

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"¹. 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 sexual³

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 humana². 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 Fiji⁴

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 ⁵

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 ⁶

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

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

Global Facilitation Network for SSR – www.ssrnetwork.net

OSCE/ODIHR – www.osce.org/odihr

UNIFEM *Portal on Women, Peace and Security* – 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

Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad (LIMPL): *PeaceWomen* – 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, www.unwomen.org y 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.

¹ 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>

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

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.