

# 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*.