: RCS 1325 Art. 9; RCS 1820 Art. 2; RCS 1888 Art. 2; RCS 1889 Art. 2 y 3

El problema de garantizar el respeto al derecho internacional humanitario y a las legislaciones sobre derechos humanos y sobre refugiados en los conflictos armados, no es algo nuevo ni se limita a la protección de mujeres y niñas. El abrumador número de muertos y heridos civiles en áreas de conflicto es prueba de ello. El Comité Internacional de la Cruz Roja ha trabajado durante mucho tiempo en estas cuestiones, incluso a través de la promoción y la formación sobre legislación humanitaria internacional para las fuerzas armadas y grupos armados. La ONU tiene un papel clave de presión política sobre los países para que cumplan con sus obligaciones jurídicas en los conflictos.

En muchos contextos, miembros de la policía nacional y de los servicios armados son responsables de violencia sexual y otros abusos de los derechos humanos.<sup>64</sup> Los problemas disciplinarios y la corrupción pueden ser algunos de los factores. Por ejemplo, la violencia sexual contra mujeres refugiadas en Burundi, Kenia y Ruanda, fue perpetrada por soldados/fuerzas de seguridad gubernamentales que no estaban bien vigilados y no recibieron instrucciones claras de sus superiores en cuanto a sus cometidos. A menudo estuvieron implicados el abuso de alcohol y el beneficio personal por medio del robo.<sup>65</sup>

Otro importante problema es conseguir que los actores no estatales y grupos armados respeten el derecho internacional. Por un lado, puede que no se consideren obligados por el derecho internacional, y por otro, puede que no cuenten con la cadena de mando necesaria para mantener la disciplina. En cualquier caso, los actores no gubernamentales raramente están sujetos a supervisión externa. Además, aunque algunas veces los grupos armados utilicen la violencia sexual sistemáticamente como un método de guerra, ésta también puede ser “oportunistas”—grupos armados y civiles que explotan el caos reinante para atacar a mujeres. El dar carta blanca para saquear y violar a punta de pistola frecuentemente sirve de incentivo para que rebeldes sin paga regular perpetúen el conflicto.<sup>66</sup>

La comunidad internacional apenas ha comenzado a obtener experiencia en cuestiones de violencia sexual por grupos armados no estatales. Se han hecho algunos progresos, lográndose compromisos de acabar con dicha violencia. Sin embargo, su aplicación sigue siendo todo un reto.<sup>67</sup>

- En la RDC, 22 grupos armados firmaron declaraciones de compromiso (*actes d’engagement*) en la región de los Kivus durante la Conferencia de Paz de Goma el 23 de enero de 2008. Los signatarios se comprometieron a, entre otras cosas, acabar con todos los actos de violencia contra la población civil, especialmente mujeres y niños. El comunicado de Nairobi, que se centró en grupos armados extranjeros en la RDC, también incluía una referencia a la prevención de actos de violencia sexual. No obstante, no se ha observado un progreso significativo en las distintas partes ni en cuanto al cumplimiento de sus compromisos, ni en cuanto a la protección de civiles, especialmente en lo que se refiere a protección de la violencia sexual.
- En Costa de Marfil, las *Forces Nouvelles* adoptaron un plan de acción en enero de 2009, en el que se comprometían a combatir la violencia sexual en áreas bajo su control, y establecieron un grupo de trabajo para supervisar su aplicación. La eficacia de estas iniciativas está por verificarse.

La experiencia de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU indica que hay que adaptar las estrategias de persuasión y disuasión a los grupos de oposición armados o a los actores no estatales, explicándolas en el contexto cultural y de creencias del grupo.<sup>68</sup>

## Medidas especiales para proteger a los civiles de la violencia sexual

Ver: RCS 1325 Art. 10; RCS 1820 Art. 3; RCS 1888 Art. 3; RCS 1889 Art. 12

La protección de civiles contra la violencia sexual requiere unas estrategias y respuestas específicas porque:

- Las víctimas tienden a no denunciar casos de violencia sexual por miedo al estigma social y a la revictimización, dando como resultado una penuria de información sobre los tipos de ataques y el perfil de los perpetradores.
- La violencia sexual tiende a ocurrir en lugares y en momentos sin una presencia de seguridad regular, como en casas, en puntos de suministro de agua antes del alba, en bosques en los que las mujeres buscan combustible y en campos de cultivo.<sup>69</sup>

La necesidad de respuestas específicas a la violencia sexual a veces puede adentrarse en la doctrina militar. Por ejemplo, la doctrina de la OTAN ahora establece que en la planificación, ejecución y evaluación operativas, las fuerzas tienen que analizar si deberían aplicarse procedimientos para proteger a mujeres y niñas de violencia sexual. Sin embargo, los ejércitos nacionales en general no cuentan con una doctrina adecuada, ni realizan ejercicios sobre situaciones posibles para tratar el tema de la violencia sexual, por lo que pueden estar mal preparados para enfrentarse a ella *in situ*.<sup>70</sup>

Aunque no haya muchos análisis de cómo las fuerzas armadas y los grupos que participan directamente en conflictos armados pueden proteger a los civiles de la violencia sexual, sí son pertinentes las

lecciones aprendidas durante misiones de asistencia humanitaria y de mantenimiento de la paz. Las buenas prácticas en materia de protección de civiles incluyen:<sup>71</sup>

- Evaluar cómo varía el riesgo entre mujeres y hombres, niñas y niños, y cómo cambian a lo largo del conflicto; áreas donde es más probable que las personas estén expuestas a violencia sexual (por ejemplo, puntos de distribución de ayuda, centros de detención, puntos fronterizos, bares); y otras agencias/organizaciones que puedan proporcionar servicios complementarios de salud, psicosociales, jurídicos y otros servicios básicos.
- Consultas periódicas y completas con comunidades y grupos de riesgo, así como un contacto continuo con grupos locales de mujeres para identificar lagunas en la protección y como fuente de inteligencia operativa.
- S&E continuo, y recopilación y análisis de los datos.
- Vincular la protección con la potenciación de las mujeres. Hay que implicar a las mujeres en la toma de decisiones públicas para que puedan expresar sus necesidades en cuanto a, entre otras cosas, la protección contra la violencia sexual. Al mismo tiempo, la amenaza de la violencia sexual en muchos contextos impide la participación de las mujeres en la vida pública.
- Reconocer que las medidas eficaces dependen sumamente del contexto—por ejemplo, las estrategias empleadas en Darfur (Sudán), donde el conflicto se centra en campamentos de desplazados internos, no tienen por qué funcionar en una situación como la de la RDC. Las diferencias en los niveles de organización y brutalidad, propósito y escala requieren estrategias de respuesta a la medida.

Muchas medidas prácticas para proteger a los civiles de la violencia sexual se han desarrollado en campos de refugiados.<sup>72</sup> Éstas podrían aplicarse y adaptarse a situaciones fuera de dichos campos, como pueblos y barrios periféricos donde las personas corren el riesgo de sufrir violencia sexual fuera de sus hogares. Estas medidas incluyen:

- La instalación de luces en zonas peligrosas
- Instalaciones higiénicas separadas para hombres y mujeres
- Ubicación estratégica de servicios como higiene, agua, basuras y otros utilizados por los grupos de riesgo
- Cortar los matorrales en las carreteras por las que las mujeres viajan frecuentemente, proporcionándoles linternas y enseñando y alentando a las mujeres a caminar en grupos
- Campañas para informar a las mujeres sobre formas en las que pueden protegerse
- Asistencia comunitaria sobre cómo establecer un sistema de vigilancia de vecindad o comités de vigilancia/defensa del pueblo

Algunas misiones de mantenimiento de la paz han hecho uso de patrullas y escoltas armados para proteger físicamente a las mujeres y niñas de la violencia sexual. Han protegido a las mujeres

realizando actividades específicas como recogida de leña y agua, viajes al mercado y agricultura, y/o se han centrado en momentos de mayor riesgo como la noche o las horas previas al alba (ver Recuadro 13). De la misma manera, las fuerzas militares pueden ayudar a disuadir de violencia sexual sencillamente mostrando su presencia a horas y en lugares de mayor riesgo —por ejemplo, utilizando bengalas por la noche.<sup>73</sup> Las patrullas y otras actuaciones de protección por personal militar pueden coordinarse con comités de seguridad dirigidos por la comunidad, y deberían planificarse y aplicarse en consulta con las mujeres y hombres de estas comunidades.

En momentos de grave riesgo de violencia, los militares también pueden encargarse de realizar evacuaciones y crear corredores para el paso seguro de civiles.

Las RCSs sugieren además las siguientes medidas especiales para proteger a los civiles de la violencia:

- Someter a un riguroso examen a los candidatos para entrar en los ejércitos y fuerzas nacionales de seguridad, y así garantizar la exclusión de aquellas personas que hayan quebrantado de forma grave el derecho humanitario internacional y los derechos humanos, incluyendo la violencia sexual. Este tema se discute en la sección 4.3.
- Formar al personal militar sobre la prohibición de todas las formas de violencia sexual y poner en evidencia los mitos que alimentan la violencia sexual en los conflictos armados. La formación de la policía y de las fuerzas armadas sobre temas de mujer, paz y seguridad se discute en la sección 4.6.
- Hacer cumplir medidas de investigación y disciplina militares y civiles

### Hacer respetar medidas de investigación y disciplinarias militares y civiles

*“Un aspecto central de la prevención es la necesidad de que las autoridades civiles y militares demuestren su compromiso y voluntad política de hacer frente a la violencia sexual. La inacción transmite el mensaje de que la violencia sexual se tolera. A este respecto, recalco que dar instrucciones claras y contundentes y transmitir frecuentemente mensajes sobre la prohibición categórica de la violencia sexual, así como demostrar inequívocamente en las palabras y en los hechos que se castigará toda vulneración, contribuiría a disminuir la violencia sexual. Además, los órganos estatales, incluidos los ministerios de Defensa, Interior y Justicia, así como las estructuras de mando militares y policiales, deben instituir medidas específicas y con plazos concretos, como, por ejemplo, la capacitación de las fuerzas militares y policiales para que conozcan sus obligaciones con arreglo al derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho penal.”*

Informe del Secretario General presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad<sup>74</sup>

## Recuadro 13 Patrullas de la leña en Darfur

Para las mujeres y niñas desplazadas en algunas zonas de conflicto, ir a buscar leña supone el peligro de ser violada, secuestrada o asesinada. Para proteger a estas mujeres, los soldados de las fuerzas de protección de la Unión Africana (UA) comenzaron las patrullas de la leña. Éstas continuaron con las fuerzas conjuntas UA/ONU desplegadas desde 2007.

En general, las patrullas de la UA consistían en dos o tres camionetas grandes que seguían a unos 100–200 metros al grupo de mujeres a lo largo de una ruta determinada con anterioridad para llegar al punto de recolección de leña. Cada camión llevaba una patrulla con tres a cinco policías civiles al frente y seis a ocho soldados fuertemente armados en la parte abierta posterior del vehículo.

Las patrullas de la leña de la UA resultaron muy eficaces en algunos contextos. La Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados destacó los siguientes puntos, entre otros, como importantes para haber alcanzado este éxito:

- Los “Comités de patrullas de la leña” estaban compuestos por líderes de los grupos participantes (como mujeres líderes de desplazados internos), representantes de las fuerzas de patrulla (mujeres si era posible) y un intermediario, como una agencia de la ONU o una ONG. Estos comités fueron esenciales para crear la confianza entre las participantes y los miembros de las patrullas. El deber de los comités es establecer orientaciones sobre horario, frecuencia, elección de la ruta, distancia y los detalles de cómo se realizan las patrullas. Asimismo, deben reunirse regularmente para abordar los problemas que puedan haber surgido durante las patrullas.
- El mandato de protección de la patrulla, sean soldados, policías civiles o autoridades locales, debe quedar absolutamente claro a todas las partes antes de que comience la patrulla.
- El papel de las fuerzas de seguridad del gobierno anfitrión (en contexto de refugiados) y las fuerzas de seguridad del gobierno local (desplazados internos) debe aclararse antes del comienzo de la patrulla.
- Si fuese necesario, todas las patrullas deberían contar con un traductor—una mujer si fuese posible—a fin de facilitar la comunicación entre las participantes y los miembros de las patrullas.
- El comandante de las patrullas debe apoyar el compromiso de las patrullas de la leña, seguir las recomendaciones y estar dispuesto a que haya patrullas de forma regular y predecible.
- Los miembros de las patrullas no deben explotar sexualmente a las participantes durante las patrullas y deben considerárseles responsables de seguir las recomendaciones y códigos de conducta reconocidos a nivel internacional para las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, agentes humanitarios han subrayado la necesidad de análisis previo a estas iniciativas de protección, señalando que en algunos casos las patrullas de la leña han permitido a desplazados internos de un grupo tribal recoger leña de un grupo vecino, exacerbando potencialmente las tensiones.

Fuentes: Bastick, M., Grimm, K. & Kunz, R., *Sexual Violence in Armed Conflict, Global Overview and Implications for the Security Sector*, DCAF, 2007; Holt, V. Taylor, G. & Kelly, M., *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, DPKO/OCHA, 2009, 189–190.

Cuando hay impunidad ante la violencia sexual, los que portan armas consideran la violación *no sólo como una herramienta de guerra, sino como un juguete de guerra*.<sup>75</sup> Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad hacen especial énfasis en abordar la impunidad (ver sección 4.5), incluyendo los actos de violencia sexual cometidos por militares.

Ver: RCS 1820 Art. 3; RCS 1888 Art. 3 y 7

De acuerdo con las normas de derechos humanos, la jurisdicción de los tribunales militares debería restringirse únicamente a delitos militares cometidos por personal militar, y debería excluir las violaciones de los derechos humanos, incluyendo delitos sexuales, que entrarían bajo la jurisdicción de tribunales penales ordinarios.<sup>76</sup> En países en los que delitos sexuales cometidos por militares están bajo jurisdicción militar, los tribunales militares a menudo no han investigado ni procesado a los perpetradores.

La OTAN ha establecido unas orientaciones sobre las investigaciones de presuntos actos de violencia sexual (y otras violaciones del código de conducta) cometidos por miembros de su personal. Entre otras:

- Un margen de tiempo para nombrar un oficial que realice una instrucción preliminar para establecer los hechos
- Una cadena para informar de los resultados de la investigación preliminar
- Responsabilidad de remitir los resultados de dicha investigación a la autoridad nacional competente para que se tome la medida disciplinar apropiada
- Una estructura para presentar el informe de la disposición final<sup>77</sup>

Al igual que la ONU, la OTAN confía que sus estados miembros tomen medidas disciplinarias contra su propio personal. Todas las fuerzas armadas deberían tener procedimientos claros para responder a acusaciones de violencia contra civiles por parte de miembros de su personal, incluyendo una investigación rigurosa y, si estuviera justificado, el enjuiciamiento.

# 5 Recomendaciones esenciales

## Políticas

1. Al elaborar y aplicar políticas relacionadas con la RSS, evaluar el impacto de las distintas opciones en mujeres, hombres, niñas y niños, y garantizar que expertos en género y mujeres participen plenamente en el proceso de elaboración de políticas.
2. En todas las políticas relacionadas con la RSS, abordar explícitamente las necesidades en materia de seguridad y justicia de mujeres y niñas, cuestiones de violencia sexual y la promoción de las mujeres como partícipes en igualdad en las instituciones del sector de seguridad.
3. Desarrollar planes nacionales de acción para la aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad a través de un proceso global y consultivo, que incluya legisladores, instituciones de seguridad, organizaciones de mujeres y otras partes interesadas. Dichos planes nacionales de acción deberían abarcar actividades de la RSS.

## Responsabilidad

4. Controlar y evaluar i) cómo se abordan las cuestiones de mujer, paz y seguridad en los programas de RSS, y ii) ejecución de los Planes de Acción Nacionales para la aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad. Utilizar indicadores concretos e implicar a organizaciones de mujeres.
5. Establecer sistemas para asegurar la responsabilidad de miembros de agencias gubernamentales, servicios de seguridad y misiones de mantenimiento de la paz, en la aplicación de las obligaciones contenidas en las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad, tal como se incluyen en las políticas nacionales de seguridad, defensa o RSS.

## Participación de mujeres

6. Incluir a mujeres en todos los niveles de la gestión del sector de seguridad e instituciones de supervisión. Crear las condiciones para permitir la aportación de las organizaciones de mujeres.
7. Potenciar el papel de la mujer y las organizaciones de mujeres en procesos de RSS por medio de la provisión de apoyo en materia de seguridad y logístico, desarrollo de capacidades, tutorías y ayuda a la creación de coaliciones, según sea necesario.
8. Desarrollar y aplicar estrategias para promover el liderazgo de mujeres en las fuerzas armadas, servicios policiales, instituciones de defensa y el poder judicial.

## Reforma de la defensa

9. Implicar a grupos de mujeres en la planificación y la aplicación de programas de DDR, especialmente con beneficiarias mujeres y en la reintegración de excombatientes.
10. Tomar medidas para reducir la posibilidad de que el regreso de excombatientes a la comunidad civil conlleve un incremento de la violencia sexual.

11. Garantizar que los miembros de servicios policiales o armados—nuevos o en reforma—sean examinados rigurosamente para excluir a aquellos que hayan cometido delitos de violencia sexual y otros quebrantamientos del derecho humanitario y los derechos humanos internacionales, con una atención particular a la confidencialidad y la protección de las víctimas de violencia sexual.

## Reforma policial

12. Reformar los mandatos, las prácticas operativas, la formación, el sistema de incentivos, las medidas de rendimiento, el empleo de personal y los sistemas de responsabilidad de la policía para que se prioricen las cuestiones de violencia de género. Considerar la creación de unidades policiales especializadas, con personal masculino y femenino, vinculadas a servicios de apoyo social y jurídico.
13. Dedicar recursos a la prevención, investigación y enjuiciamiento de la violencia sexual, así como a la asistencia y protección de víctimas.

## Reforma de la justicia

14. Reformar leyes y procedimientos, formación y prácticas judiciales para que aborden la violencia de género en línea con las normas internacionales, estableciendo disposiciones especiales relativas al enjuiciamiento de los perpetradores y el apoyo a las víctimas de violencia sexual.
15. Mejorar el acceso de mujeres y niñas a la justicia apoyando la asistencia jurídica gratuita, asistentes legales, organizaciones de la sociedad civil y actividades de alcance comunitario en el ámbito jurídico.
16. Trabajar con países en situación de conflicto para apoyar la capacidad de investigar y enjuiciar los delitos de violencia contra mujeres cometidos durante conflictos armados, así como mantener la presión local e internacional para procesar a los perpetradores.

## En la preparación para misiones de mantenimiento de la paz

17. Integrar una formación práctica sobre cuestiones de mujer, paz y seguridad, incluyendo la prevención de la violencia sexual, en la capacitación policial y militar. Complementarla con una formación específica para misiones dirigida a miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz.
18. Desarrollar códigos de conducta y mecanismos de responsabilidad para abordar la explotación y el abuso sexual, y garantizar que los perpetradores sean considerados responsables—y que así se perciba en el país anfitrión.
19. Establecer unidades especializadas para encabezar y supervisar la aplicación de políticas, estrategias y formación que tengan el fin de incrementar el reclutamiento y el despliegue de mujeres en operaciones de mantenimiento de la paz.

## Durante conflictos armados

20. Documentar y compartir estrategias para la protección de civiles contra la violencia sexual durante conflictos armados, incluyendo a través de acuerdos con actores no gubernamentales y la aplicación de medidas disciplinarias militares.

## 6 Recursos complementarios

### Páginas Web de utilidad

DCAF Programa de Género y Seguridad- <http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit>

EPLO – Planes Nacionales de Acción europeos para la RCS de la ONU 1325 - <http://www.eplo.org/index.php?id=249>

Página de la UE sobre Mujeres, Paz y Seguridad - <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1886&lang=en>

PeaceWomen - <http://www.peacewomen.org/WPS/Index.html>

*UN Action Against Violencia sexual in Conflict* - [www.stoprapenow.org](http://www.stoprapenow.org)

UNIFEM - <http://www.womenwarpeace.org/>

Programa sobre Género, Paz y Seguridad de UN-INSTRRAW - <http://www.un-instraw.org/es/peace-and-security/pagina-del-programa/>

### Guías y manuales prácticos

*Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OECD DAC Handbook on Security System Reform, Section 9: Integrating Gender Awareness and Equality*, 2009.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/4/52/42168607.pdf>

UN-INSTRRAW, *Planning for Action: Good Practices on Implementing UNSCR 1325 on a National Level*, 2008.  
<http://www.un-instraw.org/images/files/Backgroundpaper1325.pdf>

PNUD & UNIFEM, *Policy Briefing Paper: Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies*, 2007.  
[http://www.unifem.org/attachments/products/GenderSensitivePoliceReform\\_PolicyBrief\\_2007\\_eng.pdf](http://www.unifem.org/attachments/products/GenderSensitivePoliceReform_PolicyBrief_2007_eng.pdf)

Valasek, K., *Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security*, UN-INSTRRAW, 2006.  
<http://www.un-instraw.org/images/files/GPS/1325percent20English.pdf>

### Artículos e informes en línea

Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R., *Sexual Violence in Armed Conflict, Global Overview and Implications for the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007.  
<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=sexual&lng=en&id=43991&nav1=4>

Bettham, G. y Popovic, N., *Putting Policy into Practice: Monitoring the implementation of UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security*, FOKUS y UN-INSTRRAW, 2009.  
[http://www.un-instraw.org/images/documents/GPS/BackgroundPaper\\_1325Conf\\_Oslo\\_Nov2009.pdf](http://www.un-instraw.org/images/documents/GPS/BackgroundPaper_1325Conf_Oslo_Nov2009.pdf)

*Conflict Related Sexual Violence and Peace Negotiations: Implementing Security Council Resolution 1820*, Informe del Coloquio de Alto Nivel organizado por DAP, DOMP, OCAH, PNUD & UNIFEM en nombre de *UN Action Against Sexual Violence in Conflict*, y en colaboración con el *Centre for Humanitarian Dialogue*, 2009.  
<http://www.stoprapenow.org/pdf/JuneColloquium-SummaryReport.pdf>

Genderforce, *Good and Bad Examples – Lessons Learned from Working With UNSCR 1325 in International Missions*, 2007.  
[http://www.genderforce.se/dokument/Good\\_y\\_bad\\_examples\\_English\\_A4.pdf](http://www.genderforce.se/dokument/Good_y_bad_examples_English_A4.pdf)

UNIFEM, *Women Building Peace and Preventing Sexual Violence in Conflict-Affected Contexts*, 2007.  
<http://www.unifem.org/attachments/products/>

UNIFEM y DOMP, *Addressing Conflict Related Sexual Violence - An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, 2010.  
[http://www.unifem.org/attachments/products/Analytical\\_Inventory\\_of\\_Mantenimiento\\_de\\_la\\_paz\\_Practice\\_online.pdf](http://www.unifem.org/attachments/products/Analytical_Inventory_of_Mantenimiento_de_la_paz_Practice_online.pdf)

UNIFEM, *“Women targeted or affected by armed conflict: What role for military peacekeepers?”*, *Wilton Park Conference Summary*, 2008.  
[http://www.unifem.org/attachments/events/WiltonParkConference\\_SummaryReport\\_200805\\_1.pdf](http://www.unifem.org/attachments/events/WiltonParkConference_SummaryReport_200805_1.pdf)

### Libros y otras publicaciones no en línea

Donadio, M., y Mazzotta, C., *La mujer en las instituciones armadas y policiales: Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*, RESDAL, 2010.

Institute for Inclusive Security, *Inclusive Security: A Curriculum for Women Waging Peace*, Hunt Alternatives Fund, 2009.

## NOTAS FINALES

- 1 Discurso pronunciado en la conferencia de la OTAN sobre “Mujer, Paz y Seguridad” en Bruselas, Bélgica, el 27 de enero de 2010.
- 2 Algunas agencias, como la OCDE, prefieren el término ‘reforma del sistema de seguridad’ a ‘reforma del sector de seguridad’. Otras expresiones alternativas son ‘transformación del sector de seguridad’ y ‘reconstrucción del sector de seguridad’.
- 3 Hänggi, H., “Security sector reform”, en Chetail, V. (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 1-2.
- 4 Informe del Secretario General, “Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad”, A/62/659-S/2008/39, p. 15.
- 5 Ver el análisis de las resoluciones sobre este punto en Otto, D., “The Exile of Inclusion: Reflections on Gender Issues in International Law Over the Last Decade”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 10 Issue 1, mayo 2009, p. 21; Tryggstad, L. T., “Trick or treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security”, *Global Governance: a review of multilateralism and international organizations*, Vol.15, no. 4, 2009, pp. 539 – 557. Algunas agencias de la ONU, numerosas ONGs y algunos estados (por ejemplo, Sudáfrica - [http://www.peacewomen.org/un/9thAnniversary/Open\\_Debate/SouthAfrica.pdf](http://www.peacewomen.org/un/9thAnniversary/Open_Debate/SouthAfrica.pdf)) consideran la RCS 1325 como ‘vinculante’.
- 6 Ver, por ejemplo, Comentarios finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra Mujeres: Libano, CEDAW/C/LBN/CO/3 (CEDAW, 2008), apdo. 13, Comentarios finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra Mujeres: Timor-Leste, CEDAW/C/TLS/CO/1 (CEDAW, 2009), apdo. 14.
- 7 UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”, Wilton Park Resumen de la Conferencia, 2008. [http://www.unifem.org/attachments/events/WiltonParkConference\\_SummaryReport\\_200805\\_1.pdf](http://www.unifem.org/attachments/events/WiltonParkConference_SummaryReport_200805_1.pdf)
- 8 Pearson, E., *Demonstrating Legislative Leadership: The Introduction of Rwanda's Gender-Based Violence Bill*, (Washington, D.C: Hunt Alternatives Fund, 2008).
- 9 Ver Gumru, F.B. and Fritz, J.M., “Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325”, *Societies without Borders* 4, 2009, p. 218.
- 10 El Plan de Acción Nacional de Liberia para la Aplicación de las Resoluciones 1325 de las Naciones Unidas, 8 de marzo de 2009. [http://www.un-instraw.org/images/documents/LNAP\\_1325\\_final.pdf](http://www.un-instraw.org/images/documents/LNAP_1325_final.pdf) (consultado el 10 de marzo de 2010).
- 11 Gya, G., *Gender Mainstreaming and Empowerment of Women in EU's External Relations Documents*: European Parliament, Bruselas, 2009, p. 26.
- 12 Beetham, G. and Popovic, N., “Putting policy into practice: Monitoring the implementation of UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security”, Documento de base de la Conferencia FOKUS & UN-INSTRAW, Oslo, 11-13 de noviembre de 2009.
- 13 Ver: UN Security Council on “Women, Peace and Security”, informe del Secretario General, S/2010/173, 6 de abril de 2010 y <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9914.doc.htm>
- 14 Consejo de la UE, *Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women, Peace and Security*, 14 de julio de 2010, p. 11.
- 15 Plan de Acción Nacional de Bélgica, p. 4., Plan de Acción Nacional de los Países Bajos, p. 44. Ver también Herma, M. and Brown, L. M., *1 YEAR National Action Plan 1325: Evaluating the Dutch National Action Plan on UNSC Resolution 1325 after one year of implementation* (La Haya: Grupo de trabajo 1325, 2008).
- 16 Pearson, 2008.
- 17 UNIFEM, *Women Building Peace and Preventing Sexual Violence in Conflict-Affected Contexts*, octubre de 2007, p. 3.
- 18 Centre for Humanitarian Dialogue, “Kenyan leading women meet to make peace last”, Comunicado de prensa, 22 de marzo de 2010; *Kenya National Dialogue and Reconciliation Monitoring Project*, punto del orden del día 4 - *Long-Standing Issues and Solutions*, *Draft Report on status of implementation*, enero 2009.
- 19 International Alert, *Integrating women's priorities into peacebuilding processes: Experiences of monitoring and advocacy in Burundi and Sierra Leone*, Informe de la sesión de trabajo de la sociedad civil del 25-29 de febrero de 2008, International Alert, Londres.
- 20 Carreiras, H., “Gender Integration in the Armed Forces: A Cross National Comparison of Policies and Practices in NATO Countries”, artículo presentado en el “26th Annual Meeting Women in Uniform in NATO”, mayo de 2002. <http://www.nato.int/ims/2002/cwinf2002/cwinf-02.htm>
- 21 Por ejemplo, hasta 2008 las mujeres de las Fuerzas Armadas Colombianas no podían alcanzar el rango de General, pues el puesto requería experiencia previa al mando de unidades operativas y a las mujeres no les estaba permitido servir en dichas unidades. En 2008, la legislación introducida por la Senadora Marta Lucía Ramírez (que fue anteriormente la primera mujer en el puesto de Ministro de Defensa de Colombia) posibilitó el ascenso de la primera mujer a rango de General.
- 22 OTAN, *Training and education related to gender or UNSCR 1325 and 1820 at the national level*, 2009, disponible en [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50327.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50327.htm) (consultado el 3 de agosto de 2010).
- 23 Ver, por ejemplo: UNIFEM & DOMP, *Addressing Conflict Related Sexual Violence - An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* (Nueva York: ONU) 2010, p. 34; UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”; Bastick, M., “Integrating gender in post-conflict security sector reform” en *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2008); debate virtual de la UN INSTRAW sobre *Reintegrating Female EX-Combatants: Good practices and lessons learned in the disarmament, demobilization and reintegration (DDR) of women and girls*, 28 de junio – 19 de julio de 2010.
- 24 *Ibid.*
- 25 UNIFEM & DOMP, *Addressing Conflict Related Sexual Violence - An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* (Nueva York: ONU, 2010), 28, 34; UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”
- 26 A. Mayer-Rieckh & P. De Greiff, *Justice as Prevention: Vetting Public Officials in Transitional Countries* (Nueva York: Social Science Research Council, 2007), 484.
- 27 ONGs citadas en la recopilación de respuestas a la RCS 1820 de la ONU del Centro Internacional de Tribuna de Mujeres; Fundación Sueca de Organizaciones no Gubernamentales para los Derechos Humanos junto al Intergrupo parlamentario del Reino Unido sobre los Grandes Lagos de África, *Justice, Impunity and Sexual Violence in Eastern Democratic Republic of Congo*, Nov. 2008. <http://www.appggreatlakes.org/index.php/appg-reports-mainmenu-35/116-sexual-violence-report-published> (consultado el 30 de noviembre de 2009), 29–30, 37; Misión de la RDC, Informe del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas, Dr. Yakin Ertürk, febrero de 2008, apdo. 91-94.
- 28 W.G. O'Neill, “Field-notes: Liberia” (elaborado para UNIFEM, PNUD, DOMP, 4 de enero de 2007), 1.
- 29 UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”
- 30 Department of the Army, *FM 3.24 Counterinsurgency* (Washington DC, 2006), Sección D-34. <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>
- 31 H. Groenewald & G. Peake, *Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation* (Nueva York: International Peace Academy, 2004), 1.
- 32 E. Rehn & E. Johnson Sirleaf, *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building (Progress of the World's Women 2002, vol. 1* (Nueva York: UNIFEM, 2002), 13.
- 33 *Ibid.*, 16.
- 34 Estas cuatro áreas derivaron del informe sobre políticas de la PNUD y UNIFEM. Ver PNUD y UNIFEM, *Policy briefing paper: Gender-sensitive Police Reform in Post Conflict Societies*, Oct. 2007.
- 35 *Ibid.*
- 36 Ver M. Bastick, “Integrating gender in post-conflict security sector reform” en *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 163.
- 37 PNUD y UNIFEM, *Policy briefing paper: Gender-sensitive Police Reform in Post Conflict Societies*, octubre de 2007, 7.
- 38 M. Bastick, K. Grimm & R. Kunz, *Sexual Violence in Armed Conflict, Global Overview and Implications for the Security Sector* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2007), 147.
- 39 PNUD y UNIFEM, *Policy briefing paper: Gender-sensitive Police Reform in Post Conflict Societies*, octubre de 2007, 7.
- 40 Para más información ver *WHO Ethical and Safety Recommendations for Researching, Documenting and Monitoring Sexual Violence in Emergencies* (Ginebra: WHO, 2007).

- <sup>41</sup> OSCE/ODIHR, *Supporting the Transition Process: Lessons Learned and Best Practices in Knowledge Transfer* (Varsovia: ODIHR, 2009), 25. [http://www.osce.org/documents/odihr/2009/09/39685\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2009/09/39685_en.pdf)
- <sup>42</sup> Ver, por ejemplo, International Network to Promote the Rule of Law (INPROL), *Witness Protection in Countries Emerging from Conflict*, INPROL Consolidated Response (07-008), diciembre de 2007. <http://www.inprol.org/files/CR07008.pdf>
- <sup>43</sup> PNUD y UNIFEM, *Policy briefing paper: Gender-sensitive Police Reform in Post Conflict Societies*, octubre de 2007, 9.
- <sup>44</sup> *Ibid.*, 10.
- <sup>45</sup> Pearson Peacekeeping Centre, Informe del seminario: *Women in Peace Operations*, Lusaka, Zambia, 12–13 de octubre de 2009, 24.
- <sup>46</sup> El informe del Secretario General de la ONU sobre la RSS señala que: “Los elementos del sector judicial responsables del proceso de casos de presunta conducta delictiva y abuso de la fuerza, en muchos casos, también están incluidos [en el sector de seguridad].” A/62/659–S/2008/39, 6. Sin embargo, en el sistema de la ONU, las actividades de reforma de la justicia y de la justicia transitoria están en su mayoría gestionados bajo un Estado de Derecho global, más que una RSS.
- <sup>47</sup> The Huffington Post, “Rwandan War Crimes Verdict Issued in Canada: First Of Its Kind”, 22 de mayo de 2009. [http://www.huffingtonpost.com/2009/05/22/rwandan-war-crimes-verdict\\_n\\_206754.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/05/22/rwandan-war-crimes-verdict_n_206754.html) (consultado el 17 de marzo de 2010).
- <sup>48</sup> Para más debates sobre cómo abordar la violencia sexual en procesos de justicia transitoria, ver: M. Bastick, K. Grimm & R. Kunz, *Sexual Violence in Armed Conflict, Global Overview and Implications for the Security Sector* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2007), 156–162; R. Rubio-Marín, “The Gender of Reparations: Setting the Agenda” en Rubio-Marín, R. ed., *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations* (Nueva York: Social Science Research Council, 2006), 20–47.
- <sup>49</sup> M. Lyytikäinen, *Gender Training for Peacekeepers: Preliminary overview of United Nations peace support operations*, (Santo Domingo: UN-INSTRAW, 2007), 8; ITS/DPET, Department of Peacekeeping Operations, *Report on the Strategic Peacekeeping Training Needs Assessment*, octubre de 2008, 42.
- <sup>50</sup> ITS/DPET, Department of Peacekeeping Operations, *Report on the Strategic Peacekeeping Training Needs Assessment*, octubre de 2008, 42.
- <sup>51</sup> NATO, *Bi-SC Directive 40-1: Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure Including Measures for Protection During Armed Conflict*, septiembre de 2009, 4. Ver ejemplos de formación en: NATO, *Training and education related to gender or UNSCR 1325 and 1820 at the national level*, 2009 y 2010: disponible en [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50327.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50327.htm) (consultado el 3 de agosto de 2010).
- <sup>52</sup> Lyytikäinen, 2007, Anexo 1.
- <sup>53</sup> Correspondencia personal del Coronel J. M. Botha, Jefe de Operaciones, Peace Mission Training Centre, 8 de febrero de 2010.
- <sup>54</sup> Estos cursos de aprendizaje en línea están financiados con subvenciones de los gobiernos de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Croacia, Hungría, Noruega, Suecia y el Reino Unido, así como la *Organisation internationale de la Francophonie*. La información sobre la inscripción la facilitó el *Peace Operations Training Institute*, 11 de febrero de 2010. El curso *Preventing Violence Against Women and Gender Inequality* ha sido escrito por AnnJanette Rosga, Ph.D., en asociación con Megan Bastick y Anja Ebnöther de DCAF.
- <sup>55</sup> Pearson Peacekeeping Centre, *Roundtable Report: UNSCR 1820: A Roundtable Discussion with Female UN Police Officers Deployed in Peacekeeping Operations*, Nueva York, 6 de agosto de 2009, 1.
- <sup>56</sup> Ver: UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”, 6–7; DOMP, *Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts: A Strategy Workshop with Women’s Constituencies from Police and Troop Contributing Countries*, Pretoria 7–9 de febrero de 2007, 12, 17: <http://pbpu.unlb.org/PBPS/Library/Final%20report,%20PDF%20version.pdf> (consultado el 3 de agosto de 2010); UNIFEM & DOMP, *Addressing Conflict Related Sexual Violence - An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* (Nueva York: ONU, 2010), 42.
- <sup>57</sup> Asamblea General de la ONU, “Hacer que las normas contenidas en el boletín del Secretario General sean vinculantes para los miembros eventuales y normalización de las normas de conducta a fin de que sean aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz”, Nota del Secretario General, A/61/645, 18 de diciembre de 2006, apdo. 32–38.
- <sup>58</sup> *Ibid.*, apdo. 37; M.J. Jordan, “UN Tackles Sex Abuse by Troops”, *The Christian Science Monitor*, 21 de junio de 2005. <http://www.csmonitor.com/2005/0621/p06s02-wogi.html>.
- <sup>59</sup> Asamblea General de la ONU, Carta fechada el 24 de marzo de 2005 del Secretario General al Presidente de la Asamblea General, “Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations”, A/59/710, 24 de marzo de 2005.
- <sup>60</sup> Ver, por ejemplo, Asamblea General de la ONU, *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2005 resumed session*, A/59/19/Add.1, §12; M. Donadio & C. Mazzotta, *Women in the armed and police forces: Resolution 1325 and peace operations in Latin America* (Buenos Aires: RESDAL, marzo de 2010), 24–25; UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”; UNIFEM & DOMP, *Addressing Conflict Related Sexual Violence - An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* (Nueva York: ONU, 2010), 43.
- <sup>61</sup> DOMP, *Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts: A Strategy Workshop with Women’s Constituencies from Police and Troop Contributing Countries*, Pretoria 7–9 febrero de 2007, 8; United Nations Peacekeeping, *Gender Statistics per Mission*, junio de 2010: <http://www.un.org/peacekeeping/contributors/gender/2010gender/june10.pdf> (consultado el 3 de agosto de 2010); Pearson Peacekeeping Centre, Seminar Report: *Women in Peace Operations*, Lusaka, Zambia, 12–13 de octubre de 2009, 1.
- <sup>62</sup> Ver: Pearson Peacekeeping Centre, Seminar Report: *Women in Peace Operations*, Lusaka, Zambia, 12–13 de octubre de 2009, 1, 12–13; DOMP, *Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts: A Strategy Workshop with Women’s Constituencies from Police and Troop Contributing Countries*, Pretoria, 7–9 de febrero de 2007, 5.
- <sup>63</sup> UNIFEM, “Women targeted or affected by armed conflict: What role for military peacekeepers?”, 1.
- <sup>64</sup> Ver M. Bastick, K. Grimm & R. Kunz, *Sexual Violence in Armed Conflict, Global Overview and Implications for the Security Sector* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2007).
- <sup>65</sup> IASC, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights Through Humanitarian Action*, septiembre de 2002, 135, <http://www.icva.ch/gstree.pdf>
- <sup>66</sup> UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”, 4.
- <sup>67</sup> Consejo de Seguridad, “Informe del Secretario General a raíz de la Resolución del Consejo de Seguridad 1820 (2008)”, S/2009/362, 20 de agosto de 2009, apdo. 21.
- <sup>68</sup> UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”, 4.
- <sup>69</sup> *Ibid.*, 3.
- <sup>70</sup> NATO, *Bi-SC Directive 40-1: Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure Including Measures for Protection During Armed Conflict*, Sept. 2009, 3.3(g); UNIFEM & DOMP, *Addressing Conflict Related Sexual Violence - An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* (Nueva York: ONU, 2010), 9.
- <sup>71</sup> IASC, *Sexual and Gender-Based Violence Against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response* (IASC, 2005), 34; UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”, 3–6.
- <sup>72</sup> IASC, septiembre de 2002, 135. Ver también ACNUR, *Sexual and Gender-Based Violence Against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response* (Ginebra: ACNUR, 2003).
- <sup>73</sup> UNIFEM & DOMP, *Addressing Conflict Related Sexual Violence - An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* (Nueva York: ONU, 2010), 21–26.
- <sup>74</sup> S/2009/362, 20 de agosto de 2009, apdo. 18.
- <sup>75</sup> UNIFEM, “Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?”, 5.
- <sup>76</sup> “Informe del Secretario General a raíz de la Resolución del Consejo de Seguridad 1820 (2008)”, apdo. 26.
- <sup>77</sup> NATO, *Bi-SC Directive 40-1: Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure Including Measures for Protection During Armed Conflict*, septiembre de 2009, 3.4.







# Aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad en la reforma del sector de la seguridad

## CONTENIDO

¿Cuáles son las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad?

¿Por qué son importantes las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad para la RSS?

¿Cómo pueden aplicarse las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad en la RSS?

Preguntas sobre mujer, paz y seguridad para la evaluación de la RSS

Más información

Está sobradamente reconocido que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades en materia de seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas. Asimismo, la integración de las cuestiones de género también es clave para la eficacia y responsabilidad del sector de la seguridad, así como para la implicación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

El Consejo de Seguridad de la ONU ha aprobado recientemente una serie de resoluciones sobre la necesidad de que los procesos de RSS tengan en cuenta las necesidades particulares en materia de seguridad de las mujeres y niñas, y promuevan la participación de las mujeres.

La presente Nota Práctica proporciona una breve introducción a las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad, y a su aplicación en la RSS. Se basa en una herramienta más extensa, y ambas forman parte de la **Caja de Herramientas sobre Género y la RSS**. Diseñada para proporcionar una introducción a cuestiones de género a los profesionales de la reforma del sector de la seguridad y a los responsables políticos, la Caja de Herramientas incluye 13 herramientas y sus correspondientes notas prácticas — ver *Más información*.

## ¿Cuáles son las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad?

Desde el año 2000, el Consejo de Seguridad de la ONU ha adoptado cuatro resoluciones sobre mujer, paz y seguridad:

**La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU**, adoptada en octubre de 2000, reconoce el impacto negativo particular que los conflictos armados tienen en las mujeres y la importante contribución de éstas en materia de seguridad y reconciliación. Insta a que haya una mayor representación de las mujeres en la prevención y gestión de conflictos. Otorga una especial atención a la necesidad de adoptar una perspectiva de género en la aplicación de los acuerdos de paz, los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y en la formación para las fuerzas de mantenimiento de la paz.

**La Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de la ONU**, adoptada en junio de 2008, exige que los estados tomen medidas especiales para proteger a mujeres y niñas de la violencia sexual en los conflictos armados, y garanticen el acceso de las víctimas a la justicia y a la asistencia. Enfatiza el papel de las fuerzas de la paz en la protección de civiles e insta a que exista un mayor número de mujeres miembros de dichas fuerzas. Solicita que la ONU desarrolle mecanismos en los procesos de DDR y de RSS para proteger a las mujeres de la violencia, tras previa consulta con mujeres y organizaciones de mujeres.

**La Resolución 1888 del Consejo de Seguridad de la ONU**, adoptada en septiembre de 2009, se centra también en la violencia sexual en los conflictos armados. Insta a la inclusión de las cuestiones de violencia sexual en los procesos de paz, acuerdos de DDR y RSS y en la reforma de la justicia. Establece nuevos mecanismos en la ONU para abordar la violencia sexual durante los conflictos. Vuelve a enfatizar la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y la inclusión de personal femenino en misiones de la ONU.

**La Resolución 1889 del Consejo de Seguridad de la ONU**, adoptada en octubre de 2009, amplía el interés del Consejo en la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, enfatizando su papel en la toma de decisiones políticas y económicas. Insta a la integración de la perspectiva de género en todos los procesos de recuperación tras conflictos, la financiación y la organización de actividades de capacitación de mujeres y estrategias concretas en materia de aplicación de la ley y la justicia para satisfacer las necesidades y prioridades de las mujeres y niñas.

## ¿Por qué son importantes las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad para la RSS?

La RSS es un proceso cuyo objetivo consiste en garantizar que las instituciones encargadas de la seguridad y justicia:

- Presten servicios de seguridad y justicia efectivos y eficientes que satisfagan las necesidades de las personas
- Sean responsables ante el estado y sus habitantes
- Operen en un marco de gobernanza democrática, sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho



**DCAF**

centro para la seguridad,  
el desarrollo y  
el estado de derecho

Recuadro 1	Formas de mejorar la participación de las mujeres en la RSS
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Incluir representantes del ministerio de la mujer / género</li> <li>■ Incluir representantes de redes de organizaciones de mujeres</li> <li>■ Organizar consultas con mujeres y grupos de mujeres</li> <li>■ Buscar la aportación de expertos en materia de género</li> <li>■ Incluir "experiencia en cuestiones de género" en los criterios utilizados para identificar a los miembros de equipos y comités pertinentes</li> </ul>	

El sector de la seguridad incluye a las fuerzas armadas, policía, servicios de inteligencia, gestión de fronteras y servicios de aduanas, instituciones de justicia y penales, proveedores de seguridad y justicia tradicionales o no reglamentarios, así como agentes con un papel en la gestión y supervisión de la creación y aplicación de planes de seguridad (ministerios, parlamentos, instituciones de defensores del pueblo, comisiones de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.).

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad son importantes para la RSS porque:

- Cada vez es más evidente que abordar las diferentes necesidades en materia de seguridad de mujeres, hombres, niñas y niños y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres en la toma de decisiones es esencial para una RSS eficiente. Es fundamental para asegurar la implicación local y una prestación eficaz de servicios de seguridad, así como una supervisión y responsabilidad reforzadas.
- Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad proporcionan un marco normativo con apoyo internacional para promover los derechos humanos de mujeres y niñas en situaciones de conflicto y posteriores a estos.
- La ONU, la Unión Europea, la Unión Africana, la OTAN y otras organizaciones internacionales y regionales implicadas en el apoyo a la RSS utilizan estas resoluciones como normas orientativas. Asimismo, muchos países elaboran políticas nacionales en materia de seguridad y desarrollo teniendo en consideración dichas resoluciones.

## ¿Cómo pueden aplicarse las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad en la RSS?

### Políticas nacionales de seguridad, defensa y RSS

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad exigen la participación activa y equitativa de la mujer en la elaboración de políticas en todos los niveles, la integración de la perspectiva de género y la creación de estrategias que aborden las necesidades, prioridades y capacitación de mujeres y niñas en materia de seguridad y justicia.

- Al elaborar y aplicar políticas relacionadas con la RSS, evaluar el impacto de las distintas opciones en mujeres, hombres, niñas y niños, y garantizar que expertos en género y mujeres participen plenamente en el proceso de elaboración de políticas.
- En todas las políticas relacionadas con la RSS, abordar explícitamente las necesidades en materia de seguridad y justicia de mujeres y niñas, cuestiones de violencia sexual y la promoción de las mujeres como participantes en igualdad en las instituciones del sector de seguridad.
- Elaborar planes nacionales de acción para aplicar las resoluciones que incluyan actividades de RSS. Dichos planes deberían nacer en un proceso integral y consultivo que implique a organizaciones de mujeres en su elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación.
- Controlar y evaluar i) cómo los temas relativos a mujer, paz y seguridad se abordan en los programas de RSS y, ii) la aplicación de los planes nacionales de acción.

- Establecer sistemas para asegurar la responsabilidad de miembros de agencias gubernamentales, servicios de seguridad y misiones de mantenimiento de la paz, en la aplicación de las obligaciones contenidas en las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad, tal como se incluyen en las políticas nacionales de seguridad, defensa o RSS.

### Participación de las mujeres en los procesos de la RSS e instituciones del sector de la seguridad

Las resoluciones sobre la mujer, paz y seguridad instan a los estados a tomar medidas para incrementar la participación de la mujer en la planificación y consolidación de la paz después de conflictos — en los que se incluyen los procesos de la RSS. También exhorta a las mujeres a implicarse en la toma de decisiones sobre mecanismos para la prevención, gestión y resolución de conflictos.

- Incluir a mujeres en todos los niveles de la gestión del sector de seguridad e instituciones de supervisión, tales como ministerios, comisiones de derechos humanos y defensorías del pueblo. Crear las condiciones para permitir la aportación de las organizaciones de mujeres.
- Potenciar el papel de la mujer y organizaciones de mujeres con objeto de que participen de modo significativo en procesos de RSS (ver Recuadro 1). Esto puede requerir consultas especiales con mujeres (para las que se proveerá transporte y cuidado de niños), o el desarrollo de capacidades y tutorías para proporcionar a las mujeres las competencias y conocimientos apropiados. La creación de coaliciones entre organizaciones de mujeres puede permitirles tener más voz.
- Aplicar estrategias que posibiliten a las mujeres alcanzar puestos más importantes dentro de las fuerzas armadas, servicios policiales, instituciones de defensa y el poder judicial (ver Recuadro 2).

### Reforma de la defensa

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad proporcionan recomendaciones sobre programas de DDR que integran la perspectiva de género (ver Recuadro 3), y sobre el control del personal de las fuerzas armadas y de seguridad.

- Abordar las necesidades particulares de hombres y mujeres excombatientes, así como de mujeres y niñas asociadas a fuerzas armadas y grupos armados, y de los hijos de éstas.
- Implicar a grupos de mujeres en la planificación y la aplicación de los programas de DDR, especialmente si se trata de mujeres beneficiarias, y en la reintegración de ex-combatientes.

Recuadro 2	Lista de verificación para promover el liderazgo de mujeres en las fuerzas armadas y servicios policiales
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apoyo a la promoción de las mujeres</li> <li>✓ Eliminación de barreras formales—como la exclusión de mujeres de ciertos tipos de servicios o funciones</li> <li>✓ Criterios de ascenso justos</li> <li>✓ Objetivos y política para la promoción de mujeres</li> <li>✓ Unidad con el cometido de apoyar y controlar la promoción de las mujeres</li> <li>✓ Asociación de personal femenino</li> <li>✓ Programa de tutorías</li> <li>✓ Entorno de trabajo favorable a las familias</li> <li>✓ Formación complementaria si fuera necesario</li> <li>✓ Cambio de actitudes discriminatorias</li> </ul>	

### Recuadro 3 Enseñanzas extraídas de procesos de DDR que integran la perspectiva de género

- Garantizar que los acuerdos de paz reconozcan a las mujeres y niñas asociadas a grupos o fuerzas armadas y a sus hijos como beneficiarios
- Trabajar con organizaciones de mujeres en la planificación y aplicación de DDR
- Efectuar una evaluación participativa de las necesidades, que implique a mujeres en todas las etapas y niveles
- Formar a todo el personal de DDR sobre cuestiones de género
- Asegurarse de que los centros de desmovilización sean seguros para las mujeres y niñas, incluyendo la disposición de personal femenino
- Alentar a las mujeres y niñas en procesos de DDR a que formen sus propios grupos y redes
- Dar prioridad a la rehabilitación y a la reintegración socioeconómica para hombres y mujeres
- Crear conexiones con programas de control de antecedentes del personal, recogida de armas cortas, iniciativas de seguridad de la comunidad y RSS

- Actuar para reducir la probabilidad de que el retorno de excombatientes a las comunidades civiles conlleve una mayor violencia sexual.
- Garantizar que se controle rigurosamente a los miembros de servicios armados o policiales nuevos o reformados, comprobando delitos de violencia sexual y otras violaciones del derecho humanitario y de los derechos humanos internacionales, prestando una atención especial a la protección de víctimas de violencia sexual.

#### Reforma policial

Para cumplir los compromisos de las resoluciones sobre la mujer, paz y seguridad, los procesos de reforma policial deberían dar prioridad a una aplicación de la ley que integre la perspectiva de género, la asistencia a víctimas de violencia sexual y el procesamiento de los responsables de violencia contra mujeres y niñas en conflictos armados.

- Reformar los mandatos, las prácticas operativas, la formación, el sistema de incentivos, las medidas de rendimiento, el empleo de personal y los sistemas de responsabilidad de la policía para que den prioridad a las cuestiones de violencia de género. Considerar la creación de unidades policiales especializadas—con personal masculino y femenino, vinculadas a servicios de apoyo social y jurídico para víctimas de violencia de género (ver Recuadro 4).
- Destinar recursos a la prevención, investigación y enjuiciamiento de la violencia sexual, así como a la asistencia y protección de víctimas.

#### Justicia transitoria y reforma del sector de la justicia

La justicia y la seguridad están estrechamente vinculadas. Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad exigen reformas en el sector de la justicia para garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de mujeres y niñas, incluyendo estrategias para abordar sus necesidades y prioridades.

- Reformar leyes y procedimientos, formación y prácticas judiciales para que aborden la violencia de género, de conformidad con las normas internacionales, estableciendo disposiciones especiales relativas al enjuiciamiento de los perpetradores y el apoyo a las víctimas.
- Mejorar el acceso de mujeres y niñas a la justicia apoyando la asistencia jurídica gratuita, los asistentes legales, la sociedad civil y actividades de alcance comunitario en el ámbito jurídico.
- Trabajar con países en situación de conflicto para apoyar la capacidad de investigar y enjuiciar los delitos de violencia contra mujeres cometidos durante conflictos armados, así como mantener la presión local e internacional para procesar a los perpetradores.

#### Preparación para el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad otorgan una atención especial a cómo los estados preparan a su personal para misiones de mantenimiento de la paz.

- Integrar una formación práctica sobre cuestiones de mujer, paz y seguridad, incluyendo la prevención de la violencia sexual, en la capacitación policial y militar. Complementarla con una formación específica para misiones dirigida a miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz (ver Recuadro 5).
- Desarrollar códigos de conducta y mecanismos de responsabilidad para abordar la explotación y el abuso sexual, y garantizar que los perpetradores sean considerados responsables—y que así se perciba en el país anfitrión.
- Establecer unidades especializadas para encabezar y supervisar la aplicación de políticas, estrategias y formación que tengan el fin de incrementar el reclutamiento y el despliegue de mujeres en operaciones de mantenimiento de la paz.

#### Durante conflictos armados

Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad exigen que las partes implicadas en conflictos armados respeten plenamente las leyes internacionales aplicables a los derechos y la protección de mujeres y niñas, cesen inmediatamente todos los actos de violencia sexual y adopten medidas especiales para proteger a los civiles de la violencia sexual.

- Documentar y compartir estrategias para proteger a los civiles de la violencia sexual durante conflictos armados, incluyendo acuerdos con actores no gubernamentales.



#### Preguntas sobre mujer, paz y seguridad para la evaluación de la RSS

Preguntas sobre mujer, paz y seguridad deberían integrarse en todas las evaluaciones de la RSS. Esto reforzará su integralidad y ayudará a garantizar que la RSS aborde las cuestiones apuntadas en las resoluciones. Entre las interrogantes clave están:

##### Sobre el proceso de evaluación

- ¿Incluye el mandato las necesidades y prioridades de mujeres y niñas en materia de seguridad y justicia?

### Recuadro 4 Servicios para víctimas de violencia sexual en Timor Leste <sup>1</sup>

Existe una red de Unidades de Personas Vulnerables en el seno de la policía nacional de Timor-Leste para tratar casos de violaciones, intentos de violación, violencia doméstica, abuso y abandono infantil, personas desaparecidas, paternidad y acoso sexual. La Unidad proporciona a víctimas y proveedores de servicios un punto de acceso identificable con funcionarios especializados en violencia de género. Se procura que haya personal femenino en todas las Unidades para entrevistar a mujeres víctimas. Desde el establecimiento de las Unidades ha aumentado el número de casos de violencia doméstica denunciados ante la policía y ha fomentado una colaboración y coordinación positivas entre la sociedad civil y la policía.

En colaboración con la sociedad civil se ha establecido una red funcional de servicios para víctimas de violencia sexual y doméstica y de abuso a niños. La red cuenta con una "sala segura" en el hospital nacional, facilitación de exámenes médicos y forenses, asesoramiento psicosocial, una casa de acogida y asistencia jurídica. Varias organizaciones están implicadas en la prestación de muchos de estos servicios, así como en educación pública y sensibilización.

- ¿Incluye el equipo de evaluación mujeres y hombres, así como personas con experiencia en cuestiones de género?
- ¿Se realizarán entrevistas con personal femenino y masculino de instituciones del sector de la seguridad, organizaciones de mujeres, expertos en materia de género y mujeres, hombres, niñas y niños de comunidades locales?
- ¿Se han tomado las medidas necesarias para asegurar que las mujeres participen en la evaluación? Por ejemplo, grupos de discusión formados sólo por mujeres, organización de transporte, cuidado de niños o seguridad.
- ¿Se han segregado los datos por sexo y edad?

#### Sobre las instituciones del sector de seguridad

- ¿Cómo identifican y abordan las instituciones del sector de seguridad las necesidades particulares de mujeres, hombres, niñas y niños en materia de seguridad y justicia?
- La legislación, las políticas y los protocolos nacionales e institucionales en materia de seguridad y defensa, ¿son apropiados para abordar las preocupaciones particulares de mujeres, hombres, niñas y niños y promover la participación de mujeres?
- ¿Tiene el personal del sector de seguridad la capacidad, a través de la formación y los recursos, de abordar las distintas necesidades de mujeres, hombres, niños y niñas en materia de seguridad y justicia?
- ¿Qué medidas especiales existen para abordar la violencia sexual?
- ¿Cómo están implicadas las organizaciones de mujeres, los ministerios de género / mujer y los expertos en materia de género en la supervisión del sector de seguridad y la colaboración con las instituciones de dicho sector?
- ¿Qué porcentaje del personal militar / policial / de justicia

#### Recuadro 5 Formación de los militares para proteger a los civiles de la violencia sexual

- Integrar la protección de civiles contra la violencia sexual en el programa de estudios, así como en la formación específica para las misiones
- Ser práctico, no teórico
- Incluir respuestas a la violencia sexual en la formación sobre situaciones posibles
- Implicar a las organizaciones de mujeres
- Incluir:
  - Evaluación de riesgos
  - Recopilación y análisis de datos
  - Enlace con la comunidad
  - Protocolos de remisión
- Desarrollar estrategias de protección física—como patrullas especiales—apropiadas al contexto
- Incluir—pero no limitarse a—la explotación y el abuso sexual.

(y otras instituciones de seguridad) es femenino? ¿Están las mujeres representadas en los rangos / niveles más altos?

- ¿Existen iniciativas apropiadas para incrementar el reclutamiento, la retención y la promoción del personal femenino?

#### Sobre el proceso de la RSS

- ¿Participan las mujeres en los órganos directivos de la RSS y están correctamente representadas en ellos? Por ejemplo, a través de representantes de una red de organizaciones de mujeres y el ministerio de género / mujeres.
- ¿Se consulta a mujeres y hombres a escala local?

## Más información

### Recursos

Bastick, M., Grimm, K. & Kunz, R., **Sexual Violence in Armed Conflict, Global Overview and Implications for the Security Sector**, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), 2007.

Genderforce, **Good and Bad Examples – Lessons Learned from Working With UNSCR 1325 in International Missions**, 2007.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, **OECD DAC Handbook on Security System Reform, Section 9: Integrating Gender Awareness and Equality**, 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), **Policy Briefing Paper: Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies**, 2007.

UNIFEM & Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, **Addressing Conflict Related Sexual Violence - An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice**, 2010.

Valasek, K., Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW), **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security**, 2006.

### Organizaciones

Programa de Género y Seguridad DCAF - <http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit>

Acción de la ONU contra la Violencia sexual en conflictos - [www.stoprapenow.org](http://www.stoprapenow.org)

UN-INSTRAW Programa de Género, Paz y Seguridad - <http://www.un-instraw.org/peace-y-security/programme-page/>

#### Caja de Herramientas sobre Género y la RSS

1. Reforma del Sector de Seguridad y Género
  2. Reforma Policial y Género
  3. Reforma de la Defensa y Género
  4. Reforma de la Justicia y Género
  5. Reforma Penal y Género
  6. Gestión de Fronteras y Género
  7. Supervisión Parlamentaria del Sector de Seguridad y Género
  8. Elaboración de Políticas en Materia de Seguridad Nacional y Género
  9. Supervisión por parte de la Sociedad Civil del Sector de Seguridad y Género
  10. Empresas de Seguridad y Militares Privadas y Género
  11. Evaluación, Seguimiento y Valoración de la RSS y Género
  12. Formación de Género para Personal del Sector de Seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad a la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre legislación e instrumentos internacionales y regionales

Estas herramientas y las notas prácticas están disponibles en [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).

El presente documento ha sido preparado por Megan Bastick de DCAF, basándose en la Herramienta 13, cuyos autores son Megan Bastick y Daniel de Torres de DCAF. Traducción: Societè Intonations.

<sup>1</sup> UNFPA, *Gender-Based Violence in Timor-Leste: A Case Study*, 2005, [http://www.unfpa.org/women/docs/gbv\\_timorleste.pdf](http://www.unfpa.org/women/docs/gbv_timorleste.pdf); FNUAP, *Terms of Reference: International Referral Network Project Coordinator: GBV Sub-Project*, 2010, <http://ocha-gwapps1.unog.ch/rw/res.nsf/db900SID/OCHA-83Z4LC?OpenDocument>; H. Myrntinen, *Poster Boys No More: Gender and SSR in Timor-Leste*, DCAF, 2009, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=111804&nav1=5>.

# Instrumentos internacionales y regionales relacionados con la reforma del sector de la seguridad y el género

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Género y reforma del sector de la seguridad</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Género y reforma de las fuerzas policiales</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Género y reforma del sector de la defensa</b> .....	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Género y reforma del sector de la justicia</b> .....	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Género y reforma penal</b> .....	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Género y gestión de fronteras</b> .....	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad</b> .....	<b>11</b>
<b>8</b>	<b>Género y elaboración de políticas de seguridad nacional</b> .....	<b>12</b>
<b>9</b>	<b>Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil</b> .....	<b>13</b>
<b>10</b>	<b>Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad</b> .....	<b>14</b>
<b>11</b>	<b>Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad</b> .....	<b>15</b>

Las 12 herramientas contenidas en la Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad exploran el modo en que la integración de las cuestiones de género en la reforma del sector de la seguridad (RSS) incrementa la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, así como la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS. La integración de las cuestiones relacionadas con el género en la RSS también es necesaria en aras del cumplimiento de las leyes, los instrumentos y las normas internacionales.

Existe una serie de resoluciones, convenciones, acuerdos y directrices internacionales que hacen referencia, tanto en términos generales como detallados, a la necesidad de lograr la igualdad de género, la transversalización de género, la inclusión de mujeres y hombres en los procesos de adopción de decisiones y en las instituciones con capacidad de decisión, la eliminación de la violencia de género y la protección de los derechos humanos de las mujeres. Numerosas leyes y normas internacionales establecen responsabilidades específicas para el sector de la seguridad. Dichas leyes, instrumentos y normas deberían guiar los procesos de reforma del sector de la seguridad.

A continuación se ofrece una recopilación de leyes e instrumentos claves pertinentes al género y a la reforma del sector de la seguridad. Asimismo, se mencionan los artículos concretos que guardan relación con las instituciones particulares del sector de la seguridad. Los instrumentos están ordenados cronológicamente y clasificados como instrumentos internacionales o regionales.

Se recomienda a los lectores consultar las normas de carácter más general relacionadas con el género y la reforma del sector de la seguridad en la sección 1, así como las normas relativas a la(s) parte(s) del sector de la seguridad que sean de su interés. La sección 1 contiene un apartado sobre las normas por las que se rige la reforma del sector de la seguridad y una recopilación de instrumentos internacionales y regionales.

Esta recopilación no incluye las leyes y normas por las que se rigen las empresas privadas militares y de seguridad; dichas normas se abordan en la sección 5 de la herramienta Género y empresas militares y de seguridad privadas.

# 1 Género y reforma del sector de la seguridad

## 1.1 Normas por las que se rige la reforma del sector de la seguridad

**Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Serie: Directrices y Referencias del CAD: Reforma de los sistemas de seguridad y gobernanza.**

Año de publicación: 2005

Las Directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE hacen hincapié en la importancia que tienen las cuestiones de género para la reforma del sector de la seguridad (RSS), reconociendo que la RSS ofrece una oportunidad para avanzar en el terreno de la igualdad de género, constatando que las mujeres participan en las iniciativas de creación de la paz, reconciliación y reconstrucción promovidas por la sociedad civil y enfatizando la importancia de las cuestiones de género para la mejora del profesionalismo de las fuerzas de seguridad. Además, las Directrices establecen que: "el hecho de garantizar la participación de las mujeres más allá del nivel comunitario de base mejora la legitimidad del proceso, al hacerlo más democrático y más capaz de responder a las necesidades de todos los sectores de la población afectada" (pág. 42).

**Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad**

Fecha de publicación: 24 de mayo de 2006

La Comisión Europea incluye la igualdad de género entre los valores comunes de la Unión Europea que desea promover en el marco de la reforma del sector de la seguridad. Uno de los principios rectores del apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad es que los procesos deberían "percibirse como un marco que permite afrontar los distintos retos a los que se enfrentan los Estados y su población en materia de seguridad sobre la base de un enfoque multisectorial, sensible a las cuestiones de género".

**Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en a gestión de crisis**

Fecha de adopción: 13 de noviembre de 2006

El Consejo de la Unión Europea subraya la importancia de la promoción de la igualdad de género y de la transversalización de género en el contexto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en todos los niveles. Además, hace hincapié en que "es necesario integrar plenamente la perspectiva de género en la construcción de la paz" (párr. 6) y en que "la perspectiva de género debería incorporarse en las políticas y actividades de la UE en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y en el del Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) (párr. 8).

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad (S/PRST/2007/3)**

Fecha de la declaración: 21 de febrero de 2007

El Presidente del Consejo de Seguridad declaró que: "el Consejo de Seguridad reconoce la interrelación entre la reforma del sector de la seguridad y otros factores importantes de la estabilización y la reconstrucción, como la justicia de transición, el desarme, la desmovilización, la repatriación, la reintegración y la rehabilitación de los excombatientes, el control de las armas pequeñas y las armas ligeras, así como las cuestiones relativas a la igualdad entre los géneros, los niños y los conflictos armados y los derechos humanos".

## 1.2 Instrumentos internacionales

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos**

Fecha de adopción: 10 de diciembre de 1948

La Declaración Universal de Derechos Humanos articula el derecho de toda persona a disfrutar de sus derechos y libertades "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición" (art. 2). El artículo 3 establece que: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". El artículo 7 estipula que: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley".

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966

Artículo 26: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. En este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (A/34/46)**

Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1979

La CEDAW busca poner fin a la discriminación contra la mujer, definida como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera" (art. 1). La Convención hace responsables a los Estados Miembros de la adopción de leyes y otras medidas apropiadas, como la derogación de las disposiciones penales nacionales de carácter discriminatorio, con el fin de prohibir cualquier tipo de discriminación contra las mujeres y crear un marco de protección jurídica de los derechos de estas. Además, la Convención exige expresamente a los Estados la adopción de medidas encaminadas a eliminar los prejuicios y los roles estereotipados de hombres y mujeres, suprimir

todas las formas de trata de mujeres, garantizar el derecho de estas a "participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales" (art. 7 b) y a garantizar el derecho a disfrutar de las mismas oportunidades de empleo, promoción, seguridad laboral, igualdad de remuneración e igualdad ante la ley.

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104)**

Fecha de adopción: 20 de diciembre de 1993

Este fue el primer instrumento internacional de derechos humanos que aborda de forma exclusiva la violencia contra la mujer. La Declaración insta a los Estados a abstenerse de practicar la violencia contra la mujer y a proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia contra la mujer. Asimismo, se exhorta a los Estados a dar acceso a los mecanismos de justicia a las mujeres que sean objeto de violencia, evitar la reincidencia en la victimización, garantizar una dotación presupuestaria adecuada para las actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer y colaborar con (y mejorar el trabajo de) los movimientos y las organizaciones no gubernamentales de mujeres. La Declaración hace un también un llamado a los Estados para que adopten "medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer" (art. 4-i).

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing se adoptaron por unanimidad en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Incluyen 12 áreas de interés crucial y centenares de medidas en relación con la promoción y el empoderamiento de la mujer. Entre ellas figuran numerosas obligaciones relacionadas con el sector de la seguridad. Esas obligaciones incluyen el deber de garantizar el acceso a unos servicios jurídicos gratuitos o de bajo costo; el equilibrio de género en los organismos gubernamentales, las entidades administrativas del sector público y el poder judicial; y la provisión de educación y capacitación en derechos humanos con perspectiva de género a las fuerzas policiales, militares, funcionarios de prisiones, miembros del poder judicial, miembros de los parlamentos y personas que trabajan en el ámbito de la inmigración.

**Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva del género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz (S/2000/693)**

Fecha de adopción: 31 de mayo de 2000

La Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia se adoptaron durante un seminario organizado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, acogido por el Gobierno de Namibia en Windhoek. La resolución 1325 del Consejo de

Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad tomó nota de la Declaración y del Plan de Acción, que establecen lo siguiente:

- "los principios de equidad e igualdad de género deben estar presentes en toda la misión, a todos los niveles, asegurando, de esa forma, la participación de la mujer y el hombre, como copartícipes y beneficiarios en un pie de igualdad, en todos los aspectos del proceso de paz a partir del mantenimiento de la paz, la reconciliación y la consolidación de la paz, en pro de una situación de estabilidad política en la que las mujeres y los hombres participen por igual en el desarrollo político, económico y social de sus países" (Preámbulo).
- "de conformidad con el objetivo del Secretario General de que haya un 50% de mujeres en cargos directivos y de adopción de decisiones, se deben hacer esfuerzos más decididos para seleccionar y nombrar mujeres como Representantes Especiales del Secretario General y personal superior de terreno para las operaciones de mantenimiento de la paz" (párr. 3).
- "Las Naciones Unidas deben dar el ejemplo aumentando rápidamente el número de mujeres en los puestos de categoría superior del personal civil en las operaciones de apoyo a la paz en todos los departamentos pertinentes de la Sede, incluido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y sobre el terreno" (párr. 5).
- "En todos los programas y cursos de capacitación para las operaciones de apoyo a la paz se debe incorporar la perspectiva de género a nivel regional y nacional y, en particular, en los patrocinados directamente por la Oficina de Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz" (párr. 6).
- "Se deben elaborar procedimientos operativos estandarizados que se apliquen a todos los componentes de la misión sobre las cuestiones de agresión sexual y acoso sexual" (párr. 7).

**Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**

Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoció por primera vez las funciones y necesidades de las mujeres en situaciones de guerra y post-conflicto, desde las víctimas de guerra hasta las combatientes y el personal de consolidación de la paz. La resolución va dirigida a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a las partes en conflictos armados y a todos los actores involucrados en los acuerdos de paz y en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración. En ella se destaca la importancia de que las mujeres "participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos" (Preámbulo). La resolución insta asimismo a apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales; proteger a las mujeres y las niñas frente a la violencia de género; adoptar medidas dirigidas a garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la policía y el sistema judicial; acabar con la impunidad de los responsables de genocidio, de delitos contra la humanidad y violencia sexual y de otro tipo

contra las mujeres y las niñas; y fomentar la transversalización de género en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración. La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas está adquiriendo una visibilidad creciente, y una serie de países donantes para la RSS han desarrollado planes de acción nacionales para la aplicación de la citada resolución.

### 1.3 Instrumentos regionales

#### **Consejo de Europa, Convenio Europeo de Derechos Humanos**

Fecha de adopción: 4 de noviembre de 1950

El artículo 14 del Convenio establece que "el goce de los derechos y libertades (...) ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación".

#### **Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)**

Fecha de adopción: 9 de junio de 1994

Esta Convención insta a los actores involucrados en el sector de la seguridad, incluidos los gobiernos, el sector de la justicia y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, a prevenir, castigar y erradicar la violencia física, sexual y psicológica contra las mujeres que tenga lugar dentro de la familia o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, incluida la "violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo (...)"; o que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (art. 2).

#### **Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), Declaración sobre Género y Desarrollo**

Fecha de adopción: 8 de septiembre de 1997

Los Jefes de Estado o de Gobierno de la SADC "se adhieren a la decisión del Consejo sobre (...) el establecimiento de un marco normativo para la incorporación de la perspectiva de género en todas las actividades de la SADC y el fortalecimiento de las iniciativas de los países miembros dirigidas a lograr la igualdad de género" (párr. F-i). Además, manifiestan el compromiso de sus respectivos países con: "la derogación y reforma de todas las leyes, la modificación de las constituciones y el cambio de las prácticas sociales que todavía hoy discriminan a las mujeres, así como con la promulgación de leyes sensibles al género que las empoderen" (párr. H-iv).

#### **Comunidades Europeas, Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos**

Fecha de adopción: 2 de octubre de 1997

Se trata del primer tratado internacional que hizo hincapié expresamente en la discriminación basada en la orientación sexual. De acuerdo con su artículo 2-7 (anterior artículo 6a), "el Consejo, por unanimidad basado en una propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo,

podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual".

#### **Organización de Estados Americanos (OEA), Programa Interamericano para la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (AG/RES. 1732).**

Fecha de adopción: 5 de junio de 2000

Este Programa recomienda a los Estados miembros de la OEA "asegurar la integración de la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas relacionadas con todas las esferas de la sociedad, y del gobierno" (IV-1-4).

#### **Resolución del Parlamento Europeo sobre la participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos (2000/2025(INI))**

Fecha de adopción: 30 de noviembre de 2000

La resolución "pide a la Comisión y a los Estados miembros que tengan en cuenta las diferencias específicas de los géneros en sus iniciativas de paz y seguridad", incluida la provisión de capacitación de género al personal militar "a fin de que el respeto a la mujer se convierta en algo evidente y en el ejército prevalezca una mentalidad favorable a la mujer" (párr. 8).

#### **Unión Africana, Declaración sobre la democracia, y la buena gestión política, económica y empresarial AHG/235 (XXXVIII)**

Fecha de adopción: 18 de julio de 2002

La Unión Africana emitió esta declaración en el marco de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). En ella se reconoce que: "la marginación de las mujeres sigue siendo una realidad a pesar de los avances registrados en los últimos años", y las partes se comprometen a "trabajar con vigor renovado para garantizar la igualdad de género y la integración plena y efectiva de las mujeres en el desarrollo político y socioeconómico" (párr. 22).

#### **Unión Africana, Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África**

Fecha de adopción: 11 de julio de 2003

El Protocolo establece que "los Estados partes combatirán todas las formas de discriminación contra la mujer a través de medidas legislativas, institucionales y de otros tipos" (art. 2-1). Los Estados partes garantizarán "una representación y una participación mayores y efectivas de las mujeres en todos los niveles de la adopción de decisiones (art. 9-2) y que "las mujeres tengan derecho a una existencia pacífica y a participar en la promoción y el mantenimiento de la paz" (art. 10-1). El art. 8 dispone que "los Estados partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar el acceso efectivo de las mujeres a los servicios jurídicos y judiciales, incluida la asistencia legal, y el apoyo a las iniciativas locales, nacionales, regionales y continentales dirigidas a proporcionar acceso a estos servicios para las mujeres".

### **Unión Africana, Declaración solemne sobre la igualdad entre los géneros en África**

Fecha de adopción: 8 de julio de 2004

La declaración de la Unión Africana aborda la importancia de transversalización de género. En su artículo 12, los Estados miembros se comprometen a "informar anualmente sobre los progresos realizados en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género, así como a apoyar y promover todas las cuestiones planteadas en esta Declaración, tanto a escala nacional como regional, y a proporcionar regularmente al resto de países información actualizada sobre los avances logrados (...)".

### **Comunidad del Pacífico, Plataforma Revisada de Acción del Pacífico para el adelanto de la mujer y la igualdad de género de 2005 a 2015: un capítulo regional**

Fecha de adopción: 20 de agosto de 2004

La Plataforma de Acción de la Comunidad del Pacífico insta a aplicar la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a mejorar los datos desagregados por sexo y el uso de indicadores de género, a impartir formación en materia de género al personal de mantenimiento de la paz, a incluir a las mujeres en todos los procesos y en la toma de decisiones en las esferas de la paz y la justicia, a eliminar la violencia contra la mujer y a garantizar la igualdad de acceso a la justicia. La Plataforma hace un llamamiento a los gobiernos para "reconocer y mejorar la inclusión de las mujeres en los sistemas de alerta temprana, los procesos y negociaciones de paz y prevención de conflictos y la reconstrucción post-conflicto" así como para "recurrir a las organizaciones internacionales y regionales para concienciar al personal de mantenimiento de la paz sobre las cuestiones de género a fin de garantizar que sean sensibles a estos problemas sobre el terreno" (párr. 121).

### **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Plan de Acción de la OSCE para la Promoción de la Igualdad de Género (MC.DEC/14/04)**

Fecha de adopción: 7 de diciembre de 2004

El Plan de Acción de la OSCE establece que "la igualdad de derechos de mujeres y hombres y la protección de sus derechos humanos son esenciales para la paz, la democracia sostenible, el desarrollo económico y, por consiguiente, para la seguridad y la estabilidad en la región de la OSCE" (Preámbulo).

### **Secretaría de la Commonwealth, Plan de Acción del Commonwealth para la Igualdad de Género 2005-2015**

Año de publicación: 2005

El Plan de Acción reitera "un objetivo de, al menos, un 30% de mujeres en la toma de decisiones en los sectores público y privado en 2005" y recomienda a los Estados "incluir a las mujeres en todos los niveles de la consolidación de la paz, el mantenimiento de la paz, la prevención, mediación y resolución de conflictos, así como en las actividades de reconciliación y reconstrucción post-conflicto" (párr. 6). Además, alienta a incorporar de forma transversal la igualdad de género, los derechos humanos y el VIH/SIDA en la capacitación impartida a las instituciones del sector de la seguridad, y anima a los gobiernos a "mejorar la recogida, el análisis y la difusión de datos desagregados por sexo para los procesos de formulación de políticas, planificación y ejecución" (párr. 4-12).

### **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Decisión núm. 14/05 relativa al papel de las mujeres en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación post-conflicto**

Fecha de adopción: 6 de diciembre de 2005

La Decisión alienta a "los Estados participantes a desarrollar listas nacionales de candidatas potenciales (...) y a adoptar medidas activas para garantizar que las mujeres estén plenamente informadas sobre los puestos de trabajo que se ofrezcan en el ámbito relacionado con los procesos de prevención de conflictos y de rehabilitación post-conflicto, en particular para el desempeño de puestos de alta dirección, y que se les anime a presentar sus candidaturas" (párr. 3).

Además, insta a los Estados participantes y a las estructuras de la OSCE "a apoyar y alentar la impartición de programas educativos y de capacitación especialmente centrados en las mujeres y las niñas, así como la ejecución de proyectos dirigidos a promover la participación de las mujeres en la construcción de una paz duradera; a empoderar a las organizaciones de mujeres; a respaldar las iniciativas de paz de las mujeres a través de los medios de comunicación y de la realización de talleres sobre derechos humanos e igualdad de género; y a concienciar a las mujeres sobre la importancia que tiene su participación en los procesos políticos" (párr. 6).

### **Resolución del Parlamento Europeo sobre la homofobia en Europa**

Fecha de adopción: 26 de abril de 2007

La resolución del Parlamento Europeo "pide a la Comisión que asegure la prohibición, en todos los sectores, de la discriminación basada en la orientación sexual (...)" (párr. 4). Asimismo, pide a los Estados miembros "que tomen cualquier otra medida que consideren adecuada para la lucha contra la homofobia y la discriminación basada en la orientación sexual, y que promuevan y apliquen el principio de igualdad en sus sociedades y ordenamientos jurídicos" (párr. 10). Además, "insta a los Estados miembros a que tomen las medidas legislativas adecuadas para suprimir la discriminación que sufren las parejas del mismo sexo en materia de herencia, derechos de propiedad, arrendamientos, derechos de pensión, impuestos, seguridad social, etc." (párr. 11).

## **2 Género y reforma de las fuerzas policiales**

### **2.1 Instrumentos internacionales**

#### **Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (A/34/46)**

Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1979

En virtud de la CEDAW, los Estados partes se comprometen a: "c) (...) garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación; d) Abstenerse de incurrir en todo acto a

práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación" (art. 2). Para ello es necesario reformar los servicios policiales con objeto de garantizar una protección jurídica eficaz y equitativa para las mujeres, y que los propios servicios policiales no las discriminen. La CEDAW insta además a lograr la igualdad de representación de las mujeres y los hombres en las esferas laborales, y exige que la reforma de las fuerzas policiales aborde la igualdad de acceso a las oportunidades profesionales.

**Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General núm. 19 (11º período de sesiones, 1992) sobre la violencia contra la mujer**

Año de adopción: 1992

La Recomendación General núm. 19 del Comité de la CEDAW dispone que es indispensable que se capacite en materia de género a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención (párr. 24 b).

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104)**

Fecha de adopción: 20 de diciembre de 1993

La Declaración hace un llamamiento a los Estados para que adopten "medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer" (art. 4-i).

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Plataforma de Acción dispone que "las mujeres pueden ser vulnerables a los actos de violencia perpetrados por personas que ocupan puestos de autoridad tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones. La capacitación de todos los funcionarios en derecho humanitario y derechos humanos y el castigo de quienes cometen actos de violencia contra la mujer contribuirían a impedir que esa violencia fuera cometida por funcionarios públicos en quienes las mujeres deberían poder confiar, como los funcionarios de la policía y de las cárceles y las fuerzas de seguridad" (párr. 121). Los gobiernos se comprometieron a impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género al personal policial (párr. 232 i)), así como a garantizar que las mujeres tengan el mismo derecho que los hombres a ser agentes de policía (párr. 232 m)).

**Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 52/86 sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer (A/RES/52/86)**

Fecha de adopción: 2 de febrero de 1998

El anexo de la resolución proporciona ejemplos concretos de la acción estatal necesaria para que la policía pueda combatir la violencia contra la mujer. En su párrafo 8, se exhorta a los Estados a que "[c]onfieran a la policía la autoridad requerida

para responder con prontitud a todo incidente de violencia contra la mujer" y a que "[a]lienten a las mujeres a ingresar en los cuerpos de policía, incluso a nivel operativo". Además, "[s]e exhorta a los Estados Miembros, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones que luchan en pro de la igualdad de la mujer, junto con las asociaciones profesionales pertinentes, a que (...): a) Establezcan módulos de capacitación obligatorios, transculturales y sensibles a la diferencia entre los sexos, destinados a la policía (...) en que se examine el carácter inaceptable de la violencia contra la mujer, sus repercusiones y consecuencias y que promuevan una respuesta adecuada a la cuestión de ese tipo de violencia" (párr. 12 del anexo).

**Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**

Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es un documento clave que influye poderosamente en las organizaciones policiales a la hora de incorporar los aspectos de género en la reforma. El párrafo 8-c "[p]ide a todos los que participan en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas (...) [m]edidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial". El Consejo invita a los Estados Miembros a que incorporen la protección, los derechos y las necesidades particulares de las mujeres, así como la importancia de involucrar a estas en todas las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz, en sus programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue (art. 6).

## 2.2 Instrumentos regionales

**Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)**

Fecha de adopción: 9 de junio de 1994

Los Estados partes se comprometen a "fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer" (art. 8 c)).

**Organización de Estados Americanos, Programa Interamericano para la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (AG/RES.1732).**

Fecha de adopción: 5 de junio de 2000

En este Programa, la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA recomienda a los gobiernos de los Estados partes "[a] poyar la provisión de actividades de educación y capacitación continua en materia de género para funcionarios judiciales y legislativos y oficiales de la policía de ambos sexos (...)" (apartado IV-1-13).

**Consejo de Europa, Recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia**

Fecha de adopción: 30 de abril de 2002

El Comité de Ministros recomienda a los Estados miembros incluir el tratamiento de la violencia doméstica, además de otras formas de violencia que afecta a la mujer, en los programas básicos de formación de las fuerzas policiales (párrafo 8 del apéndice).

**Unión Africana, Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África**

Fecha de adopción: 11 de julio de 2003

Los Estados partes se comprometen a adoptar todas las medidas adecuadas para asegurar "que los órganos encargados de hacer cumplir la ley a todos los niveles cuenten con los medios necesarios para interpretar eficazmente y hacer cumplir los derechos asociados a la igualdad de género" y "que las mujeres tengan una representación equitativa en los órganos judiciales y encargados de hacer cumplir la ley".

## 3 Género y reforma del sector de la defensa

### 3.1 Instrumentos internacionales

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (A/34/46)**

Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1979

El objetivo de la CEDAW es evitar la discriminación contra la mujer y asegurar su pleno desarrollo y promoción. Desde el punto de vista de la reforma del sector de la defensa, esto implica que las instituciones responsables de la defensa, incluidos los ministerios y las fuerzas armadas, deberían "asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres (...) el derecho a las mismas oportunidades de empleo" (art. 11-1-b).

**Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Medios de aplicar el artículo 21 de la CEDAW: Análisis de los artículo 7 y 8 de la Convención (CEDAW/C/1994/4)**

Fecha de adopción: 4 de febrero de 1994

El Comité de la CEDAW adoptó una Recomendación General sobre los artículos 7 y 8 de la convención, que aborda específicamente en la participación de las mujeres en el sector militar. El Comité señaló que: "El servicio militar es importante para la mujer en su rol como ciudadana. (...) [E]l servicio militar constituye parte integrante de todos los sistemas políticos; (...) Como el estamento militar constituye un elemento importante del orden estatal, la adopción de decisiones y la capacidad de gobernar, todos los ciudadanos deberían preocuparse por el tipo de ejército que tienen. Si

queda al margen del estamento militar, la mujer no podrá participar en la adopción de las decisiones relacionadas con la utilización de las fuerzas militares, los cambios de las instituciones militares, y el control general de su funcionamiento. El estamento militar representa una gran proporción de los gastos públicos, constituye un empleador de importancia y proporciona oportunidades de carrera y de capacitación, que a menudo pueden ser la base para desarrollar carreras diferentes de la militar (párrs. 29 y 30).

Asimismo, el Comité observó lo siguiente: "La cuestión de la participación de la mujer en el estamento militar reviste un significado particular en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz, cuya finalidad principal es evitar los conflictos o restarles virulencia para dar paso a una solución pacífica (...). A medida que las operaciones de mantenimiento de la paz cobran mayor importancia, habrá que acabar por preguntarse si la exclusión de la mujer de las tareas de mantenimiento de la paz es aceptable. En vista de que las operaciones de mantenimiento de la paz difieren en muchos aspectos de las operaciones militares tradicionales y entrañan características relacionadas con la solución de los conflictos, quizá una mayor presencia de la mujer pudiera suponer un cambio (párrs. 33 y 34).

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Plataforma de Acción reconoce que: "Aunque las mujeres han comenzado a desempeñar una función importante en la solución de conflictos, en el mantenimiento de la paz y en los mecanismos de defensa y de relaciones exteriores, siguen estando insuficientemente representadas en los niveles de adopción de decisiones. Para que las mujeres desempeñen en pie de igualdad una función en la tarea de lograr y mantener la paz, deben alcanzar responsabilidades políticas y económicas y estar representadas debidamente en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones (párr. 134). Lo anterior se refiere a la necesidad de implicar a las mujeres en todos los niveles de la gestión de la defensa y en los procesos de la reforma del sector de la defensa.

El amplio compromiso de la Plataforma de perseguir la igualdad de género requiere que los Estados proporcionen las mismas oportunidades a los hombres y las mujeres. Por lo tanto, los procesos de reforma del sector de la defensa deberían incluir elementos dirigidos a reducir el sesgo de género en las fuerzas armadas en lo que respecta a la contratación, la promoción y la composición de dichas fuerzas. Además, la Plataforma de Acción dispone que: "Las mujeres pueden ser vulnerables a los actos de violencia perpetrados por personas que ocupan puestos de autoridad tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones. La capacitación de todos los funcionarios en derecho humanitario y derechos humanos y el castigo de quienes cometen actos de violencia contra la mujer contribuirían a impedir que esa violencia fuera cometida por funcionarios públicos en quienes las mujeres deberían poder confiar, como los funcionarios de la policía y de las cárceles y las fuerzas de seguridad" (párr. 121). Los gobiernos se comprometieron a impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género al personal militar (párr. 232 i)).

### **Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**

Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas "[a]lienta a todos los que participen en la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración a que tengan presentes las necesidades distintas de los excombatientes según sean del género femenino o masculino y tengan en cuenta las necesidades de sus familiares a cargo" (art. 13). El Consejo invita a los Estados Miembros a que incorporen la protección, los derechos y las necesidades particulares de las mujeres, así como la importancia de involucrar a estas en todas las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz, en sus programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue (art. 6).

## **3.2 Instrumentos regionales**

### **Resolución del Parlamento Europeo sobre la participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos (2000/2025(INI))**

Fecha de adopción: 30 de noviembre de 2000

Esta resolución "pide a la Comisión y a los Estados miembros que tengan en cuenta las diferencias específicas de los géneros en sus iniciativas de paz y seguridad, y para ello (...) velen por que, en una fase temprana de la formación de los militares, se les imparta una formación en materia de géneros a fin de que el respeto a la mujer se convierta en algo evidente y en el ejército prevalezca una mentalidad favorable a la mujer" (párr. 8 d)). Además, "[p]ide al Consejo y a los Estados miembros que fomenten la sensibilización de la especificidad de los géneros en las operaciones de paz, seguridad y reconstrucción en que participen, y que con tal fin (...) garanticen que todo el personal militar, tanto hombres como mujeres, específicamente el personal de fomento y mantenimiento de la paz, reciba una sólida formación sobre cuestiones de género" (párr. 14 b)).

### **Consejo de Europa, Recomendación 1742 (2006) sobre los derechos humanos de los miembros de las fuerzas armadas**

Fecha de adopción: 11 de abril de 2006

La Asamblea Parlamentaria "considera que el Consejo de Europa debería prestar mayor atención a la situación de la mujer en las Fuerzas Armadas. Son muchas las mujeres militares que sufren acoso sexual. Asuntos tales como la asignación de los servicios y el acceso a determinados cargos, estructura de carrera e igualdad de derechos se prestan a la discriminación en su contra, cosas que necesitan un profundo examen por sí mismas" (párr. 6). La Asamblea pide a los Estados miembros que den una serie de pasos encaminados a garantizar una protección genuina y efectiva de los derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas.

### **Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de crisis**

Fecha de adopción: 13 de noviembre de 2006

En el párrafo 8, el Consejo hace hincapié en que "la perspectiva de género debería incorporarse en las políticas y actividades de la UE en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y en el del desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR). Los programas de DDR deberían garantizar una identificación y un registro tempranos de las mujeres combatientes, y que ambos sexos puedan participar en pie de igualdad en dichos programas. Las mujeres necesitan disfrutar de igualdad de acceso al paquete de asistencia al que tengan derecho en virtud del programa de DDR y a participar en las actividades de reintegración económica".

# **4 Género y reforma del sector de la justicia**

## **4.1 Instrumentos internacionales**

### **Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (A/34/46)**

Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1979

Los Estados partes se comprometen a: "a) Consagrar (...) en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio; b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer; c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación; d) Abstenerse de incurrir en todo acto a práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación; (...) f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer; g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer." (Art. 2).

La CEDAW especifica una serie de esferas en las que debe garantizarse la igualdad de las mujeres, como la vida pública y política, la educación, la salud, el empleo y la vida familiar. En muchos casos es necesario reformar las leyes para poder cumplir estas obligaciones. En particular, los Estados partes deben reconocer que la mujer es igual que el hombre ante la ley, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. Las mujeres tendrán los mismos derechos para administrar bienes y se les dispensará un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales (art. 15).

**Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General núm. 19 (11º período de sesiones, 1992) sobre la violencia contra la mujer**

Año de adopción: 1992

La Recomendación General núm. 19 del Comité de la CEDAW dispone que es indispensable que se capacite en materia de género a los funcionarios judiciales a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención (párr. 24 b)).

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104)**

Fecha de adopción: 20 de diciembre de 1993

De conformidad con el artículo 4, los Estados deberán: "c) Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares; d) Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido (...); y "i) Adoptar medidas para que (...) los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer".

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Plataforma de Acción insta a los gobiernos a "[r]evisar las leyes nacionales incluidas las normas consuetudinarias y las prácticas jurídicas en las esferas del derecho de familia, el derecho civil, penal, laboral y comercial con objeto de asegurar la aplicación de los principios y procedimientos de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes mediante la legislación nacional, revocar cualesquiera leyes restantes que discriminen por motivos de sexo y eliminar el sesgo de género en la administración de justicia" (párr. 232 d)). Los gobiernos adoptarán medidas dirigidas a "[a]segurar el acceso a servicios jurídicos gratuitos o de bajo costo, incluida la capacitación jurídica básica, especialmente para las mujeres que viven en la pobreza" (párr. 61 a)). Además, los gobiernos se comprometieron a "Garantizar que las mujeres tengan el mismo derecho que los hombres a ser jueces, abogados, funcionarios de otro tipo en los tribunales" (párr. 232 m)).

**Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 52/86 sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer (A/RES/52/86)**

Fecha de adopción: 2 de febrero de 1998

La resolución insta a los Estados miembros "a que examinen o evalúen su legislación y sus principios, procedimientos, políticas y prácticas legales vigentes en materia penal, en forma consonante con su propio ordenamiento jurídico, a fin de determinar si tienen un efecto negativo en la mujer y, de ser así, los modifiquen para que la mujer reciba un trato

imparcial en el sistema de justicia penal" (párr. 1) y "a que promuevan una política activa y manifiesta que incorpore un criterio de equidad entre los sexos en la formulación y ejecución de todas las políticas y programas en materia de prevención del delito y justicia penal que puedan contribuir a eliminar la violencia contra la mujer a fin de que, antes de que se adopten decisiones, Las mismas se hayan analizado para asegurar que no entrañen prejuicios basados en el sexo" (párr. 3). Se exhorta a los Estados Miembros a que "examinen, evalúen y enmienden sus procedimientos penales, según proceda, para cerciorarse de que (...) [l]as mujeres que sean víctimas de violencia gocen de igual oportunidad para prestar declaración en los procesos penales que los demás testigos, y de que se hayan adoptado medidas para facilitar dicho testimonio y proteger su intimidad" (párr. 7 c)).

Además, se exhorta a los Estados Miembros a que (...) "a) Establezcan módulos de capacitación obligatorios, transculturales y sensibles a la diferencia entre los sexos, destinados a la policía y los funcionarios del sistema de justicia penal en que se examine el carácter inaceptable de la violencia contra la mujer, sus repercusiones y consecuencias y que promuevan una respuesta adecuada a la cuestión de ese tipo de violencia" (párr. 12 del anexo).

**Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**

Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que incluyan medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución y el sistema judicial (párr. 8 c)). El Consejo de Seguridad "[s]ubraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas" (párr. 11).

## 4.2 Instrumentos regionales

**Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)**

Fecha de adopción: 9 de junio de 1994

La Convención exige a los Estados proceder "con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y (...) castigar todo acto de violencia contra la mujer" (art. 7-b). Los Estados partes se comprometen a adoptar medidas específicas para fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer (art. 8-c).

**Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), Declaración sobre Género y Desarrollo**

Fecha de adopción: 8 de septiembre de 1997

A través de esta Declaración, los Jefes de Estado de la SADC se comprometieron a sí mismos y a sus respectivos países a proceder a "la derogación y reforma de todas las

leyes, la modificación de las constituciones y el cambio de las prácticas sociales que todavía hoy discriminan a las mujeres", así como a "la promulgación de leyes sensibles al género que las empoderen" (art. H-iv).

**Organización de Estados Americanos, Programa Interamericano para la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (AG/RES.1732)**

Fecha de adopción: 5 de junio de 2000

En este Programa, la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA recomienda a los gobiernos de los Estados partes que apoyen la provisión de actividades de educación y capacitación continua en materia de género para funcionarios judiciales de ambos sexos (apartado IV-1-13).

**Consejo de Europa, Recomendación Rec5 (2002) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia**

Fecha de adopción: 30 de abril de 2002

El Comité de Ministros recomienda a los Estados miembros incluir el tratamiento de la violencia doméstica, además de otras formas de violencia que afecta a la mujer, en los programas básicos de formación de las fuerzas policiales y "alentar la inclusión de temas relacionados con la violencia contra la mujer en la formación de los jueces" (párrafos 8 y 11 del apéndice).

**Unión Africana, Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África**

Fecha de adopción: 11 de julio de 2003

El Protocolo establece en su art. 2-1 que "los Estados partes combatirán todas las formas de discriminación contra la mujer a través de medidas legislativas, institucionales y de otros tipos". Además, deberán "incluir en sus constituciones nacionales y en otros instrumentos legislativos (...) el principio de igualdad entre hombres y mujeres y garantizar su aplicación efectiva". El art. 8 dispone que "las mujeres y los hombres son iguales ante la ley y tendrán derecho a idéntica protección y beneficio de la ley. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a los servicios jurídicos y judiciales, incluida la asistencia legal, y el apoyo a las iniciativas locales, nacionales, regionales y continentales dirigidas a proporcionar acceso a estos servicios para las mujeres (...); que los órganos encargados de hacer cumplir la ley a todos los niveles cuenten con los medios necesarios para interpretar eficazmente y hacer cumplir los derechos asociados a la igualdad de género; que las mujeres tengan una representación equitativa en los órganos judiciales y encargados de hacer cumplir la ley; y la reforma de las leyes y prácticas discriminatorias existentes con el fin de promover y proteger los derechos de las mujeres".

**Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de crisis**

Fecha de adopción: 13 de noviembre de 2006

El Consejo subraya la importancia de "abordar la perspectiva de género en el contexto de las actividades de promoción del Estado de Derecho. La igualdad de género también podría

promoverse en las situaciones post-conflicto mediante la introducción de reformas en el sector de la justicia, a través de la revisión de las leyes discriminatorias (como las referentes a la herencia, las relaciones familiares, la propiedad y el empleo) y del empoderamiento de las mujeres para acceder a las instituciones de justicia económica y social y del Estado de Derecho" (párr. 9). El Consejo hace hincapié en "la importancia de incluir medidas contra la violencia sexual y de género en los mecanismos de justicia transicional. Todos los planes de consolidación de la paz y de reconstrucción deberían incluir mecanismos integrales de protección y apoyo a las víctimas" (párr. 10).

## 5 Género y reforma penal

### 5.1 Instrumentos internacionales

**Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos**

Fecha de adopción: 30 de agosto de 1955

Este instrumento se adoptó en 1955 en el marco del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, y fue aprobado por el Consejo Económico y Social en 1957 y en 1977. Contiene una serie de reglas dirigidas a mejorar el trato dispensado a las reclusas, como las que se enumeran a continuación:

Regla 8 a): "Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado."

Regla 23 1): "En los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes. Hasta donde sea posible, se tomarán medidas para que el parto se verifique en un hospital civil (...)."

De acuerdo con la regla 53 1), "En los establecimientos mixtos, la sección de mujeres estará bajo la dirección de un funcionario femenino responsable, que guardará todas las llaves de dicha sección del establecimiento; 2) Ningún funcionario del sexo masculino penetrará en la sección femenina sin ir acompañado de un miembro femenino del personal; 3) La vigilancia de las reclusas será ejercida exclusivamente por funcionarios femeninos. Sin embargo, esto no excluirá que funcionarios del sexo masculino, especialmente los médicos y personal de enseñanza, desempeñen sus funciones profesionales en establecimientos o secciones reservados para mujeres".

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (A/34/46)**

Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1979

El artículo 2 de la Convención compromete a los Estados partes a "d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación; (...) g) Derogar todas las disposiciones penales

nacionales que constituyan discriminación contra la mujer".

### **Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión**

Fecha de adopción: 9 de diciembre de 1988

El principio 5-2 estipula que: "[l]as medidas que se apliquen con arreglo a la ley y que tiendan a proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de la mujer, en particular de las mujeres embarazadas y las madres lactantes (...) no se considerarán discriminatorias".

### **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

De acuerdo con la Plataforma de Acción, los gobiernos tomarán medidas para eliminar el sesgo de género en la administración de justicia (párr. 232 d)). La Plataforma de Acción dispone que "[l]as mujeres pueden ser vulnerables a los actos de violencia perpetrados por personas que ocupan puestos de autoridad tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones. La capacitación de todos los funcionarios en derecho humanitario y derechos humanos y el castigo de quienes cometen actos de violencia contra la mujer contribuirían a impedir que esa violencia fuera cometida por funcionarios públicos en quienes las mujeres deberían poder confiar, como los funcionarios de la policía y de las cárceles y las fuerzas de seguridad" (párr. 121). Los gobiernos se comprometieron a impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género a los funcionarios de prisiones (párr. 232 i)), así como a garantizar que las mujeres tengan el mismo derecho que los hombres a ser funcionarios policiales y funcionarios penitenciarios (párr. 232 m)).

## **5.2 Instrumentos regionales**

### **Organización de la Unidad Africana, Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (documento CAB/LEG/24.9/49 de la OUA)**

Fecha de adopción: 11 de julio de 1990

En el artículo 30 de la Carta, los Estados partes se comprometen "a dar un trato especial a las madres embarazadas y de niños recién nacidos o pequeños que sean declaradas culpables de infringir la ley penal", garantizan que "cuando dichas madres sean condenadas, en primer lugar se considerará una sentencia de no reclusión", que "una madre no será encarcelada con su hijo" y que "no se impondrá una sentencia de muerte a dichas madres".

# **6 Género y gestión de fronteras**

## **6.1 Instrumentos internacionales**

### **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Plataforma de Acción dispone que "[l]as mujeres pueden ser vulnerables a los actos de violencia perpetrados por personas que ocupan puestos de autoridad tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones. La capacitación de todos los funcionarios en derecho humanitario y derechos humanos y el castigo de quienes cometen actos de violencia contra la mujer contribuirían a impedir que esa violencia fuera cometida por funcionarios públicos (...)" (párr. 121). Los gobiernos se comprometieron a impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género a los funcionarios públicos, "incluidas las personas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la migración y los refugiados" (párr. 232 i)).

### **Asamblea General de las Naciones Unidas, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo)**

Fecha de adopción: 15 de noviembre de 2000

El Protocolo de Palermo insta a prestar asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas, teniendo en cuenta la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas (art. 6-4). Los Estados partes "impartirán a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación en la prevención de la trata de personas o reforzarán dicha capacitación", que deberá tener en cuenta "la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer" y "fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil" (art. 10-2).

# **7 Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad**

## **7.1 Instrumentos internacionales**

### **Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (A/34/46)**

Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1979

Los parlamentos desempeñan una función crucial a la hora de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por un Estado en virtud de la CEDAW, incluida la introducción firme del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el ordenamiento jurídico del país, la abolición de las leyes discriminatorias y la promulgación de nuevas leyes que prohíban de forma eficaz la discriminación contra las mujeres. De especial importancia para los parlamentarios es el énfasis puesto en el derecho de las mujeres a "[v]otar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas" (art. 7 a)) y a "[p]articipar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales" (art. 7 b)).

**Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104)***

Fecha de adopción: 20 de diciembre de 1993

La Declaración estipula que "[l]os Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer. Con este fin, deberán: (...) Consignar en los presupuestos del Estado los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer" (art. 4).

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)***

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

Los gobiernos se comprometieron a impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género a los miembros del parlamento "con objeto de que puedan cumplir mejor sus responsabilidades públicas" (párr. 232 i)).

**Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**

Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas insta a todos los Estados Miembros a fortalecer la igualdad de género "en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos" (párr. 1). Se pide a todos los actores involucrados en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, inclusive "[m]edidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial" (párr. 8 c)).

## 7.2 Instrumentos regionales

**Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Plan de Acción de la OSCE para la Promoción de la Igualdad de Género (MC.DEC/14/04)***

Fecha de adopción: 7 de diciembre de 2004

El Plan de Acción de la OSCE alienta a la Asamblea Parlamentaria a continuar "incluyendo en su agenda la cuestión de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en los parlamentos nacionales así como en el seno de la OSCE y de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, incorporar el debate sobre la igualdad de género en la agenda de las reuniones de la Asamblea Parlamentaria" y elaborar "informes sobre la situación de las mujeres en el territorio de la OSCE así como a tratar de crear conciencia sobre estos temas poniendo dichos documentos a disposición de todos los parlamentos participantes (párr. 44-h).

# 8 Género y elaboración de políticas de seguridad nacional

## 8.1 Instrumentos internacionales

**Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (A/34/46)***

Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1979

El artículo 7 de la CEDAW compromete a los Estados partes a tomar "todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a (...) [p]articipar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales".

**Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104)***

Fecha de adopción: 20 de diciembre de 1993

La Declaración estipula que "[l]os Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer. Con este fin, deberán: (...) e) Considerar la posibilidad de elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia (...); h) Consignar en los presupuestos del Estado los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer" (art. 4).

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)***

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Declaración de Beijing hace hincapié en que el éxito de la Plataforma de Acción dependerá de un compromiso con "la igualdad de participación de las mujeres y los hombres en todos los órganos y procesos de determinación de políticas a nivel nacional, regional e internacional" (párr. 36). Asimismo, se subraya que "los gobiernos y otros agentes sociales deberían promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las

políticas y programas, a fin de que se analicen, antes de adoptar decisiones, sus posibles efectos en las mujeres y los hombres" (párr. 79).

**Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**  
Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas "[i]nsta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos" (párr. 1).

## 8.2 Instrumentos regionales

**Consejo de Europa, Marco Conceptual de Transversalización de Género Metodología y Presentación de Buenas Prácticas: Reporte Final de las Actividades del Grupo de Especialistas en Transversalización (EG-S-MS)**  
Fecha de publicación: mayo de 1998

El Marco del Consejo de Europa destaca la importancia de "evaluar los efectos que ejercen las políticas sobre las relaciones de género en la actualidad; esto puede servir como punto de partida para el desarrollo de nuevas políticas" (parte II-2). En la parte III se explica cómo elaborar un "plan para una política de incorporación de la perspectiva de género" y se expone una serie de buenas prácticas relacionadas con esta materia.

**Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Plan de Acción de la OSCE para la Promoción de la Igualdad de Género (MC.DEC/14/04)**  
Fecha de adopción: 7 de diciembre de 2004

El Plan de Acción de la OSCE puede utilizarse como plataforma para garantizar unos marcos jurídicos y de políticas no discriminatorios. El párrafo 3 estipula que: "los Estados participantes, el Presidente en ejercicio, el Secretario general y los jefes de las instituciones y misiones tienen la responsabilidad conjunta de promover la igualdad entre hombres y mujeres como un elemento integral de las políticas y prácticas de la OSCE".

**Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de crisis**  
Fecha de adopción: 13 de noviembre de 2006

La Conclusión subraya la importancia de la promoción de la igualdad de género y de la transversalización de género en el contexto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en todos los niveles. En el párrafo 8, el Consejo hace hincapié en que "la perspectiva de género debería

incorporarse en las políticas y actividades de la UE en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y en el del desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR)".

# 9 Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

## 9.1 Instrumentos internacionales

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (A/34/46)**  
Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1979

La CEDAW afirma que "la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz" (Preámbulo). Más concretamente, los Estados partes se comprometen a garantizar para las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: "Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas", y a "[p]articipar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país" (art. 7).

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**  
Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Plataforma de Acción insta a eliminar "todos los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada mediante una participación plena y en pie de igualdad en el proceso de adopción de decisiones en las esferas económica, social, cultural y política" (párr. 1).

**Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 52/86 sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer (A/RES/52/86)**  
Fecha de adopción: 2 de febrero de 1998

La resolución exhorta a los Estados Miembros a cooperar con las "organizaciones no gubernamentales y (...) las organizaciones que luchan en pro de la igualdad de la mujer" y con "las asociaciones profesionales pertinentes" para impartir una capacitación que tenga en cuenta los aspectos de género a la policía y los funcionarios del sistema de justicia penal" (párr. 12 a) del anexo).

### **Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**

Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas subraya la necesidad de que las mujeres participen en todos los niveles de adopción de decisiones, así como de trabajar específicamente para involucrar y respaldar a las organizaciones de mujeres. La resolución insta a todos los actores implicados en la negociación y aplicación de acuerdos de paz a incluir "[m]edidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales" (párr. 8 b)).

## **9.2 Instrumentos regionales**

### **Resolución del Parlamento Europeo sobre la participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos (2000/2025(INI))**

Fecha de adopción: 30 de noviembre de 2000

La Resolución "[p]ide a los Estados miembros y a la Comisión que fomenten sistemáticamente la participación de las mujeres en el proceso oficial de resolución de conflictos, y que para ello: garanticen el fuerte arraigo del proceso de paz pidiendo a las facciones beligerantes que incluyan a representantes de la sociedad civil en sus equipos negociadores de paz" (párr. 19 c)).

# 10

## **Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad**

### **10.1 Instrumentos internacionales**

#### **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Plataforma de Acción de Beijing ofrece propuestas concretas para la integración de las cuestiones de género en los mecanismos de supervisión y recogida de datos en los servicios estadísticos nacionales, regionales e internacionales y en los organismos gubernamentales pertinentes. En ese sentido, manifiesta que "[l]a falta de suficientes estadísticas y datos desagregados por sexo sobre el alcance de la violencia dificulta la elaboración de programas y la vigilancia de los cambios. La documentación e investigación limitada de la violencia doméstica, el hostigamiento sexual y la violencia contra las mujeres y niñas, en privado y en público, incluso el lugar de trabajo, obstaculizan los esfuerzos encaminados a preparar estrategias concretas de intervención" (párr. 120). La Plataforma insta a crear "mecanismos para vigilar el acceso de la mujer a los niveles superiores de adopción de decisiones" (párr. 192-b) utilizando datos cuantitativos y cualitativos adecuados.

### **Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva del género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz (S/2000/693)**

Fecha de adopción: 31 de mayo de 2000

La Declaración insta a lograr la igualdad de participación de las mujeres en los procedimientos de análisis de la seguridad, supervisión y evaluación en las operaciones de paz. La sección 8 establece la necesidad de llevar a cabo informes y evaluaciones exhaustivos de las iniciativas encaminadas a la transversalización de género.

### **Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**

Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas toma nota de "la necesidad de consolidar los datos acerca del efecto de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas" (Preámbulo). Con el fin de evaluar el cumplimiento de las obligaciones que establece la citada resolución, los procesos de seguimiento y evaluación de la RSS deberán incluir los aspectos siguientes:

- La representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones.
- Iniciativas de capacitación en materia de igualdad de género, concienciación sobre el VIH/SIDA y procesos de paz.
- Iniciativas dirigidas a evaluar y abordar las necesidades especiales de las mujeres y las niñas.
- La participación de las mujeres locales en las iniciativas de paz y de resolución de conflictos.
- Medidas dirigidas a garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, especialmente en la prestación de servicios por parte de la policía y en el acceso a la justicia.
- La incidencia de la violencia de género y la adopción de medidas encaminadas a proteger a las mujeres y las niñas frente a este tipo de violencia, así como a poner fin a la impunidad en los delitos violentos.
- Iniciativas dirigidas a evaluar y abordar las necesidades especiales de los ex combatientes de ambos sexos y de las personas que tengan a su cargo.

### **10.2 Instrumentos regionales**

#### **Consejo de Europa, Gender Mainstreaming Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)**

Fecha de publicación: mayo de 1998

El Marco del Consejo de Europa examina las técnicas y herramientas disponibles para la transversalización de género, incluidas: "estadísticas desagregadas por sexo; encuestas y previsiones referentes a las relaciones de género; análisis coste-beneficio desde una perspectiva de género; investigaciones sobre estudios existentes en materia de género, así como listas de verificación (en las que se establezcan objetivos y se describan las medidas que es preciso adoptar) e iniciativas de seguimiento y evaluación de los efectos sobre el género (parte II-3).

**Comunidad del Pacífico, Plataforma Revisada de Acción del Pacífico para el adelanto de la mujer y la igualdad de género de 2005 a 2015: un capítulo regional**

Fecha de adopción: 20 de agosto de 2004

La Plataforma de Acción del Pacífico insta a mejorar los datos desagregados por sexo y la utilización de indicadores de género.

# 11

## Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad

### 11.1 Instrumentos internacionales

**Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General núm. 19 (11º período de sesiones, 1992) sobre la violencia contra la mujer**

Año de adopción: 1992

La Recomendación General núm. 19 del Comité de la CEDAW dispone que "[e]s indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y otros funcionarios públicos a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención" (párr. 24 b)).

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104)**

Fecha de adopción: 20 de diciembre de 1993

La Declaración hace un llamamiento a los Estados para que adopten "medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer" (art. 4 i)).

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Fecha de adopción: 15 de septiembre de 1995

La Plataforma de Acción establece que "[l]a capacitación de todos los funcionarios en derecho humanitario y derechos humanos (...) contribuiría a impedir que [la violencia contra la mujer] fuera cometida por funcionarios públicos en quienes las mujeres deberían poder confiar, como los funcionarios de la policía y de las cárceles y las fuerzas de seguridad (párr.121). Los gobiernos se comprometieron a impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género a los funcionarios públicos, incluidos, entre otros, el personal policial y militar y los funcionarios penitenciarios (párr. 232-i), y a instaurar, mejorar o promover, así como financiar iniciativas de capacitación dirigidas a sensibilizar a esas personas en cuanto a la naturaleza de los actos y las amenazas de violencia basados en la diferenciación de género, para conseguir que las mujeres víctimas reciban un trato justo (párr.124-n).

**Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 52/86 sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer (A/RES/52/86)**

Fecha de adopción: 2 de febrero de 1998

Además, la resolución exhorta a los Estados Miembros a que "[e]stablezcan módulos de capacitación obligatorios, transculturales y sensibles a la diferencia entre los sexos, destinados a la policía y los funcionarios del sistema de justicia penal en que se examine el carácter inaceptable de la violencia contra la mujer, sus repercusiones y consecuencias y que promuevan una respuesta adecuada a la cuestión de ese tipo de violencia" (párr. 12 a) del anexo).

**Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva del género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz (S/2000/693)**

Fecha de adopción: 31 de mayo de 2000

En la sección 6 de la Declaración se aborda la necesidad de impartir capacitación de género señalando que "[e]n todos los programas y cursos de capacitación para las operaciones de apoyo a la paz se debe incorporar la perspectiva de género a nivel regional y nacional".

**Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/RES/1325)**

Fecha de adopción: 31 de octubre de 2000

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas "[p]ide al Secretario General que proporcione a los Estados Miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, invita a los Estados Miembros a que incorporen esos elementos, así como el adiestramiento con miras a la concienciación respecto del VIH/SIDA, en sus programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue, y pide además al Secretario General que vele por que el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz reciba un adiestramiento análogo" (párr. 6). Asimismo, en su párrafo 7, la citada resolución "[i]nsta a los Estados Miembros a que aumenten su apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a las actividades de adiestramiento destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género (...)".

**Asamblea General de las Naciones Unidas, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo)**

Fecha de adopción: 15 de noviembre de 2000

Los Estados partes "impartirán a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación en la prevención de la trata de personas o reforzarán dicha capacitación", que deberá tener en cuenta "los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer" y "fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil" (art. 10-2).

**Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, resolución 2003/45 sobre la eliminación de la violencia contra la mujer**

Fecha de adopción: 23 de abril de 2003

La Comisión de Derechos Humanos insta a los Estados "[f]ormular o fortalecer, incluso mediante la financiación, programas de formación para el personal judicial, jurídico, médico, social, docente, policial, penitenciario y militar y el personal de mantenimiento de la paz, de socorro humanitario y de inmigración, a fin de impedir el abuso de poder que conduce a la violencia contra la mujer y a sensibilizar a dicho personal sobre el carácter de los actos y las amenazas de violencia sexista (párr. 14-k).

## 11.2 Instrumentos regionales

**Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)**

Fecha de adopción: 9 de junio de 1994

La Convención insta a los Estados partes a "fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer" (art. 8 c)).

**Organización de Estados Americanos, Programa Interamericano para la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (AG/RES. 1732).**

Fecha de adopción: 5 de junio de 2000

En este Programa, la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA recomienda a los gobiernos "[a]poyar la provisión de actividades de educación y capacitación continua en materia de género para funcionarios judiciales y legislativos y oficiales de la policía de ambos sexos (...)" (sección IV- 1-13).

**Resolución del Parlamento Europeo sobre la participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos (2000/2025(INI))**

Fecha de adopción: 30 de noviembre de 2000

Esta resolución "pide a la Comisión y a los Estados miembros que tengan en cuenta las diferencias específicas de los géneros en sus iniciativas de paz y seguridad, y para ello (...) velen por que, en una fase temprana de la formación de los militares, se les imparta una formación en materia

de géneros a fin de que el respeto a la mujer se convierta en algo evidente y en el ejército prevalezca una mentalidad favorable a la mujer" (párr. 8 d)). Además, "[p]ide al Consejo y a los Estados miembros que fomenten la sensibilización de la especificidad de los géneros en las operaciones de paz, seguridad y reconstrucción en que participen, y que con tal fin (...) garanticen que todo el personal militar, tanto hombres como mujeres, específicamente el personal de fomento y mantenimiento de la paz, reciba una sólida formación sobre cuestiones de género" (párr. 14 b)).

**Consejo de Europa, Recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia**

Fecha de adopción: 30 de abril de 2002

El Comité de Ministros recomienda a los Estados miembros incluir el tratamiento de la violencia doméstica, además de otras formas de violencia que afecta a la mujer, en los programas básicos de formación de las fuerzas policiales y del personal judicial y "alentar la inclusión de temas relacionados con la violencia contra la mujer en la formación de los jueces" (párrafos 8 y 11 del apéndice).

**Comunidad del Pacífico, Plataforma Revisada de Acción del Pacífico para el adelanto de la mujer y la igualdad de género de 2005 a 2015: un capítulo regional**

Fecha de adopción: 20 de agosto de 2004

La Plataforma de Acción del Pacífico insta a impartir formación en materia de género al personal de mantenimiento de la paz, y exhorta a los gobiernos a "recurrir a las organizaciones internacionales y regionales para concienciar al personal de mantenimiento de la paz sobre las cuestiones de género a fin de garantizar que sean sensibles a estos problemas sobre el terreno" (párr. 121).

**Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de crisis**

Fecha de adopción: 13 de noviembre de 2006

La Conclusión del Consejo "insiste en la importancia de las actividades de formación, adaptadas a las necesidades del personal militar y civil que participa en las operaciones de las PESD, en particular en lo relativo a la igualdad de sexos y los derechos humanos así como a la violencia contra la mujer, y anima a los Estados miembros a intensificar esta labor de formación" (párr. 5).

La elaboración de este anexo estuvo a cargo de Mugiho Takeshita (DCAF), basado en los materiales recopilados por los autores de las 12 herramientas sobre la reforma del sector de la seguridad y el género. Benjamin Buckland proporcionó asistencia editorial.