

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"¹.

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 políticos².
- **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 comunitarios³.

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 Israel⁴.

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)⁵. 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, p.2-3>, que se basa en estudios de casos del Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Haití, Kosovo, Sierra Leona y Timor-Leste.