

Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad

Henri Myrttinen



Sobre el autor

Henri Myrntinen es Asociado Ejecutivo de GAIC, una firma consultora con sede en Berlín. Cuenta con más de 15 años de experiencia en trabajo sobre cuestiones de género, paz y seguridad, en particular en Estados afectados por conflictos. Ha trabajado en diferentes aspectos del género, incluyendo las masculinidades y las diversas orientaciones sexuales, como investigador, ejecutor de programas, defensor de políticas e instructor, y ha publicado extensamente sobre temas de género. Obtuvo con un doctorado de la Universidad de KwaZulu-Natal, Sudáfrica, para lo cual desarrolló su tesis sobre las masculinidades y la violencia en Timor-Leste.

Editor

Megan Bastick, DCAF

Reconocimiento

DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres desean expresar su gratitud a las numerosas personas que contribuyeron con este proyecto. Entre ellas se encuentra el equipo que participó en el taller de revisión que tuvo lugar en diciembre de 2018 en Ginebra, y las personas que revisaron y contribuyeron a los borradores de esta Herramienta: Gabriella Elroy (FBA); Charbel Maydaa (MOSAIC MENA); Brad Orchard (ONU Mujeres) y personal de las Misiones de la ONU en Madagascar y Somalia; Graziella Pavone (OSCE/ODIHR); Jennifer Salahub y Ana Glenda Tager; y Ann Blomberg, Fairlie Chappuis, Dorte Hvidemose, Anna-Lena Schluchter, Lorraine Serrano y Callum Watson (DCAF). El autor también agradece a Aiko Holvikivi, Diana López, Sanne Tielemans y Kristin Valasek por sus valiosos comentarios.

DCAF reconoce el apoyo de Suiza, Suecia y el Reino Unido DfID en la producción de esta Caja de Herramientas. Gracias a *Conciliation Resources* por permitirnos reproducir una ilustración de su Caja de Herramientas *Gender and Conflict Analysis Toolkit* (*Caja de Herramientas de Género y Análisis de Conflictos*).

Publicado en Suiza por el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF)

DCAF Geneva

P.O. Box 1360

CH-1211 Ginebra 1

Suiza

Traducción del inglés: Francis C. Bennaton

Revisión de la traducción: Patricio Mena Vásconez y Rossana Manosalvas (entretextos.com)

Diseño: Alice Lake Hammond (alichelh.co)

Diagramación en español: Antonio Mena (antoniomena.ec)

Fotografía de portada: Foro de Liderazgo de la Mujer durante el Día Internacional de la Mujer en N'Djamena, Chad, 2017 © USAFRICOM

© DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres, 2019

Se fomenta el uso, la traducción y la difusión de esta publicación. Sin embargo, pedimos que se reconozcan y citen los materiales y no se altere el contenido.

Citar como: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres (2019) "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad", en la *Caja de Herramientas de Género y Seguridad*, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres.

ISBN 92-9222-532-4

Esta Caja de Herramientas se publicó con el apoyo de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/ODIHR). Su contenido no refleja necesariamente la política y la posición de la OSCE/ODIHR.

Este documento fue publicado originalmente por DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres en 2019 en inglés como "Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender, in Gender and Security Toolkit, Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women". Esta versión en español es una traducción no oficial, elaborada y publicada por DCAF. Su contenido no refleja necesariamente la política y la posición de OSCE/ODIHR. Cuando existan diferencias en el texto, consulte la publicación original en inglés como la versión definitiva y oficial.

Caja de Herramientas de Género y Seguridad de DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres

Esta Herramienta es parte de la *Caja de Herramientas de Género y Seguridad* de DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres que contiene nueve Herramientas y varios Documentos de Orientación Política.

Herramientas:

1. Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad
2. Género y Labores Policiales
3. Género y Defensa
4. Género y Justicia
5. Género y Centros de Privación de Libertad
6. Género y Control de Fronteras
7. Género y Supervisión Parlamentaria del Sector de Seguridad
14. Género y Labores de Inteligencia
15. Integración de Género en el Diseño y Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad

Documentos de Orientación Política:

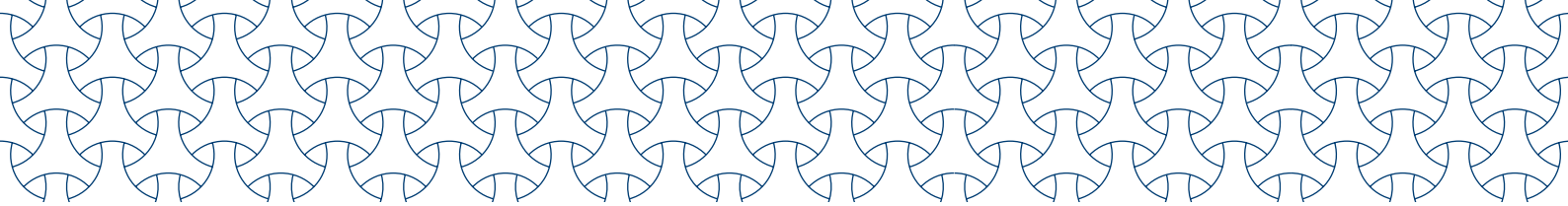
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Sector de Seguridad y la Igualdad de Género
Un Enfoque de Gobernanza del Sector de Seguridad para las Mujeres, la Paz y la Seguridad
Género, Prevención del Extremismo Violento y Lucha contra el Terrorismo
Género y Regulación de la Seguridad Privada

Además, un Compendio de Leyes Internacionales y Regionales e Instrumentos Relativos a la Igualdad de Género y el Sector de Justicia y Seguridad se encuentra disponible en línea.

La *Caja de Herramientas de Género y Seguridad* se basa en la *Caja de Herramientas sobre Género y Reforma del Sector de Seguridad* de DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW que se publicó en 2008. Las siguientes Herramientas de Género y Reforma del Sector de Seguridad pueden utilizarse junto con esta Caja de Herramientas:

8. Género y Formulación de Políticas de Seguridad Nacional
9. Género y Supervisión desde la Sociedad Civil del Sector de Seguridad
11. Género y Diagnóstico, Monitoreo y Evaluación de la Reforma del Sector de Seguridad
12. Capacitación sobre Género para el Personal del Sector de Seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

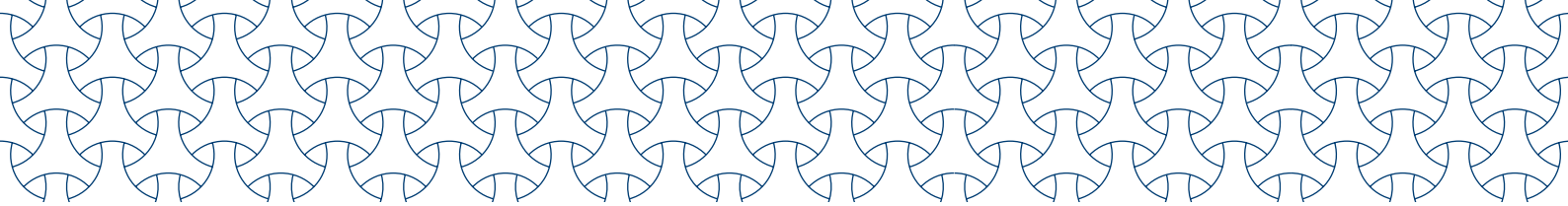




Índice

1. Generalidades	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Audiencias para esta Herramienta	2
1.3 Descripción de esta Herramienta	2
2. ¿Por qué es importante la igualdad de género en el sector de justicia y seguridad, para la gobernanza del sector seguridad y en la reforma del sector de seguridad?	5
2.1 Por qué es importante el género en la GSS y la RSS	5
2.2 Conceptos principales	6
2.3 Marcos legales nacionales y regionales para la igualdad de género, GSS y RSS	17
3. ¿Cómo serían las instituciones de justicia y seguridad que promueven la igualdad de género e integran una perspectiva de género?	21
3.1 La igualdad de género se promueve <i>dentro</i> de las instituciones de justicia y seguridad	22
3.2 La igualdad de género en la sociedad se promueve <i>por</i> las instituciones de justicia y seguridad	23
3.3 La justicia y la seguridad se comprenden y abordan con una perspectiva de género	23
4. Cómo promover la igualdad de género e integrar una perspectiva de género en los procesos de GSS y RSS	27
Trayectoria 1: Definición de las necesidades de seguridad de forma inclusiva y con perspectiva de género	27
Trayectoria 2: Marcos normativos políticos para la integración de la igualdad de género en la gobernanza de la justicia y la seguridad	30
Trayectoria 3: Capacitación en materia de género para quienes proveen justicia y seguridad	31
Trayectoria 4: Utilizar personal con experiencia especializada en género	34
Trayectoria 5: Cuestionamiento de las culturas institucionales masculinas para aumentar la participación de las mujeres y la diversidad en general	36
5. Manejo de la resistencia a la igualdad de género	41
5.1 Argumentos frecuentes y posibles respuestas	43
5.2 Estrategias más amplias	43
6. Preguntas guía para la autoevaluación institucional	45
7. Recursos adicionales	49

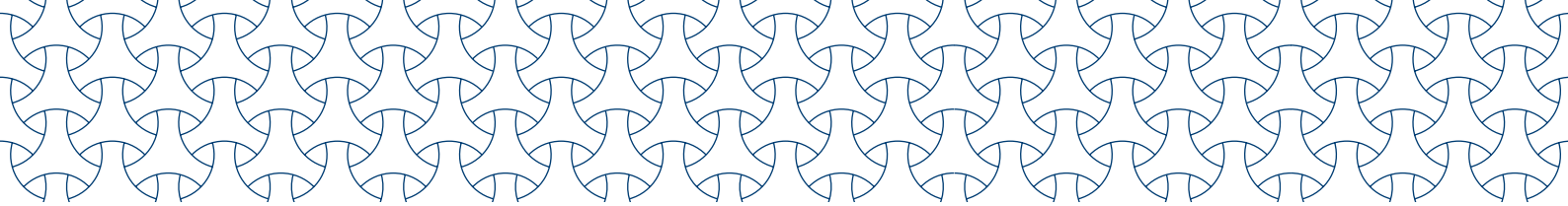




Siglas

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)
ESM	explotación sexual y maltrato
GSS	gobernanza del sector de seguridad
LGBTI	lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexuales
MPS	Mujeres, Paz y Seguridad
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNA	plan nacional de acción
PSNI	Servicio de Policía de Irlanda del Norte (por sus siglas en inglés)
RDC	República Democrática del Congo
RSS	reforma del sector de seguridad
RUC	Gendarmería Real de Ulster (por sus siglas en inglés)
VG	violencia de género





1. Generalidades

1.1 Antecedentes

Más de una década ha transcurrido desde la publicación de la *Caja de Herramientas de Género y la Reforma del Sector de Seguridad* de DCAF, OSCE/ODIHR y ONU-INSTRRAW. Desde entonces, decenas de miles de integrantes del personal de justicia y seguridad han recibido capacitación sobre la igualdad de género en cierta medida, numerosos países del mundo han aprobado planes nacionales de acción (PNA) sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, y se han adoptado nueva e importante legislación nacional y estándares internacionales para abordar las desigualdades de género y la discriminación. La adopción e implementación global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también ponen de relieve la necesidad de contar con una buena gobernanza del sector de seguridad (GSS) y la función central que desempeñan los actores de seguridad en la promoción de la igualdad de género.

La conciencia y la atención al género y a las mujeres en el sector de justicia y seguridad se han acrecentado significativamente en el último decenio. El equilibrio de género en muchas instituciones del sector de justicia y seguridad a nivel mundial ha mejorado notablemente en los países no septentrionales.¹ Las mujeres han ascendido en los rangos, y la supervisión externa y los mecanismos internos para cuestionar la discriminación por motivos de género, el acoso, la explotación y el maltrato se han fortalecido. Estas medidas han ayudado a estas instituciones a volverse más inclusivas y representativas, y a cumplir mejor con las tareas de su mandato respecto a promover la igualdad de género.

Sin embargo, como lo atestiguan una serie de estudios de recopilación mundial,² los principales desafíos para lograr la igualdad de género y superar la discriminación por motivos de género persisten, tanto en el sector de seguridad y justicia como en la sociedad en general. Las acciones para incrementar el acceso y la participación de las mujeres en la provisión de justicia y seguridad han seguido siendo en ocasiones de carácter simbólico, sin lograr un verdadero cambio. Además, en muchas partes del mundo el espacio político para promover la inclusión, la igualdad y los derechos humanos se encuentra bajo presión debido al aumento de la seguridad asociado con la lucha contra el extremismo violento y la resistencia activa al cambio social progresivo en favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Esta nueva *Caja de Herramientas sobre Género y Seguridad* de DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres reúne las lecciones principales de los últimos diez años relacionadas con la promoción de la igualdad de género en el sector de justicia y seguridad. El objetivo de la Caja de Herramientas es compartir nuevas y emergentes buenas prácticas, reflexionando sobre la forma en que se han elaborado. La Caja de Herramientas está diseñada para asistir a las instituciones de justicia y seguridad a integrar una perspectiva de género: el sector debe ir más allá de simplemente aumentar el número de mujeres y volverse más consciente y sensible a las diferentes necesidades de género de toda la población. Al hacer esto, la atención a las necesidades de seguridad y justicia de las mujeres y las niñas, que con demasiada frecuencia se descuidan, deben ser siempre una prioridad esencial.

Imagen: Ceremonia para la
Fuerza Naval, el Ejército y la
Fuerza Aérea de México, 30 de
julio de 2015 © Presidencia
de la República Mexicana/
Secretaría de Marina

Esperamos que muy diversas audiencias utilicen la *Caja de Herramientas de Género y Seguridad* de numerosas formas. Puede ser, como ejemplo, un recurso de buenas prácticas y lecciones aprendidas que fundamenten nuevas políticas, programas, estrategias y procedimientos; una fuente de ideas para el monitoreo y la supervisión, y una referencia para argumentos y evidencia con el fin de respaldar la labor de incidencia y capacitación.

1.2 Audiencias para esta Herramienta

Esta Herramienta está dirigida principalmente a las personas encargadas de formular las políticas y que trabajan en las instituciones del sector de justicia y seguridad o que colaboran con ellas, para aumentar la igualdad de género: ya sea la igualdad dentro de las propias instituciones o la que se obtiene mediante la labor de las instituciones en la sociedad. Algunos usuarios y usuarias podrían estar abordando estas cuestiones mediante el cumplimiento de los compromisos relativos a la Agenda de las Mujeres, la Paz y la Seguridad (MPS) (véase el Cuadro 1), o en relación con un proceso de reforma del sector de seguridad (RSS). La Herramienta también tiene por objeto ser de utilidad más amplia para quienes proveen justicia y seguridad, las personas que participan en la supervisión y la gestión, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y las personas dedicadas a la investigación académica.

Cuadro 1. La Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad

En el año 2000 se adoptó la innovadora Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta resolución reconoce que las mujeres y los hombres tienen diferentes experiencias en los conflictos, diferentes necesidades después de los conflictos, diferentes perspectivas sobre las causas y resultados de los conflictos, y diferentes contribuciones para llegar a un proceso de consolidación de la paz. Posteriormente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado, al momento de la redacción de la presente herramienta, otras nueve resoluciones que abordan la temática las mujeres y el conflicto, y que forman parte de la Agenda MPS. Los objetivos de la Agenda MPS son:

- ✦ promover la igualdad de género y fortalecer la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los aspectos de la prevención de conflictos, los procesos de paz, las operaciones y la construcción de la paz
- ✦ mejorar la protección de las mujeres en entornos afectados por conflictos y terminar con la violencia sexual relacionada con los conflictos y la impunidad de estos delitos
- ✦ asegurar que la participación internacional en los entornos afectados por conflictos aborde las necesidades específicas de las mujeres y mejore la protección de los derechos de las mujeres.

La Agenda MPS pone de relieve la participación de las mujeres en la RSS y el acceso de las mujeres a la justicia. Para mayor orientación, véase el Documento de Orientación Política sobre *Un Enfoque de Gobernanza del Sector de Seguridad para las Mujeres, la Paz y la Seguridad*.

1.3 Descripción de esta Herramienta

La **Sección 2** expone la razón por la cual el género es importante en los procesos de GSS y RSS, y resume los beneficios de la integración de una perspectiva de género. En ella se explican los conceptos fundamentales que se utilizan en la Herramienta: género, interseccionalidad, masculinidades, femineidades, LGBTI, igualdad de género y perspectiva de género, así como GSS y RSS. En la sección se exponen las generalidades de algunas de las obligaciones internacionales, regionales y nacionales pertinentes en relación con los procesos de género, GSS y RSS.

La **Sección 3** presenta una visión de lo que significaría la integración de una perspectiva de género y la promoción de la igualdad de género para quienes proveen seguridad y justicia, para la gestión y supervisión de los servicios del sector de justicia y para los procesos de GSS y RSS.

La **Sección 4** plantea diferentes trayectorias para que el sector de justicia y seguridad integre una perspectiva de género en los procesos de GSS y RSS y promueva la igualdad de género. Se centra en:

- ◆ la definición de las necesidades de seguridad de forma inclusiva y con una perspectiva de género
- ◆ la adopción de marcos de política orientados a la integración de la igualdad de género en la gobernanza del sector de justicia y seguridad
- ◆ la capacitación sobre género para quienes proveen justicia y seguridad
- ◆ el uso de personal con conocimientos especializados en género
- ◆ el cambio de culturas institucionales masculinas hacia el aumento de la participación y diversidad de las mujeres.

La **Sección 5** ofrece recomendaciones sobre la forma de superar la resistencia a trabajar en aspectos de igualdad de género en el sector de justicia y seguridad.

La **Sección 6** sugiere elementos de una lista de verificación para una autoevaluación institucional sobre la integración de una perspectiva de género.

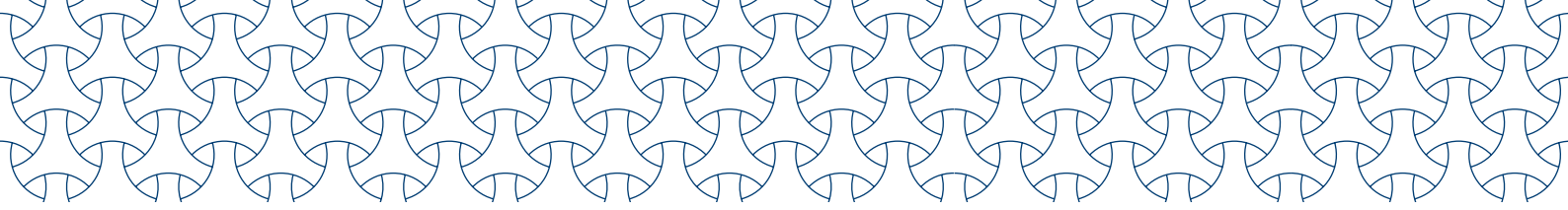
La **Sección 7** enumera otros recursos de utilidad para apoyar el trabajo en la igualdad de género en el sector de justicia y seguridad, y en relación con la GSS y RSS.

Las demás Herramientas y Documentos de Orientación Política en esta Caja de Herramientas se centran en cuestiones y proveedores específicos de justicia y seguridad, con una atención más orientada a aquello en lo cual consiste la igualdad de género y la manera de lograrla en sectores específicos (véase la página i). La intención es que la Caja de Herramientas se utilice en su conjunto y que quienes las leen pasen de las Herramientas a los Documentos de Orientación Política y viceversa, para encontrar más detalles sobre los aspectos de su interés.

Referencias

1. A manera de ejemplo sobre las mujeres en proyectos de servicio público: World's Percentage of Women in Public Service Positions, Positions indicator: count of female police personnel at national level, <http://data.50x50movement.org/data/view/591df8e54b89251100145ec3> (consultado el 6 de septiembre de 2019).
2. A manera de ejemplo: UN Women (2015), "Preventing conflict, transforming justice, securing the peace – A global study on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325", Nueva York: ONU Mujeres; Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo (2017), "Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women", Washington, DC: GIWPS y PRIO; Marta Ghittoni, Léa Lehoucq y Callum Watson (2018), "Elsie Initiative for Women in Peace Operations: Baseline study", Ginebra: DCAF; UN Women (2018), *Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nueva York: ONU Mujeres; UN Women, IDLO, World Bank and Task Force on Justice (2019), "Justice for women", ONU Mujeres, IDLO, Banco Mundial y *Task Force on Justice*.





2. ¿Por qué es importante la igualdad de género en el sector de justicia y seguridad, para la gobernanza del sector seguridad y en la reforma del sector de seguridad?

Ofrecer seguridad e igualdad de acceso a la justicia, incluyendo a poblaciones históricamente desempoderadas o en desventaja, está en el núcleo de lo que debe hacer el sector de justicia y seguridad para proteger a las personas y al Estado dentro del marco normativo de la buena gobernanza. El género es uno de los factores más importantes que definen la desigualdad en las sociedades; sitúa a las personas en diferentes posiciones de poder, riesgo, seguridad e inseguridad, con diferentes posibilidades de acceder a los servicios de quienes proveen justicia y seguridad.

La *Caja de Herramientas de Género y Reforma del Sector de Seguridad* de 2008 sostuvo como argumento que la integración de una perspectiva de género en la RSS aumenta la apropiación local, mejora la prestación de servicios de justicia y seguridad, y refuerza la supervisión y la rendición de cuentas del sector de seguridad. Esta temática se explora con más detalle en esta Herramienta y las demás en esta Caja de Herramientas. Además de los beneficios, integrar una perspectiva de género y promover la igualdad de género son obligaciones como parte del cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales para brindar servicios de justicia y seguridad en una forma no discriminatoria.

2.1 Por qué es importante el género en la GSS y la RSS

La buena GSS significa brindar seguridad para todas las personas por igual, y la RSS tiene que ver con ayudar al sector de justicia y seguridad a comprender las diversas necesidades de las personas y satisfacerlas como parte de la provisión, gestión y supervisión de la seguridad. Quienes proveen justicia y seguridad deben entender el papel que tiene el género en el cumplimiento de sus deberes de forma no discriminatoria. Con la integración de una perspectiva de género en la gestión y supervisión de la justicia y la seguridad, los aspectos relativos al género de la provisión de seguridad se vuelven visibles. Esto es necesario para después asegurar que la dotación de recursos, presupuesto, logística, recursos humanos, marcos legales y de política, toma de decisiones operativas y otros aspectos de gestión que apoyan la provisión de justicia y seguridad, se esfuercen activamente por promover la igualdad de género. Estos conceptos y términos –género e igualdad de género, GSS y RSS– se explican en las siguientes subsecciones.

El género es un factor determinante de los riesgos de seguridad que enfrentan mujeres, hombres y personas de identidades de género diferentes, así como la medida en la cual pueden tener acceso a los servicios de justicia y seguridad. La integración de una perspectiva de género en la provisión de justicia y seguridad significa:

- ♦ contar con una mejor comprensión de las diferentes necesidades de justicia y seguridad de los diversos grupos;

Imagen: Una integrante de la policía comunitaria jordana habla con una mujer siria en el campo de refugiados de Zaatari, en el norte de Jordania, después de recibir capacitación sobre técnicas de servicio policial © Russell Watkins/DFID

- ♦ ofrecer respuestas mejores y más diferenciadas y eficaces a estas necesidades, y
- ♦ tener servicios de seguridad y justicia más diversos y representativos, dispuestos y capaces de comprender y satisfacer esas necesidades.

Tomar en cuenta la comprensión de las necesidades de una seguridad con perspectiva de género también mejora las relaciones entre quienes proveen justicia y seguridad y las comunidades que atienden. Trabajar con grupos que han sido previamente descuidados o con los que se ha tenido una relación antagónica puede mejorar la legitimidad y dar una mayor aceptación a una institución y a su trabajo. Además, trabajar con una variedad de diferentes organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres y organizaciones LGBTI, les permite entender de forma más integral cualquier situación desde una perspectiva de seguridad y comprender mejor las diversas necesidades de seguridad y la forma en que se les puede dar respuesta.

2.2 Conceptos principales

Al reflexionar sobre el género y la igualdad de género en relación con la seguridad y la justicia, es de utilidad tener una clara comprensión de los conceptos principales. Si bien diferentes organizaciones e instituciones adoptan diversos lenguajes, la mayoría utilizan alguna forma de las siguientes definiciones que se desprenden de políticas y documentos de las Naciones Unidas.

Género: roles y relaciones

El *género* se refiere a los roles, comportamientos, actividades, atributos y normas que en un momento específico una sociedad determinada considera apropiados para hombres y mujeres. Estos atributos, actividades y relaciones se *construyen socialmente* y se *aprenden* a través de procesos de socialización, que son específicos en su contexto y tiempo, y susceptibles de cambios. El género es parte de un contexto sociocultural más amplio, al igual que lo son otros criterios importantes para el análisis sociocultural como la clase, la raza, la discapacidad, el nivel de pobreza, el grupo étnico, la orientación sexual, edad etc., que en algunos casos podrían ser más importantes que el género (véase el Cuadro 2 sobre interseccionalidad).¹ El género, que es social, se explica a menudo en contraste con el *sexo*, que se refiere a las características biológicas y bioquímicas tales como los cromosomas, la composición hormonal, los órganos reproductivos y otras diferencias biológicas.

Además de los atributos sociales y las oportunidades asociadas con ser hombre, mujer u otro, el género afecta las relaciones y la dinámica de poder *entre* las personas. En casi todas las sociedades existen diferencias y desigualdades entre las mujeres y los hombres en cuanto a las responsabilidades asignadas, actividades realizadas, acceso y control sobre los recursos, y oportunidades en materia de toma de decisiones. En las sociedades patriarcales el poder político, económico y social recae en los hombres, y los atributos asociados con la virilidad se valoran por encima de aquellos asociados a las mujeres. Las mujeres y las niñas tienden a ocupar puestos de menor autoridad comparados con los de los hombres y los niños, y con frecuencia enfrentan numerosas formas de discriminación estructural económica, política y social y con relación a sus derechos legales. Aunque los hombres y niños pueden también ser víctimas, con frecuencia las mujeres y niñas se ven más expuestas a un comportamiento de control de parte de los hombres, al acoso sexualizado en esferas públicas, en el hogar y el lugar de trabajo, a la violencia por parte de sus parejas, y a la violencia doméstica y a diferentes formas de violencia sexual.* Al mismo tiempo, la adherencia estricta a un género binario hombre/mujer y la primacía de la heterosexualidad sitúa a aquellas personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en situaciones socialmente ambiguas, en ocasiones ilegales, y a menudo peligrosas. Por consiguiente, las normas de género crean desigualdades que, a su vez, moldean y fundamentan *relaciones de poder desiguales* entre las personas, colocando con mayor frecuencia en una posición de riesgo a las mujeres y las niñas, con menos poder y con un valor presupuesto en la sociedad menor al de los hombres y los niños, y a las personas que se identifican fuera del binomio de género.

La forma en que las mujeres y los hombres cumplen –o resisten– las expectativas de género en su vida diaria se describen algunas veces en términos de *femineidades* y *masculinida-*

* Sobre violencia sexual y doméstica hacia los hombres y niños, consultar DCAF's 2014 *Preventing and Responding to Sexual and Domestic Violence against Men: A Guidance Note for Security Sector Institutions*.

Cuadro 2 – Interseccionalidad

“Interseccionalidad” es un término que incursiona cada vez más en la terminología de las políticas y programas de género. Es un concepto acuñado por Kimberlé Crenshaw como “una forma de enmarcar las diferentes interacciones de raza y género en el contexto de la violencia contra las mujeres de color”. Desde entonces se ha utilizado más ampliamente como una forma de definir la manera en que las expectativas relacionadas con el género interactúan con otros marcadores sociales como origen étnico-religioso, edad, clase social, orientación sexual, estado civil, raza, grupo étnico y discapacidad, colocando a las personas en diferentes posiciones de poder y privilegio, discriminación y exclusión.

Estas diferencias de poder son frecuentemente de vital importancia en la provisión de la justicia y la seguridad: las mujeres en zonas urbanas y las mujeres en áreas rurales que viven en la pobreza enfrentan muchas más barreras en el acceso a la justicia; los hombres jóvenes, marginalizados socioeconómicamente y de minorías étnico-religiosas pueden enfrentar un mayor escrutinio policial; las personas que viven con discapacidades a menudo se ven confrontadas por barreras adicionales a las limitaciones por motivos de género, edad o clase. Las diferencias interseccionales de poder pueden también ser motivo de problemas dentro de las instituciones del sector de justicia y seguridad si, por ejemplo, los puntos de vista de los hombres mayores reciben sistemáticamente un mayor privilegio que los de las mujeres igualmente competentes, pero más jóvenes, o si el personal de una clase, casta u origen étnico-religioso específico está en desventaja además de enfrentar obstáculos por motivos de género y edad.

Fuente: Kimberlé Crenshaw (1991), “Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color”, *Stanford Law Review*, 43, pp. 1241–1299.

des: las diferentes formas de ser y actuar, los roles, los valores y las expectativas asociadas con convertirse en y ser mujer y hombre, respectivamente, en una sociedad determinada en un momento dado. Las femineidades y masculinidades tienden a definirse en relación, y con frecuencia en oposición, con unas y otras: lo que se considera femenino se define en relación con lo que se considera masculino y viceversa. En muchas culturas se espera que las mujeres sean recatadas y sumisas al control de los hombres, para asumir los deberes domésticos y de atención, y dejar los roles públicos, políticos y de proveedores a los hombres. En muchas culturas, los hombres experimentan una enorme presión social para estar a la altura de los roles de género que están, entre otras cosas, imbuidos de nociones de dominio, control emocional, toma de riesgos, fortaleza física y deseo heterosexual abierto, así como de nociones de ser los protectores, los proveedores económicos y los únicos que toman decisiones. Tratar de cumplir con las expectativas rígidas de género puede causar sufrimiento tanto a las personas mismas como a otras; pero transgredir estas normas puede también llevar a la censura, ya sea verbal, emocional o incluso física y letal. Mientras que las femineidades a menudo se asocian a personas que biológicamente son mujeres, y las masculinidades a hombres biológicos, estas no se determinan biológicamente sino que se construyen socialmente. Por ejemplo, es posible que se espere que las mujeres en un espacio dominado por hombres, como las fuerzas armadas, adopten un comportamiento relacionado con masculinidades militarizadas y, que los hombres que realizan labores consideradas socialmente como lo que se llama “trabajo de mujeres” puedan ser vistos como afeminados.

Las presunciones sobre “como son, o deberían ser” los géneros específicos pueden causar sesgo de género. Esto se refiere a pensamientos y/o acciones perjudiciadas debido a presunciones de desigualdad o estereotipos de género que pueden llevar a crear ventajas o desventajas para grupos individuales de acuerdo con su género. Los sesgos de género interactúan con otras formas de prejuicios. En términos de provisión de justicia y seguridad, esto podría significar, por ejemplo, asumir que en general las mujeres no son aptas para el servicio militar o que los hombres de una clase o etnia determinada son propensos a la delincuencia o extremismo, decidir los casos de custodia sobre la base de presuposiciones de maternidad o paternidad en vez de examinar la dinámica de un caso en particular, o acusar a la víctima en ciertos casos de violencia de género (VG).^{*} Los sesgos de género actúan en diversos niveles y pueden ser difíciles de identificar, en especial si son implícitos y están tan arraigados que pueden haberse vuelto sesgos inconscientes y/o haber sido integrados en estructuras y procedimientos.

* Para fines de esta Caja de Herramientas, la frase “violencia de género” (VG) se utiliza para referirse a todos los actos perjudiciales incurridos en contra de una persona debido a presuposiciones normativas acerca de su género. La VG es un término general para todo acto nocivo que es perpetrado en contra de la voluntad de una persona y que se basa en diferencias socialmente atribuidas (género) entre mujeres y hombres. La naturaleza y magnitud de los tipos específicos de VG varían entre culturas, países y regiones. Ejemplos de ello incluyen violencia sexual, incluida la explotación/abuso sexual, y trata con fines de explotación sexual; violencia doméstica; matrimonio forzado/precoz; prácticas tradicionales nocivas tales como la mutilación genital femenina; asesinatos por cuestiones de honor; herencia de viudas, y violencia homofóbica y transfóbica.

Véase ONU Mujeres, *Gender Equality Glossary*, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36> (acceso del 6 de septiembre de 2019); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011), “Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity”, UN Doc. A/HRC/19/41, 17 de noviembre, párr. 20.

En tiempos de conflicto y consolidación de la paz, debido a los roles de género que predominantemente se les asigna, las mujeres y las niñas con frecuencia se consideran más pacíficas por naturaleza que los hombres y también más vulnerables a la violencia de forma innata, en especial en conflictos relacionados con violencia sexual. Por más que sea esencial reconocer el rol de las mujeres como consolidadoras de la paz y su vulnerabilidad a la violencia, también es esencial reconocer el espectro más amplio de albedrío de las mujeres, entre otras cosas, como partidarias y autoras de violencia. Las mujeres participan directa e indirectamente en fuerzas de seguridad, grupos insurgentes, milicias de auto defensa y similares. Asimismo, es esencial ir más allá de los estereotipos de los hombres y los niños como perpetradores violentos y reconocer las vulnerabilidades masculinas.

Basar las respuestas en estereotipos de género en lugar de en un *análisis de género* fundamentado en la realidad puede dar lugar a respuestas sesgadas que no logran alcanzar sus objetivos y pueden afianzar aún más las desigualdades. Tres breves ejemplos sirven para ilustrar esto. Debido a los estereotipos que definen a los combatientes como hombres, en el pasado los programas de reinserción de excombatientes ignoraron en gran medida a las mujeres excombatientes. En situaciones de migración forzosa, los estereotipos relativos a los hombres significan que las vulnerabilidades de los hombres mayores de 18 años a menudo no se reconocen ni se satisfacen en gran medida. Por último, gran parte de la atención prestada en el último decenio a combatir la trata de personas se ha centrado en las mujeres y las niñas que son objeto de trata con fines de explotación sexual, ya que las mujeres y las niñas constituyen más del 90 por ciento de las víctimas.² Si bien este ángulo sigue siendo sumamente importante, el hecho de centrarse únicamente en este aspecto ha ocultado la trata de mujeres y niñas para otros tipos de explotación, así como la trata de hombres y niños (por ejemplo, para trabajos forzados), que en algunas regiones constituyen una población más numerosa motivo de preocupación.

Expectativas de género, orientación sexual, identidad de género y expresión de género

Las expectativas acerca del comportamiento sexual, la orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género son parte de la forma en que las sociedades crean el género y sus roles. Por ejemplo, las ideas de las sociedades acerca de los hombres y las mujeres incluyen puntos de vista sobre la manera en que deben verse y vestirse, con quiénes deben tener relaciones sexuales y si deben ser madres o padres. Estas ideas pueden variar en gran medida en diferentes tiempos y lugares, pero en numerosos contextos la violencia, o la amenaza de violencia o exclusión, se utilizan como un medio para reforzar las expectativas dominantes de género. Al reflexionar sobre la manera en que el género, los roles de género y la desigualdad de género operan en la sociedad y en las instituciones, es esencial considerar el modo en que las expectativas dominantes de género y la desigualdad de género resultante afectan de manera negativa la seguridad específica de las mujeres. También es necesario incluir a las personas dentro del espectro diverso completo de orientaciones sexuales, identidades de género y expresiones de género, incluidas aquellas que se identifican dentro y fuera del binomio femenino/masculino.*

* El término "orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género diversas" [a lo que en ocasiones se hace referencia como "SOGIE diversos" (SOGIE, por las siglas en inglés de Orientación Sexual, Identidad y Expresión de Género)] se refiere a personas cuya *orientación sexual* no es (o no solo es) primariamente heterosexual y cuya *identidad de género* no necesariamente se adhiere a un binomio de género hombre/mujer. Las *expresiones de género* se refieren a formas de comportamiento, apariencia o participación en actividades en particular, o en ciertos gestos y comportamiento que se asocian a un género determinado en un contexto cultural específico. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

Orientación sexual se refiere a la atracción física, romántica y/o emocional hacia otras personas. Todas las personas poseen una orientación sexual, que es parte integral de su identidad. Los hombres homosexuales y las mujeres lesbianas se sienten atraídos por personas de su mismo sexo. Las personas heterosexuales (en ocasiones conocidas como "*straight*" [derecho o recto]) se sienten atraídas por personas de un sexo diferente al suyo. Las personas bisexuales pueden sentir atracción hacia personas del mismo o de distinto sexo.

Transgénero (en ocasiones abreviado como "trans") es un término general utilizado para describir una amplia gama de identidades; entre ellas, personas transexuales, las personas que se visten con ropa que usa el otro sexo o *crossdressers* (a quienes en ocasiones se hace referencia como travestis), personas que se identifican como pertene-

cientes al tercer género u otros términos no binarios, y otras personas cuya apariencia y características se perciben como de género atípico. Las mujeres trans se identifican como mujeres pese a haber sido clasificadas como varones al nacer. Los hombres trans se identifican como hombres pese a haber sido clasificados como mujeres al nacer. Algunas personas transgénero optan por la cirugía o los tratamientos con hormonas para adecuar su cuerpo a su identidad de género; otras no lo hacen.

Una persona intersexual nace con anatomía sexual, órganos reproductivos y patrones hormonales y/o cromosómicos que no se ajustan a la definición típica de hombre o de mujer. Esto puede ser aparente al nacer o desarrollarse más adelante en la vida. La persona intersexual puede identificarse como masculina, femenina, ambas, ninguna o algo más. Las personas intersexuales pueden tener cualquier tipo de orientación sexual o identidad de género.

Las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI) están incluidas dentro de esta descripción de "orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género diversas". Pero igualmente lo están muchas otras orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género, tales como los hombres que tienen sexo con hombres y mujeres que tienen sexo con mujeres pero que no se consideran a sí mismos homosexuales. Adicionalmente, en el mundo existe una variedad más amplia de identidades no binarias a nivel local, nacional y regional, captadas dentro de las siglas LGBTI, tales como *bacha posh* (niñas que son criadas como niños) en Afganistán y Pakistán; *burrnesha* (personas asignadas como mujeres al nacer, pero que viven como hombres) en Albania y Montenegro; *fa'afafine* (personas asignadas como hombres al nacer, que explícitamente reflejan características de género tanto masculinas como femeninas) en Samoa, e identidades similares en toda la Polinesia; *hijra* (eunucos, intersex y personas trans principalmente de masculino a femenino) en el sur de Asia; *travesti* (personas que son asignadas como hombres al nacer, que tienen una expresión (trans)femenina de género) en Latinoamérica; personas de dos espíritus entre ciertas Naciones Originarias de Canadá; y *yan daudu* (personas asignadas como hombres al nacer, que expresan gestos y comportamiento, habla y vestido femeninos y viven parcialmente en relaciones del mismo sexo) entre los Hausa en Nigeria.

Fuente: UN OHCHR, "LGBTI equality: Frequently asked questions", <https://www.unfhe.org/wp-content/uploads/2018/10/FAQs-English.pdf>. (acceso del 6 de septiembre de 2019).

Las personas LGBTI y otras orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas con frecuencia enfrentan formas particulares de discriminación, explotación, abuso y violencia. Esto es reconocido por muchos Estados y organizaciones internacionales que abordan la discriminación por razones de orientación sexual o identidad de género en sus leyes y declaraciones.³

La discriminación, explotación, abuso y violencia en contra de las personas LGBTI incluyen (entre otros) burla e intimidación por no adherirse a las normas de género, humillación, extorsión, chantaje, acoso y explotación sexual, así como diversas formas de violencia física y sexual, que en ocasiones conducen a la muerte. Como lo explicó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "estos ataques constituyen una forma de violencia de género impulsada por un deseo de castigar a aquellas personas a quienes se considera que desafían las normas de género".⁴ Las personas LGBTI a menudo enfrentan obstáculos y retos legales característicos para tener acceso a la justicia y los servicios de seguridad; esto abarca desde actitudes discriminatorias respecto a sus relaciones íntimas o identidades hasta la prohibición o el desconocimiento de sus relaciones e identidades.⁵ Estas personas pueden ponerse en riesgo a sí mismas al denunciar delitos en su contra si su orientación sexual o identidad de género se da a conocer. Es importante no ver a las personas LGBTI como un grupo homogéneo, sino más bien, al igual que con otras identidades de género, considerar necesidades, vulnerabilidades y albedrío a través de una óptica interseccional. Aunque las personas LGBTI pueden compartir necesidades y metas similares en algunas cuestiones, diferentes personas a las cuales podríamos referirnos colectivamente como la comunidad LGBTI tienen necesidades, experiencias y prioridades distintas. En cualquier sociedad dada, algunas personas LGBTI serán más capaces que otras de participar en procesos sociales y políticos y expresar abiertamente sus inquietudes. Por ello, debe ponerse especial cuidado en que la diversidad de las personas LGBTI sea reconocida y que se realicen esfuerzos adicionales por incluir a las que históricamente han estado más desempoderadas, tales como las personas transexuales e intersexuales.

En situaciones de conflicto, los riesgos para las personas de orientaciones sexuales e identidades de género diversas a menudo se ven exacerbados. En ocasiones, los actores locales o extranjeros pueden asumir que estas personas no existen y, por ende, no buscar su contacto y participación. Su invisibilidad, sin embargo, puede ser un mecanismo esencial de sobrevivencia para evitar violencia homofóbica, bifóbica o transfóbica.*

* Homofobia, bifobia y transfobia son el miedo o el odio, o desconfianza hacia las personas que son lesbianas, homosexuales, bisexuales o trans, o la incomodidad respecto a ellas. Se puede manifestar como exclusión social, hostilidad, acoso, incitación verbal al odio, discriminación, o violencia. Estas formas de discriminación y violencia se pueden usar también en contra de o para controlar/coaccionar a las personas que no se identifican a sí mismas como trans, bisexuales, lesbianas u homosexuales.

Género: significados simbólicos, estructuras e instituciones

Las masculinidades y femineidades, y por tanto el género, tienen también dimensiones más abstractas y simbólicas, más allá de las expectativas respecto a roles y comportamiento. Ciertas actividades, conceptos e instituciones pueden ser vistos como más masculinos, y otros, como más femeninos en distintos contextos. A esto es a lo que se hace referencia cuando se describe a una institución en la que las diferencias de género están muy presentes o marcadas (lo que se conoce como “gendered institution” en inglés).

La Figura 1 es una representación de la manera en que los significados simbólicos se vinculan con las identidades, roles y relaciones, y con estructuras e instituciones. Los servicios de seguridad ofrecen buenos ejemplos de ello: la seguridad “dura” y las instituciones y actividades relacionadas con ésta (por ejemplo, ejército, policía antimotines) con frecuencia son vistas como masculinas: cosas que los hombres (“verdaderos”) hacen y que “solo pueden ser bien hechas por hombres”. Por el contrario, la seguridad “suave” (por ejemplo, construcción de paz, prestación de servicios de atención a la salud) se asocian a la femineidad. La relación *simbólica* de la atención “suave” con las mujeres coloca las expectativas acerca de las mujeres en sus *identidades, roles y relaciones* y también identifica a las *instituciones* que llevan a cabo trabajo de atención como femeninas. Por ejemplo, las unidades que se ocupan de la VG y los puntos focales de género, así como los puestos de consejero/a de género, por lo general se asignan a personal femenino. Debido a que estas posiciones se consideran “feminizadas”, pueden desalentar a los hombres a solicitar estos puestos, y estos podrían ser ridiculizados por otros miembros del personal si lo hacen; además de que ser asignados a estas funciones o unidades se puede considerar como algo negativo para su carrera profesional.⁶ Esta dinámica tiene un efecto que menoscaba el estatus e importancia de este trabajo dentro de la organización. La atribución de roles como masculinos o femeninos puede diferir entre contextos. Por ejemplo, en muchos países, la policía de tránsito es vista mayormente como tarea de las mujeres y, sin ser coincidencia, una tarea que cuenta con un bajo estatus dentro del servicio policial. En otros países, sin embargo, la policía de tránsito se considera “demasiado peligrosa” para las mujeres y estrictamente del ámbito de los hombres.[^]

Figura 1. El género como sistema de poder que abarca a personas, instituciones y significados simbólicos



[^] Véase la Herramienta 2 para más información sobre género y labor policial.

En el sector de justicia y seguridad, las instituciones fundamentales cuentan en su mayoría con personal y dirigentes masculinos. A menudo las nociones acerca de lo que significa ser buen soldado, oficial de policía y otros se vinculan a conceptos particulares de “lo que significa ser hombre”.⁷ Esto se refleja en las culturas institucionales que pueden ser sumamente “masculinas”. Lo que es visto como comportamiento “apropiadamente masculino”, sin embargo, difiere en cada área de una institución: en algunas funciones se puede dar valor a un comportamiento agresivo, basado en la emotividad, mientras que, en otros, la racionalidad calculadora se puede considerar más “varonil”.

Dado el aumento en el número de mujeres en instituciones del sector de justicia y seguridad en las décadas más recientes, es importante examinar tanto las femineidades como las masculinidades. Esto incluye las experiencias de las mujeres dentro de estas instituciones, las funciones a las que han sido asignadas o por las que han luchado para tener acceso, y el impacto del incremento de la participación de la mujer en culturas institucionales previamente dominadas por hombres. Las experiencias de las personas LGBTI dentro de las instituciones de justicia y seguridad también se encuentran estrechamente vinculadas a la dinámica de género de la institución y a las culturas y prácticas institucionales, así como a las regulaciones.

Igualdad de género

La *igualdad de género* es un derecho humano fundamental y una meta a la cual los Gobiernos y las organizaciones internacionales se han comprometido. Promover la igualdad de género es, en consecuencia, parte del mandato de las instituciones del sector de justicia y seguridad.⁸ El compromiso con la igualdad de género se encuentra plasmado en el derecho internacional y en las constituciones y legislación nacionales alrededor del mundo (véase el Cuadro 4 en la página X). Igualdad de género significa que:

... los derechos, responsabilidades y oportunidades de las personas no dependerán de haber nacido hombres o mujeres. Igualdad no significa “lo mismo que”; promoción de la igualdad de género no significa que las mujeres y los hombres serán lo mismo. La igualdad entre las mujeres y los hombres posee tanto un aspecto cuantitativo como cualitativo. El aspecto cuantitativo se refiere al deseo de lograr una participación equitativa de las mujeres –aumentando el equilibrio y la paridad–, mientras que el aspecto cualitativo se refiere a lograr una influencia equitativa en el establecimiento de prioridades y resultados de desarrollo para las mujeres y los hombres. La igualdad implica asegurar que a las percepciones, intereses, necesidades y prioridades de las mujeres y los hombres (que pueden ser muy distintas debido a los diferentes roles y responsabilidades de mujeres y hombres) se les dará igual ponderación en la planificación y la toma de decisiones ...⁹

El género se puede entender también como “la ausencia de discriminación basada en el sexo de una persona, en lo que respecta a oportunidades, asignación de recursos o beneficios, o acceso a servicios”.¹⁰ Lograr la igualdad de género implica una obligación positiva de transformar relaciones desiguales de poder; atender las causas subyacentes y estructuras de la desigualdad de género, incluidas las normas discriminatorias, prejuicios y estereotipos, y transformar las instituciones que perpetúan la discriminación y la desigualdad. Exigir la igualdad de género no niega las diferencias biológicas o sociales entre las personas, sino que más bien insiste en que todas las personas tenemos un valor igual como seres humanos y que, como tales, nos corresponden iguales derechos y oportunidades. Los ODS de la ONU, en particular el ODS 5, reconoce la igualdad de género como “un fundamento necesario para un mundo pacífico, próspero y sostenible”, y la igualdad de género es central para lograr el ODS 16, con el fin de “ofrecer acceso a la justicia para todas las personas y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles”¹¹ (para mayor información sobre este tema, véase el Documento de Orientación Política “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Sector de Seguridad y la Igualdad de Género”).

El uso de la acción afirmativa (también llamada “acción positiva”) como medida especial temporal es un medio de hacer realidad una igualdad de género sustancial. Esto significa adoptar medidas proactivas para promover la igualdad y la diversidad. Algunos ejemplos de acción afirmativa para incrementar una representación equitativa de las mujeres incluyen las campañas de reclutamiento dirigidas a mujeres; objetivos para participación de la mujer, y programas específicos al sexo para asesoría, capacitación y promoción. Ciertas

instituciones van más allá de esto y adoptan cuotas para mujeres. Por ejemplo, la Decisión No. 7/09 de la OSCE, “Participación de las mujeres en la vida política y pública”, hace un llamado a los Estados participantes a considerar tomar medidas específicas para lograr la meta del equilibrio de género en todos los organismos legislativos, judiciales y ejecutivos, incluyendo los servicios policiales, y a adoptar medidas para crear iguales oportunidades dentro de los servicios de seguridad, incluyendo las fuerzas armadas cuando sea pertinente, para permitir un reclutamiento, retención y ascensos equilibrados de hombres y mujeres.

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (2000) afirma el importante rol de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, el mantenimiento de la paz, la construcción de la paz, la respuesta humanitaria y la reconstrucción posconflicto, e insta a los Estados a incrementar la participación de las mujeres en todo el trabajo de paz y seguridad de la ONU, incluyendo la toma de decisiones relacionadas con seguridad. Puesto que la resolución recoge los principios esenciales de igualdad y no discriminación, refuerza las normas de derechos humanos establecidas por los instrumentos internacionales, incluyendo, en particular, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). La sinergia entre la Resolución 1325 y la CEDAW se enfatiza mediante la Recomendación 30 sobre “las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”, en la cual el Comité de la CEDAW vincula la implementación de la Resolución a los mecanismos de presentación de informes de la CEDAW. En la región de la OSCE, la Decisión del Consejo Ministerial 14/05 sobre la mujer en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto hace eco y refuerza la Resolución 1325, enfatizando la importancia de la participación plena e igual de las mujeres en todas las fases de la prevención, la resolución y la construcción de paz en un conflicto.

Lograr la igualdad de género requiere superar las estructuras jerárquicas de poder de género, que en su gran mayoría otorgan privilegios a algunos hombres y son la causa fundamental de la desigualdad de género. Estas mismas estructuras jerárquicas de poder de género son la causa fundamental de la discriminación contra las mujeres y las niñas hablando ampliamente, y también de la discriminación contra las personas LGBTI, basándose en su orientación sexual, identidad o expresión de género. Así pues, esta Caja de Herramientas considera el logro de la igualdad de género como una cuestión que requiere que las personas *independientemente de su sexo, orientación sexual, identidad de género o expresión de género* sean capaces de gozar de iguales derechos, compartir iguales responsabilidades y tener acceso a oportunidades por igual. Esta es la razón por la cual la Caja de Herramientas enfatiza la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres, y el asegurar su igual participación en lograr y aportar seguridad en igualdad de condiciones con los hombres. Esta Herramienta también aborda la necesidad de que los servicios de seguridad trabajen sobre la base de principios de igualdad y no discriminación con respecto a personas de diversas orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género, que a menudo son victimizadas y excluidas. La verdadera igualdad de género no se puede lograr sin tales medidas.

Lograr la igualdad de género requiere el empoderamiento de quienes han estado en desventaja debido a desequilibrios de poder y obstáculos basados en género, y también un trabajo con aquellas personas en puestos de relativo poder y privilegio para cambiar estos desequilibrios. Por tanto, promover el empoderamiento de las mujeres hace necesario trabajar con los hombres para cambiar sus actitudes y prácticas, y no puede suponerse que sea solamente responsabilidad de las mujeres. Hacer participar a los hombres y transformar las masculinidades es esencial para alcanzar la igualdad de género. De manera similar, promover la igualdad para las personas LGBTI no puede suponer que ello sea solamente responsabilidad de las personas LGBTI.

Perspectiva de género y análisis de género

Las estrategias esenciales para lograr la igualdad de género dentro de las políticas internacionales, nacionales e institucionales son la transversalización/integración de una perspectiva de género y el análisis de género.

La *transversalización de género* (o “transversalización de una perspectiva de género”) fue definida por la ONU en 1972 como:

... el proceso de evaluar las implicaciones para mujeres y hombres en cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas o programas, en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de los problemas y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y de la sociedad para que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe. El fin último es lograr la igualdad de género.¹²

En la actualidad, el término perspectiva de género se entiende más allá de la sola atención sobre hombres y mujeres. ONU Mujeres lo explica de esta manera:

... ‘Perspectiva de género’ es una forma de mirar o analizar que observa el impacto del género en las oportunidades, funciones sociales e interacciones de las personas. Esta forma de ver es lo que permite llevar a cabo un análisis de género y, en consecuencia, la transversalización de una perspectiva de género en cualquier programa propuesto, política u organización.¹³

En esta Caja de Herramientas, “perspectiva de género” se refiere a ver y analizar el impacto de los roles de género, estereotipos de género y estructuras con poder de género en la sociedad y las instituciones, lo cual incluye orientación sexual, identidad de género y expresión de género. Además de esto, la Caja de Herramientas utiliza el término “integrar una perspectiva de género” más que el término “transversalización de una perspectiva de género” de 1972, para enfatizar que la perspectiva de género exige más que solo “evaluar implicaciones”; requiere también tomar acciones en concordancia con ello.

Para integrar una perspectiva de género no se puede solo depender de los estereotipos comúnmente sostenidos acerca de “cómo son” ciertas mujeres, hombres o personas de otras identidades y expresiones de género. A manera de ejemplo, a los hombres jóvenes socialmente marginados, en particular pertenecientes a minorías étnicas, se les puede estereotipar como violentos y delincuentes. Por otro lado, los estereotipos sobre las mujeres jóvenes y niñas, principalmente como víctimas, puede llevar a que se les deje de lado, otras personas hablen por ellas, y se les nieguen sus funciones activas en la sociedad. Es necesario un análisis de género minucioso y basado en evidencia para comprender sus necesidades. El *análisis de género* es una examinación crucial de la manera en que las diferencias en los roles de género, actividades, necesidades, oportunidades y derechos/beneficios afectan a las mujeres, hombres, niñas y niños y personas con otras identidades de género y distintos orígenes en un área política, situación o contexto determinados.*

Buena gobernanza del sector de seguridad

En el pasado, la seguridad se ha definido con frecuencia de una manera reducida, en términos de seguridad externa e interna del Estado. El concepto en el presente se entiende de una manera más amplia, utilizando las necesidades de las personas como punto de partida; un enfoque plasmado en el concepto de “seguridad humana” adoptado por la Resolución 66/290 de la Asamblea General de la ONU en 2012. De manera similar, la dotación de justicia debe estar fundamentada en un enfoque de derechos humanos. Puesto que ambos enfoques parten de la persona individualmente, es esencial comprender la manera en que el género afecta las necesidades individuales de justicia y seguridad.

El término *gobernanza del sector de seguridad* describe las influencias formales e informales de todas las estructuras, instituciones y actores que participan en la dotación, gestión y supervisión de seguridad y justicia a nivel nacional y local. La Figura 2 expone la gama de entidades que participan en la gestión y supervisión.

Una buena GSS significa que se apliquen los principios de la buena gobernanza al sector de justicia y seguridad de un Estado. En pocas palabras, que las instituciones responsables del sector de justicia y seguridad (proveedores) proporcionen seguridad y justicia como un bien público, a través de políticas y prácticas transparentes establecidas, y dentro de un marco normativo para la gobernanza democrática que respete los derechos humanos y el Estado de derecho.

* La Herramienta 15 sobre “Diseño y Monitoreo” presenta métodos de análisis de género que incluyen herramientas de análisis de género específicamente desarrolladas para su uso en contextos afectados por conflictos.

La Herramienta 14, “Género y Labores de Inteligencia”, describe la forma en que el análisis puede tomar en cuenta los roles y dinámica de género desde la perspectiva de los procesos de inteligencia.

Puesto que el sector de justicia y seguridad debe satisfacer las necesidades de *todos* los sectores de la población *sin discriminación*, la *igualdad de género* constituye un elemento central de los principios de buena GSS, como se establece a continuación.

- ◆ *Rendición de cuentas*: existen claras expectativas respecto a la dotación de seguridad, y las autoridades independientes supervisan si estas expectativas se cumplen, e imponen sanciones si esto no sucede. Se le debe responsabilizar al sector de justicia y seguridad de cumplir las diversas necesidades de todos los sectores de la población.
- ◆ *Transparencia*: existe información libremente disponible y accesible para aquellas personas que serán afectadas por decisiones y su ejecución. La transparencia permite valorar claramente si el sector de justicia y seguridad está protegiendo adecuadamente los diversos intereses de todos los sectores de la población.
- ◆ *Estado de derecho*: todas las personas e instituciones, incluido el Estado, están sujetas a leyes que se conocen públicamente, y se aplican imparcialmente y de manera consistente con las normas y estándares internacionales y nacionales de derechos humanos. Esto requiere igualdad de acceso a la justicia para todas las mujeres, hombres, niños, niñas y aquellas personas con otras identidades de género.
- ◆ *Participación*: todas las personas de todos los orígenes tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones y prestación de servicio de manera libre, equitativa e inclusiva, ya sea directamente o mediante instituciones representativas legítimas.
- ◆ *Sensibilidad*: las instituciones son sensibles a las distintas necesidades de seguridad de todos los sectores de la población, y desempeñan sus misiones dentro del espíritu de una cultura de servicio y sin discriminación.
- ◆ *Eficacia*: las instituciones cumplen con sus funciones, responsabilidades y misiones respectivas siguiendo altos estándares profesionales, de acuerdo con las diversas necesidades de todos los segmentos de la población.
- ◆ *Eficiencia*: las instituciones hacen el mejor uso posible de los recursos públicos para cumplir sus funciones, responsabilidades y misiones respectivas.

Figura 2. La supervisión y gestión del sector de seguridad implica una gran variedad de actores



Satisfacer cada uno de estos principios es parte de la obligación predominante del Estado de lograr la igualdad de género: iguales derechos de las mujeres, hombres, y aquellas personas con otras identidades de género a oportunidades y recursos. En particular, lograr *sensibilidad*, *eficacia*, *participación* y la imparcialidad y acatamiento de las normas de derechos humanos que implica el Estado de derecho requiere que el sector de justicia y seguridad aplique activamente una perspectiva de género para promover la igualdad de género. A ma-

nera de ejemplo, que quienes proveen justicia y seguridad tomen medidas para satisfacer las diferentes necesidades de seguridad de todos y todas, y para garantizar que la participación en el sector de justicia y seguridad no esté limitada en virtud de género, orientación sexual o identidad de género de una persona.

Reforma del sector de seguridad

Cuando la Buena GSS es la meta, la RSS, o transformación del sector de seguridad, es una forma de alcanzarla. Las reformas se dirigen frecuentemente a segmentos específicos del sector de justicia y seguridad, por ejemplo, reforma policial, reforma judicial o reforma penal, y estos procesos abren ventanas de oportunidad para aumentar la igualdad de género en estos segmentos en particular, y así mismo aumentar la igualdad de género de manera más amplia.

La RSS es el proceso político y técnico de mejorar la seguridad estatal y humana haciendo más eficiente y más responsable la dotación, gestión y supervisión de seguridad, dentro de un marco de control civil democrático, Estado de derecho y respeto por los derechos humanos. La meta de la RSS es aplicar los principios de la buena gobernanza al sector de justicia y seguridad. La RSS atañe a todos los actores estatales y no estatales que participan en la dotación, gestión y supervisión de la seguridad (véase la Figura 3), y enfatiza los vínculos entre sus funciones, responsabilidades y acciones en el mejoramiento de la rendición de cuentas y la gobernanza. La RSS también implica aspectos de la dotación, gestión y supervisión del sistema de justicia. Como tal, al pensar en GSS y RSS, debe tenerse en mente una amplia visión del “sector de justicia y seguridad”.

Figura 3. El sector de justicia y seguridad



Como se expone en la Figura 3, la gestión y la supervisión de la seguridad y la justicia son desempeñadas por organismos del Estado, entre los cuales se incluyen:

- ♦ organismos administrativos civiles, tales como ministerios de defensa, del interior, de relaciones exteriores y finanzas, oficina del poder ejecutivo; consejos asesores de seguridad nacional
- ♦ agencias de supervisión del Estado (por ejemplo, organismos parlamentarios, defensoría del pueblo, comisiones nacionales de derechos humanos y comités anti tortura, cuerpos de supervisión financiera)
- ♦ el poder judicial (en su papel de supervisión del sector de justicia y seguridad).

Las funciones de supervisión también son desempeñadas por organismos no estatales, tales como:

- ◆ organizaciones de la sociedad civil, incluyendo aquellas personas que representan grupos a cuyas necesidades de seguridad con frecuencia se les da una prioridad muy baja, tales como mujeres, personas refugiadas, migrantes, personas viviendo con discapacidades y personas que pertenecen a grupos minoritarios
- ◆ comunidad académica y grupos de especialistas
- ◆ medios de comunicación.

Deben considerarse, y posiblemente incluirse, diversos proveedores no estatales de seguridad en la RSS. Estos incluyen:

- ◆ compañías de seguridad privada*
- ◆ mecanismos habituales/tradicionales de justicia
- ◆ proveedores de seguridad comunitarios sin fines de lucro o basados en intereses.

La RSS puede incluir una amplia variedad de diferentes actividades de reforma que cubren todos los aspectos políticos y técnicos de la seguridad; entre ellos figuran iniciativas legislativas, formulación de políticas, campañas de concienciación e información pública, y gestión y construcción de capacidades administrativas. Aunque los procesos de RSS pueden incluir a diversos actores nacionales e internacionales, estos son sobre todo procesos nacionales y

Cuadro 3. Apoyo de una RSS sensible al género por parte de entidades externas: mantenimiento de paz y otras misiones en el extranjero

El mantenimiento de paz y otro tipo de misiones llevadas a cabo bajo el auspicio de organizaciones internacionales, regionales o multilaterales tales como la ONU, la OSCE, la Unión Africana y la Unión Europea, ofrecen en ocasiones apoyo a los procesos de RSS. Este apoyo es con frecuencia coordinado por una estructura específica, como una unidad de RSS o una unidad de Estado de derecho, y/o por puestos específicos, tales como los de consejeros/as de RSS. Puesto que la igualdad de género es un principio de la RSS, estas unidades y consejeros/as deben asegurar que se integre una perspectiva de género en todo el apoyo a la RSS que se proporcione al país anfitrión. Es importante el trabajo en estrecha relación con las entidades socias locales y la coordinación con otras estructuras dentro de la misión: sus unidades de género civiles, de policía y militares y/o consejeros/as de género y puntos focales.

Los procesos de RSS respaldados por las organizaciones multilaterales tienden, en su mayoría, a tener objetivos explícitos de género, los que a menudo han resultado difíciles de lograr. Los retos y obstáculos son múltiples: alta rotación de personal de la misión, falta de conocimiento contextual y memoria institucional; barreras institucionales, culturales y de idioma entre la misión y las instituciones locales, así como dentro de la misión; baja prioridad de la transversalización de género y falta de autoridad otorgada a las personas cuya tarea es implementarla, y resistencia activa y/o pasiva a la igualdad de género.

Adicionalmente, las misiones de mantenimiento de paz tienen dificultades para alcanzar las metas establecidas de incrementar la proporción del personal militar y policial femenino de mantenimiento de paz. Muchos de los retos que enfrentan las mujeres que trabajan en mantenimiento de paz inician en el hogar, con políticas y prácticas que son barreras para su selección (Ghittoni et al., 2018). Un examen de 2018 de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU mostró que solo 10,8 por ciento de policía de la ONU y 4 por ciento de personal militar de la ONU eran mujeres (Candela, 2018). Las misiones de mantenimiento/estabilización de paz han sido también fuente de numerosos casos de explotación y abuso sexual (EAS) de la población local. Pese a políticas tales como aquellas de cero tolerancia y estructuras como la Oficina para Servicios de Supervisión Interna, siguen ocurriendo casos de EAS. Esto atenta contra el apoyo a estas misiones por parte de la sociedad anfitriona y de los países que apoyan las misiones, y puede tener también severos impactos perjudiciales sobre la atmósfera de trabajo dentro de la misión.

Fuentes: M. Ghittoni, L. Lehouck y C. Watson (2018), "Elsie Initiative for Women in Peace Operations: Baseline study", Ginebra: DCAF; K. Candela (2018), "Women's roles as UN peacekeepers: A status report", *Pass Blue*, 7 de agosto.

* Véase el Documento de Orientación Política sobre "Género y Regulación de la Seguridad Privada".

deben ser responsabilidad de cada país para que puedan tener éxito y sean sostenibles. El Cuadro 3 analiza algunos de los retos del apoyo internacional a la RSS sensible al género.

Integrar una perspectiva de género en la RSS no siempre ha sido un proceso sencillo. A menudo se ha centrado únicamente en aumentar el número de mujeres en las fuerzas armadas, la policía u otros servicios uniformados. Aumentar la participación de la mujer es importante,[^] pero no suficiente en sí misma. Todos los abordajes analizados en la Sección 4 de esta Herramienta para promover la igualdad de género en el sector de justicia y seguridad deberían considerarse en un proceso de RSS.

2.3 Marcos legales nacionales y regionales para la igualdad de género, GSS y RSS

En la mayoría de los países, los derechos de las mujeres a las cláusulas de igualdad y/o no discriminación se encuentran redactados dentro de la Constitución.¹⁴ De hecho, numerosos convenios, compromisos y normas globales abordan la igualdad y la no discriminación (véase el Cuadro 4). En términos generales, estos marcos legales obligan a quienes proveen justicia y seguridad a:

Cuadro 4. Instrumentos internacionales y regionales pertinentes a la igualdad de género, GSS y RSS

Existen una variedad de obligaciones legales nacionales, regionales y globales pertinentes y/o que obligan a los Estados a integrar una perspectiva de género en los procesos de GSS y RSS, y en el trabajo del sector de justicia y seguridad. Como parte de esta Caja de Herramientas, se publica en línea un compendio de instrumentos legales internacionales y regionales. Algunos de los instrumentos fundamentales incluyen los siguientes.

- ✦ *Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre MPS*, siendo las Resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019), y los planes regionales de acción y PNA relacionados, los que a menudo constituyen una guía específica para el sector de justicia y seguridad.
- ✦ *La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres* y las Recomendaciones Generales del Comité de la CEDAW.
- ✦ *La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* (1995), sobre la cual acordaron representantes de 189 Gobiernos e hicieron compromisos amplios en 12 áreas decisivas de interés pertinentes al empoderamiento de las mujeres.
- ✦ *Los ODS de la ONU*: el ODS 5 (lograr la igualdad de género) y el ODS 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas) son de particular importancia para el sector de justicia y seguridad, pero los ODS 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11 y 13 también son pertinentes.
- ✦ *Tratados regionales*, tales como el Protocolo de Maputo de la Unión Africana y el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica de Estambul, y marcos institucionales regionales.*
- ✦ *Los Principios de Yogyakarta* y los *Principios de Yogyakarta+10* que corresponden a los derechos de las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género.

Estos marcos normativos proporcionan tanto obligaciones como orientación para el sector de justicia y seguridad acerca de la incorporación de medidas para promover la igualdad de género dentro de sus instituciones y, de manera más amplia, en la sociedad. Abarcan desde metas globales y generales (por ejemplo, los ODS) hasta orientación detallada sobre cuestiones particulares, tales como la prevención y la respuesta a la VG.

Cabe mencionar que el Comité de la CEDAW ha emitido una serie de Recomendaciones Generales sobre violencia contra las mujeres (No. 19 y No. 35); sobre mujeres trabajadoras migrantes (No. 26); sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos (No. 30) y sobre el acceso de las mujeres a la justicia (No. 33). La Recomendación General No. 30 subraya la importancia de “promover la igualdad sustantiva entre los géneros antes, durante y después de un conflicto y garantizar que

[^]Las buenas prácticas en el incremento de la participación de las mujeres en la policía, las fuerzas armadas, el sector de justicia, los servicios penitenciarios, los servicios de frontera y los servicios de inteligencia, así como en los procesos de supervisión parlamentaria, se analizan en mayor detalle en las Herramientas correspondientes de esta Caja de Herramientas.

* El Plan de Acción de la OSCE para la Promoción de la Igualdad de Género (2004), la Decisión del Consejo Ministerial No. 14/05, “Mujeres en la Prevención de los Conflictos, Manejo de Crisis y Rehabilitación Posconflicto”, y la Decisión del Consejo Ministerial No. 7/09, “Participación de las Mujeres en la Vida Política y Pública”, establecen los compromisos de los Estados participantes de la OSCE con respecto a la participación de las mujeres en la provisión de seguridad. La OSCE cuenta también con tres decisiones sobre violencia contra las mujeres, dos de las cuales hacen referencia al papel del personal del sector de seguridad: la Decisión Ministerial No. 15 y la Decisión No. 7/14; ambas sobre la prevención y combate de la violencia contra las mujeres, y la Decisión No. 4/18, “Prevención y Combate de la Violencia contra las Mujeres”.

las distintas experiencias de las mujeres se integren plenamente en todos los procesos de establecimiento y consolidación de la paz y reconstrucción” (pár. 2). La Recomendación General No. 20 recomienda que los Estados:

- (b) Emprendan una reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género y responda a estas cuestiones, y que tenga como consecuencia la creación de instituciones representativas del sector de la seguridad que aborden eficazmente las distintas experiencias y prioridades de seguridad de las mujeres; y colaboren con las mujeres y las organizaciones de mujeres;
- (c) Garanticen que la reforma del sector de la seguridad esté sometida a mecanismos inclusivos de supervisión y rendición de cuentas con sanciones, lo que incluye la investigación de antecedentes de excombatientes; creen protocolos y unidades especializados para investigar las violaciones por razón de género; y refuercen los conocimientos especializados de cuestiones de género y del papel de las mujeres en la supervisión del sector de la seguridad; (pár. 69).

Los Principios de Yogyakarta de 2007, redactados por un distinguido grupo de personas expertas en derechos humanos, se basan en normas de derechos humanos en el derecho internacional desde la perspectiva de diversas orientaciones sexuales e identidades de género. Los principios se anclan en la universalidad de los derechos humanos, y específicamente en la no discriminación y el reconocimiento ante la ley; derechos a la seguridad humana y personal; derechos económicos, sociales y culturales; derechos a la expresión, opinión y asociación; libertad de movimiento y asilo; derechos a la participación en la vida cultural y familiar; derechos de los defensores de los derechos humanos, y derechos de resarcimiento y rendición de cuentas. Los Principios de Yogyakarta+10 de 2017 fortalecen el reconocimiento de la interseccionalidad e integran de mejor manera las necesidades de las personas intersexuales y de aquellas con expresiones de género y características sexuales diversas. Aunque los Principios de Yogyakarta no constituyen una ley vinculante, se extraen del texto e interpretación legal de diversos tratados internacionales de derechos humanos que son vinculantes para los Estados partes.

- ◆ ser empleadores igualitarios, justos y no discriminatorios
- ◆ ser igualitarios, justos y no discriminatorios en el desempeño de sus deberes
- ◆ responder a la VG y discriminación por razones de género
- ◆ garantizar que se dé cumplimiento a la legislación sobre igualdad de género y no discriminación.

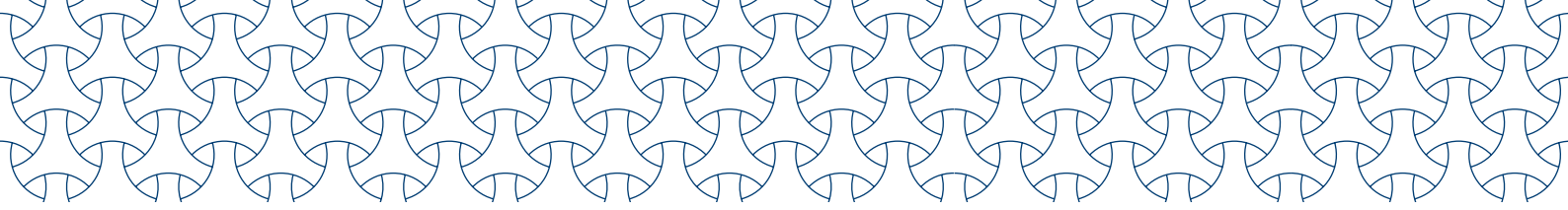
En muchos países se han creado iniciativas para acrecentar la igualdad de género dentro de las instituciones de justicia y seguridad, y para mejorar la prestación de servicios desde una perspectiva de género; estas se monitorean de acuerdo con los PNA sobre MPS (esto se expone más adelante, en la Sección 4).

Promover la igualdad de género y la inclusividad a través de procesos de buena GSS y RSS es, por tanto, no “contar con algo agradable” sino una obligación legal nacional e internacional, fundamentada en los derechos humanos. Más allá de cumplir obligaciones legales, la consecución de la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género a su trabajo también reditúa beneficios tangibles a los actores de la justicia y la seguridad, tales como una comprensión más detallada y amplia de las necesidades de seguridad de la población, mejores relaciones comunitarias, provisión más eficaz de servicios, un conjunto más diverso de miembros del personal y un mejor ambiente de trabajo dentro de la institución.

Referencias

1. Adaptado de UN Women, *Gender Equality Glossary*, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36> (consultado el 6 de septiembre de 2019).
2. Véase, por ejemplo, European Institute for Gender Equality (2018), "Gender specific measures in anti-trafficking actions", Luxemburgo: Publications Office of the European Union, p. 14. En la Unión Europea se informa como la forma más prevalente de trata de seres humanos y el 95% de las víctimas registradas de la trata con fines de explotación sexual son mujeres o niñas.
3. Por ejemplo, resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y de la Asamblea General (enumeradas en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx>, con acceso del 6 de septiembre de 2019); Council of the European Union (2013), "Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons", Luxemburgo, Consejo de la Unión Europea. La Ottawa Declaration de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE de 1995 hizo un llamado a los Estados participantes "a garantizar que todas las personas que pertenezcan a diferentes segmentos de sus poblaciones se les otorgue igual respeto y consideración en sus constituciones, legislación y administración y que no exista subordinación, explícita o implícita, por motivos de ... orientación sexual ...", Ottawa: OSCE.
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011), "Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género", Informe, UN Doc. A/HRC/19/41, 17 de noviembre, párr. 20.
5. Henri Myrtilinen y Megan Daigle (2017), *When Merely Existing Is a Risk – Sexual and Gender Minorities in Conflict, Peacebuilding and Displacement*. Londres: International Alert.
6. Matthew Hurley (2018), "The genderman: (Re)negotiating militarized masculinities when 'doing gender' at NATO", *Critical Military Studies*, 4(1), pp. 72–91; Henri Myrtilinen (2014), "Do as we say, not as we do? Gender and police reform in Timor-Leste", en F. Heiduk (ed.) *Security Sector Reform in Southeast Asia*. Berlín: Springer Verlag, pp. 181–200.
7. Hannah Wright (2014), *Masculinities, Conflict and Peacebuilding: Perspectives on Men Through a Gender Lens*. Londres: Saferworld.
8. UN, "Gender equality and women's empowerment", UN Sustainable Development, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/> (acceso del 6 de septiembre de 2019); UN OSAGI (2002), "Gender mainstreaming: An overview", Nueva York: ONU, p. 1.
9. UN OSAGI (2001), *Important Concepts Underlying Gender Mainstreaming*. Nueva York: ONU.
10. WHO (2002), "WHO gender policy – Integrating gender perspectives in the work of WHO" Ginebra: OMS.
11. UN, nota 8 anterior.
12. UN Economic and Social Council, *UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions*, 18 de julio de 1997, 1997/2.
13. UN Women, nota 1 anterior.
14. En 2013, 179 países contaban con disposiciones en sus constituciones, ya fuera sobre igualdad o no discriminación, y 83 países contaban con ambas. Según ERA Coalition, "Gender Equality Provisions in Constitutions Worldwide" (sin fecha) disponible en www.eracoalition.org/files/GenderEqualityProvisionsConstitutionsWorldwide.pdf (acceso del 6 de septiembre de 2019).





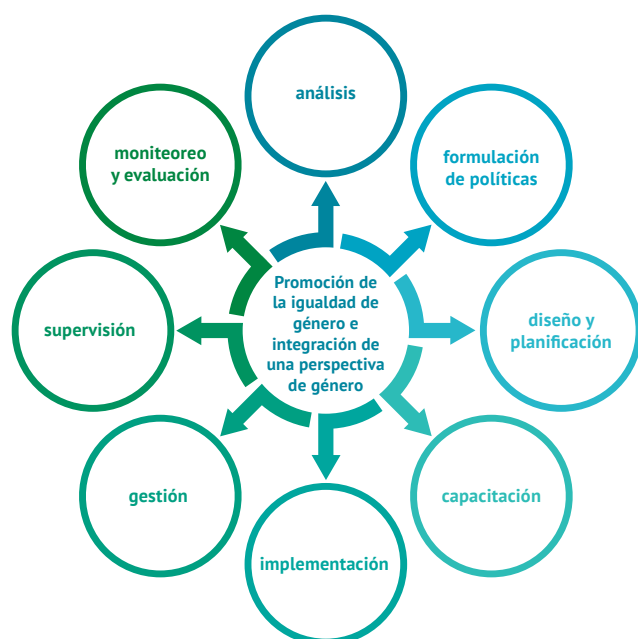
3. ¿Cómo serían las instituciones de justicia y seguridad que promueven la igualdad de género e integran una perspectiva de género?

El género es un factor determinante de los riesgos de seguridad que enfrentan mujeres, hombres y personas de diferentes identidades de género, así como el grado al cual pueden tener acceso a los servicios de justicia y seguridad. Como tal, la integración de una perspectiva de género y las acciones explícitas para promover la igualdad de género son necesarias para que el sector de justicia y seguridad cumpla con su tarea central de proveer seguridad para todos y todas. Estas acciones e iniciativas se fortalecen cuando la GSS se considera de forma holística y cuando se integran a la RSS. Esta sección establece los componentes fundamentales de una visión sobre las instituciones de justicia y seguridad que promueven el género. Pone de relieve la importancia de analizar la igualdad de género tanto *dentro de las instituciones* como en la *manera en que participan con las comunidades y las sirven*. La Sección 4 entra en mayor detalle sobre las formas en que se puede lograr esta visión.

Al leer esta sección, y de hecho toda la Herramienta, se debe tener en mente que es necesario integrar una perspectiva de género en cada una de las etapas del *círculo completo* de la provisión de servicios de justicia y seguridad –análisis, formulación de políticas, diseño y planificación, capacitación, implementación, monitoreo y evaluación, gestión y supervisión– en vez de considerarse como un “agregado” (véase la Figura 4). Un enfoque global incluye (pero no se limita a) lo siguiente.

- ♦ Análisis de género en cuestiones de justicia y seguridad que la institución tiene la tarea de abordar y la manera en que afectan de forma diferente a mujeres, hombres, y personas de diferentes identidades de género. Esto implica un análisis del estado actual de las cosas y cómo se podría mejorar para cómo se podría mejorar para aumentar la inclusión, la igualdad y la diversidad.
- ♦ Evaluación de la composición de la institución y de qué manera esta refleja y puede promover la igualdad de género en términos de su personal (incluyendo el personal especialista que puede dirigir y apoyar el trabajo sobre género), formas de trabajo, cultura y prioridades institucionales.
- ♦ Garantía de que el personal esté capacitado, equipado, motivado y empoderado para promover la igualdad de género.
- ♦ Garantía de contar con el apoyo de la dirección y la supervisión para dotar los recursos necesarios, que existan los marcos normativos legales y las estrategias para que la institución avance activamente en la igualdad de género. Esto incluye las estructuras de dirección interna de la institución del sector de justicia y seguridad en cuestión, así como las demás estructuras de GSS, como los comités parlamentarios, las instituciones nacionales de derechos humanos y los foros para el trabajo con la sociedad civil.

Figura 4: Integración de una perspectiva de género en el círculo completo de provisión de justicia y seguridad



3.1 La igualdad de género se promueve *dentro* de las instituciones de justicia y seguridad

La integración exitosa de una perspectiva de género y la consecución de los objetivos de igualdad significa que la incorporación del género en el sector de justicia y seguridad sucede tanto *a nivel interno* (en relación con su personal) como *a nivel externo* (en relación con sus servicios). Estos dos aspectos están estrechamente vinculados, puesto que lo que sucede internamente en una institución tiene un impacto en el trabajo que se realiza externamente, mientras que lo que se hace al exterior influye en las formas de trabajo internas. Las instituciones de justicia y seguridad que acogen la diversidad, la inclusión y la igualdad de género estarán mejor equipadas para responder a las necesidades diversas de la sociedad.

Un sector de justicia y seguridad con igualdad de género, diverso e inclusivo, logra el éxito en la contratación, retención y participación significativa de las mujeres. Además, la igualdad de género va de la mano con alcanzar, de manera más holística, una cultura institucional diversa e inclusiva. Las instituciones del sector de justicia y seguridad diversas e inclusivas atraen, retienen y promueven *una diversidad de* mujeres, hombres y personas de otras identidades de género, incluyendo (pero no limitado a) personas LGBTI y personas de minorías o grupos en desventaja. Esto sucede cuando la cultura institucional y las prácticas de trabajo son inclusivas, no discriminatorias y abiertas a la diversidad y que pueden, por ejemplo, incluir las siguientes medidas.

- ◆ El equilibrio trabajo-vida personal se maneja con una perspectiva de género, tomando en cuenta las diferentes formas que podrían enfrentar hombres, mujeres y otras personas para combinar sus responsabilidades, como, por ejemplo, cuidar a su padre o madre o a hijas e hijos.
- ◆ Las evaluaciones institucionales y auditorías de los procesos de reclutamiento y promociones, escalas de pago, políticas de recursos humanos y acceso a las capacitaciones y programas de mentores han identificado perjuicios implícitos y explícitos de género y de otro tipo, los cuales se han abordado a través de nuevas políticas, procedimientos y capacitación.
- ◆ Los roles, habilidades y unidades consideradas por su estereotipo como “femeninos” (por ejemplo, las unidades de protección familiar o puntos focales de género) se valoran de la misma forma que los que se consideran “masculinos”.

- ◆ Prevenir y poner fin a la discriminación, la intimidación, el acoso, la explotación y el maltrato con base en el sexo y el género contra el personal son una verdadera prioridad.
- ◆ Las iniciativas para promover la igualdad de género y mejorar la cultura de la organización se dirigen de forma eficaz y se acompañan con mecanismos de dirección interna y supervisión externa para garantizar su plena ejecución.

Este tipo de iniciativas ayuda a cambiar las percepciones sobre las formas apropiadas y aceptables de masculinidades y femineidades dentro del sector de justicia y seguridad, y mejora tanto la atmósfera de trabajo como la imagen y eficiencia de la institución en el exterior.

La igualdad, la inclusión y la diversidad de género se obtienen a través de estrategias y prácticas de recursos humanos cuidadosamente diseñadas y dotadas que se basan en principios de igualdad y no discriminación a las que los Estados se han comprometido en tratados de derechos humanos internacionales. Empezando por la dirección de más alto nivel, dirigir la institución de forma tal que se reflejen los principios de igualdad y no discriminación, incluyendo la promoción de la diversidad, y asegurar que estos se tomen en serio, marca el tono e indica lo que se permite y no se permite hacer. El liderazgo sobre la igualdad de género no se maneja solo en dirección descendiente en la jerarquía, sino que, idealmente, incluye la apertura de la dirección superior a escuchar la participación, sugerencias y preocupaciones del personal de rango inferior. Los mecanismos de rendición de cuentas, disciplinarios, de denuncia y supervisión relativos al sector de justicia y seguridad también tienen un papel fundamental en el apoyo a la inclusión, no discriminación e igualdad de género. Las estrategias prácticas se exponen más adelante en la Sección 4, Trayectoria 5.

3.2 La igualdad de género en la sociedad se promueve *por* las instituciones de justicia y seguridad

Tanto al exterior como al interior, las instituciones de justicia y seguridad que promueven la igualdad de género brindan sus servicios a cada parte de la comunidad. Se toman medidas en todos los aspectos de su trabajo para identificar y superar las barreras a la justicia y la seguridad asociadas con roles de género y prejuicios e inseguridades de género. Quienes proveen justicia y seguridad están capacitados de forma apropiada, equipados y motivados para tomar acciones relacionadas con los problemas de justicia y seguridad, ya sea responder a la violencia doméstica, delitos motivados por odio, discriminación económica, problemas de custodia, acceso desigual a los recursos y otras cuestiones. No se involucran en formas de discriminación basadas en género o sexo, intimidación, acoso, explotación o maltrato contra las personas que deben servir, y la cuestionan cuando la observan. Existen mecanismos robustos de supervisión interna y externa y de rendición de cuentas para ayudar a garantizar esto.

El profesionalismo, la eficiencia y la eficacia con los cuales las instituciones de justicia y seguridad integran una perspectiva de género crean círculos de retroalimentación positiva. Por ejemplo, un servicio de policía que responde a la violencia doméstica de una manera profesional y con perspectiva de género gozará de más respeto y cooperación de la comunidad y de índices más altos de denuncia. Un proveedor de servicios que tome con seriedad la inclusión y la diversidad como empleador podrá contratar personal con una mayor diversidad, y por consiguiente se encontrará en una mejor posición para responder a las necesidades de la población diversa; esto, a su vez, lo convierte en un proveedor de servicios de mayor confianza y un empleador más atractivo.

3.3 La justicia y la seguridad se comprenden y abordan con una perspectiva de género

Identificar y superar las barreras a la justicia y la seguridad relacionadas con las desigualdades de género requiere la integración de una perspectiva de género de las necesidades de justicia y seguridad de los diferentes tipos de personas, comunidades y poblaciones, y de

las percepciones comunitarias sobre los servicios de justicia y seguridad. Una perspectiva de género es pertinente ya sea que se esté analizando la forma en que la policía entiende las necesidades de seguridad en las comunidades, la manera en que las fuerzas armadas evalúan la inseguridad en un entorno operativo, cómo entiende el sector de justicia las barreras al acceso a la justicia, cómo un centro de privación de libertad elabora un mapa de las vulnerabilidades entre la población privada de libertad, etc. El análisis de género que sustenta una perspectiva de género va más allá de examinar a hombres y mujeres como grupos homogéneos; es interseccional e incorpora también factores como edad, orientación sexual, ubicación, clase, grupo étnico y discapacidad. Una perspectiva de género ayuda a evaluar las necesidades y las vulnerabilidades de víctimas potenciales, así como las motivaciones de los agresores y la forma en que se trata tanto a los sospechosos como a las víctimas en el sistema de justicia y seguridad.

Los procesos de análisis de género pueden involucrar una amplia gama de actores de la GSS, como ministerios, parlamentos, instituciones nacionales de derechos humanos y grupos de personas especialistas, y también recurrir a la comunidad académica y las organizaciones de la sociedad civil. Entre estas últimas figuran las organizaciones que trabajan por la igualdad de la mujer, la defensa de los derechos de las personas LGBTI o la representación de otros grupos cuyas necesidades de seguridad tienden a recibir menor prioridad.*

El Cuadro 5 es un ejemplo de una encuesta con perspectiva de género sobre la opinión de las personas acerca de la seguridad y la provisión de seguridad. En la Sección 4, Trayectoria 1, se discuten estrategias prácticas para el análisis de género.

El análisis de género interseccional, que toma en consideración diferentes factores, incluyendo, entre otros, la manera en que pueden contribuir a la discriminación de género el grupo étnico, la raza, la religión, el estatus social y otros, proporciona una base sólida sobre la

Cuadro 5. La forma en que el género afecta la opinión sobre la seguridad y la provisión de seguridad: un ejemplo del Líbano

International Alert, una ONG internacional, comisionó una encuesta nacional sobre la opinión de la población libanesa acerca de la seguridad en general, cómo calificaba a los diferentes proveedores de seguridad, y a quién acudirían las personas para obtener justicia y seguridad. Además de examinar el rol del género, la encuesta examinó la ubicación, que en el caso libanesa a menudo está estrechamente vinculada con la clase de la persona y su identidad religiosa. Este lente interseccional de análisis sacó a la luz hallazgos inesperados que iban en contra de tendencias más generales. Por ejemplo, estos incluyeron:

- ✦ los hombres en áreas que se percibían con alta tensión política se sentían menos seguros en espacios públicos en comparación a lo que se sentían las mujeres, debido al temor de ser un blanco
- ✦ las mujeres en áreas rurales estaban más preocupadas por la VG que las mujeres en áreas urbanas
- ✦ los hombres eran menos propensos que las mujeres a acceder a cualquier proveedor de seguridad formal o informal cuando eran víctimas de un delito, posiblemente debido a las expectativas de demostrar independencia y fortaleza
- ✦ existía apoyo entre los hombres y las mujeres a favor de una labor policial menos “dura”.

Otros hallazgos estaban más en línea con las expectativas, como:

- ✦ una tendencia a considerar la violencia doméstica y de pareja como una cuestión “privada” y a no denunciar a la policía, en parte debido a la mala respuesta de quienes proveen estos servicios
- ✦ un alto grado de desconfianza en los servicios de seguridad entre las personas de orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género diversas
- ✦ mayor confianza entre las mujeres y hombres hacia las agentes de policía mujeres y apoyo a favor de una fuerza policial con mayor igualdad de género.

Fuente: L. Khattab y H. Myrntinen (2014), *Gender, Security and SSR in Lebanon*. Beirut: International Alert

* Para más orientación sobre la integración de la supervisión parlamentaria en el sector de seguridad, véase la Herramienta 7, “Género y Supervisión Parlamentaria del Sector Seguridad”. La participación de la sociedad civil en la supervisión y gobernanza del sector de seguridad se explora en la Herramienta 9 de 2008 de DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, “Civil Society Oversight of the Security Sector and Gender”.

cual se pueden formular políticas y procedimientos con perspectiva de género. Sirve como fundamento para el diseño de medidas de prevención de la delincuencia, para abordar la inseguridad y superar las barreras a la justicia. Los análisis de género se integran en la provisión de servicios justicia y seguridad desde el nivel político estratégico, descendiendo hasta el proceso de planificación operativa, con mecanismos integrados para garantizar la rendición de cuentas, la transparencia, el monitoreo y la evaluación.

Cuadro 6. Respuesta al acoso sexual, EAS y VG a lo interno y externo

Quienes proveen justicia y seguridad se encuentran entre las personas más importantes que responden a las diferentes formas de VG, incluida la violencia sexual relacionada con un conflicto. Aunque la gran mayoría de víctimas/sobrevivientes* de acoso sexual, VG y EAS son mujeres y niñas, cualquiera puede ser un blanco, sin importar la identidad de género. Quienes proveen justicia y seguridad deben prevenir y responder a todas las formas de VG, tanto interna como externamente. Esto requiere centrarse en el comportamiento de acoso sexual, abusivo, explotador o violento entre el personal o por parte del personal en contra de otros. A lo externo debe haber un enfoque en la prevención y respuesta hacia terceros que cometen estos actos contra otras personas, incluyendo el personal del sector de justicia y seguridad.

Si bien denunciar la VG y la EAS es extremadamente difícil en todos los casos, las normas sociales, las dinámicas de poder y las dependencias sociales, políticas, económicas o emocionales de la(s) persona(s) agresora(s) a menudo suman barreras adicionales. Estas dificultades pueden diferir dependiendo del género: las mujeres y niñas, al momento de presentar la denuncia, pueden enfrentar acusaciones de adulterio o de comportamiento “moralmente laxo”, los hombres pueden ser acusados de homosexualidad, y las personas de diversas orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género pueden enfrentar consecuencias legales o violencia adicional, simplemente por divulgar su no heterosexualidad o identidad no binaria. El acoso sexual, la EAS y VG tienden a ser los únicos delitos en los cuales la víctima, y no la persona que perpetró el delito, es culpada o en los cuales la víctima a menudo se convierte en el centro de la investigación.

Cuando quien perpetúa la VG es el personal del sector de justicia y seguridad, se trata de una violación seria a los derechos humanos, además de ser ilegal e infringir su mandato. La conducta inapropiada por parte de instituciones del sector de seguridad también socava la confianza más amplia en términos de la capacidad del sector de justicia y seguridad de brindar seguridad y puede dar lugar a una revictimización, incluyendo victimización secundaria. No responder a los casos internos de acoso sexual y de género, VG y EAS generalmente incumple con los reglamentos de la institución y también afecta la atmósfera laboral, la lealtad del personal y la eficiencia de la institución. En ciertos países y para ciertos grupos, por ejemplo, las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género, o personas en prostitución, los agentes de policía y guardias de fronteras pueden encontrarse entre las principales fuentes de inseguridad, acoso, extorsión sexual, agresión sexual, explotación y violencia.

* Existe un debate entre las víctimas/sobrevivientes de VG y las organizaciones que trabajan con estas personas en cuanto a cuál es el término más apropiado. En esta Herramienta se utilizan ambos, ya que es necesario que se les brinde la oportunidad a quienes han sido víctimas/sobrevivientes de definir su condición.

Una perspectiva de género identifica la respuesta y la prevención de todas las formas de VG entre las principales prioridades del sector de justicia y seguridad, incluidos los delitos de odio misóginos, homofóbicos, bifóbicos y transfóbicos (véase el Cuadro 6). La comprensión y las respuestas a la VG se desarrollan a través del compromiso y la cooperación con las personas que están en mayor riesgo, cuando esto es posible.

Si bien la prevención y la respuesta a la VG es una forma importante en la cual quienes proveen justicia y seguridad pueden contribuir a aumentar la igualdad de género, el sector de justicia y seguridad debería reconocer que su mandato en términos de la promoción de la igualdad de género es mucho más amplio. Quienes proveen justicia y seguridad también aseguran que las garantías de toda la ciudadanía se apliquen en términos de tener pleno acceso legal y a gozar de los mismos derechos *sin discriminación*, y que se responda a las diversas necesidades de todos los segmentos de la población.

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ НАСИЛСТВА В СІМ'І

ВІДПОВІДЬ НА ПИТАННЯ

ВИДИ НАСИЛСТВА В СІМ'І

- 1. Фізичне насильство
- 2. Психологічне насильство
- 3. Сексуальне насильство
- 4. Економічне насильство
- 5. Соціальне насильство



ВІДПОВІДЬ НА ПИТАННЯ

ВІДИ НАСИЛСТВА В СІМ'І

Вид насильства	Приклади
Фізичне	Удар, бій, погрози, загрози життям
Психологічне	Зниження самооцінки, контроль, ізоляція
Сексуальне	Зґвалтування, примус до сексуальних дій
Економічне	Відбирати гроші, контролювати витрати
Соціальне	Ізоляція від друзів, родичів

АКТУАЛІЗАЦІЯ НАСИЛСТВА В СІМ'І

Типи насильства в сім'ї

1. Фізичне насильство

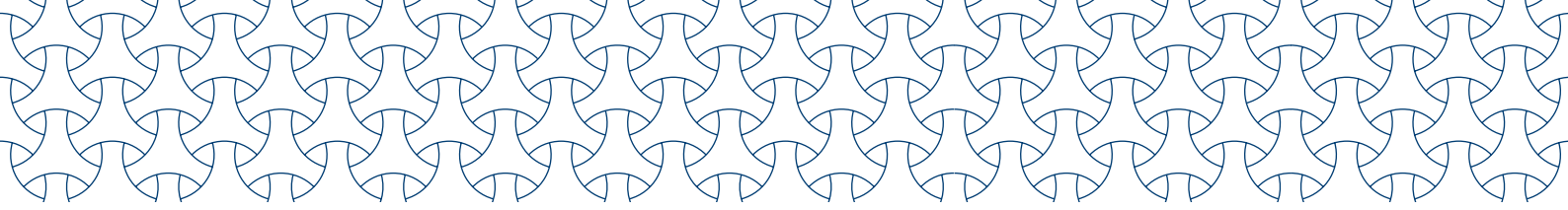
2. Психологічне насильство

3. Сексуальне насильство

4. Економічне насильство

5. Соціальне насильство





4. Cómo promover la igualdad de género e integrar una perspectiva de género en los procesos de GSS y RSS

Durante la última década, una serie de buenas prácticas han evolucionado, y se han desarrollado enfoques innovadores orientados a mejorar la incorporación de una perspectiva de género en la GSS, los procesos de RSS y las instituciones del sector de justicia y seguridad, con el fin de garantizar que estos contribuyan a objetivos más amplios de igualdad de género. En esta sección se presentan en mayor detalle varias trayectorias sobre la forma en que se puede integrar una perspectiva de género a la GSS y la RSS. Estas trayectorias abarcan las siguientes áreas:

- ◆ la definición de las necesidades de seguridad en una forma inclusiva y con perspectiva de género
- ◆ enfoques orientados por las políticas para integrar la igualdad de género en la gobernanza del sector de justicia y seguridad
- ◆ capacitación sobre género para quienes proveen justicia y seguridad
- ◆ utilización de personal con experiencia y especialización en género
- ◆ cambio en las culturas institucionales para aumentar la participación de las mujeres y la diversidad en general.

En todas las trayectorias, el diseño y monitoreo de programas y proyectos con perspectiva de género y el uso de análisis de género son cruciales.

Estas trayectorias no son una mapa de rutas críticas o un plan de acción, sino más bien ejemplos de cómo una perspectiva de género puede integrarse o ha sido integrada en el sector de justicia y seguridad, y de qué manera pueden utilizarse estos procesos para promover la igualdad de género. Las trayectorias que se elijan y dónde deban hacerse cambios dependen del contexto, el problema y los actores en cuestión. Algunas veces los cambios deben suceder “hacia arriba” en términos de marcos normativos legales y políticas, como por ejemplo el reconocimiento legal de la violación marital o la violencia sexual en contra de hombres y niños, antes de que la justicia y quienes la proveen puedan tomar acción al respecto. En otros casos, el punto de ingreso será más bien “hacia abajo” y operativo como, por ejemplo, mejorar los programas de mentores o mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación con perspectiva de género.

Trayectoria 1: Definición de las necesidades de seguridad de forma inclusiva y con perspectiva de género

Un primer paso importante para mejorar los servicios de justicia y seguridad a todas las personas –hombres, mujeres y personas de las diferentes identidades de género– es comprender cuáles son sus necesidades específicas, cómo funcionan las respuestas actuales y cuál es la dinámica del contexto. Escuchar a las comunidades y personas e invitarlas a participar en la articulación de sus propias necesidades puede aumentar la aceptación local de los actores de justicia y seguridad, así como ofrecerles importantes perspectivas sobre

Imagen: Agentes de los equipos móviles de policía que se encargan de la respuesta a la violencia doméstica mejoran sus aptitudes para prestar asistencia a las víctimas, previa a la atención médica, Dnipro, 26 de mayo de 2017.
© OSCE/Andrii Kravchenko

Cuadro 7. Utilización de análisis de género y conflicto realizado por la comunidad: ejemplos de Colombia y Myanmar

Tras la firma del Acuerdo de Paz de Colombia, en 2016, se estableció una unidad de policía especial para las áreas en las que quienes fueron combatientes de las FARC fueron reincorporados a la vida civil. Esta Unidad Policial para la Edificación de la Paz inició un proceso, financiado por el gobierno de Noruega, y facilitado y organizado por DCAF y la ONG colombiana Corporación de Investigación y Acción Social y Económica, orientado a solicitar las percepciones de las mujeres sobre la seguridad y sobre quienes proveen justicia y seguridad, en particular de la policía, en cinco municipalidades del área rural.

El proyecto se centró deliberadamente en escuchar y transmitir las voces de aquellas personas cuyos puntos de vista sobre la seguridad en contadas ocasiones se escuchan, tanto dentro como, y especialmente, fuera de sus comunidades: mujeres de áreas rurales, socioeconómicamente desempoderadas, de diferentes edades, entre ellas mujeres indígenas. Esto se llevó a cabo principalmente a través de grupos focales de discusión ampliados, diseñados para ser acogedores e informales, así como a través de entrevistas individuales. El resultado que se encontró fue un tipo de seguridad y un mapeo de amenazas muy diferente comparado con procesos más genéricos, que a menudo tienden a enfocarse en las amenazas al nivel macro (por ejemplo, violencia política, tráfico de drogas, geopolítica). En vez de esto, las mujeres plantearon numerosos efectos de estas dinámicas nacionales e internacionales a nivel local y lo que estas significaban en los niveles personales, de la familia y comunitario, con frecuencia con puntos de vista inesperados y prácticos. Por ejemplo, las estaciones militares tenían la responsabilidad de almacenar el suero contra mordeduras de serpiente en las áreas remotas; sin embargo, las personas civiles que necesitaban solicitar el suero temían ser consideradas sospechosas de ser insurgentes si lo hacían. Si bien los hombres jóvenes podrían considerarse más sospechosos, las mujeres eran las que en primera instancia eran reacias a acercarse a los servicios de seguridad.

Las organizaciones que manejaban el proyecto también tenían como objetivo comprender los puntos de vista y actitudes de la policía, y abrieron espacios para que los y las agentes discutieran sus propios temores de servir en un área que había tenido un alto nivel de actividad insurgente, falta de canales de comunicación con las comunidades y sus propias luchas por comprender los mandatos, procesos de toma de decisiones y divisiones de trabajo, especialmente cuando la práctica en el terreno se desviaba de las regulaciones oficiales. El personal de la policía con frecuencia no conocía la historia y la dinámica de la región y no siempre entendía de dónde provenían las demandas específicas. Las personas de las comunidades y quienes proveen seguridad compartieron algunas de estas inquietudes, como la desconfianza mutua y las dificultades con la “jerga legal” de las órdenes oficiales, las regulaciones y las leyes.

Las perspectivas de las mujeres ofrecieron nuevas posibilidades para que la Unidad Policial comprendiera mejor y respondiera a los problemas de seguridad de la comunidad; sin embargo, también señalaron formas en que no se debe proveer seguridad: por ejemplo, de forma altamente militarizada e intimidante, o realizando tareas de otros proveedores de servicios. El análisis y las discusiones también pusieron de relieve que la policía no necesita, y en efecto no debe, convertirse en el único y principal proveedor de diversas formas de seguridad humana, sino que debería, de acuerdo con las palabras de las comunidades, ser la puerta que permita a las comunidades acceder a otros proveedores estatales de servicios.

El proceso permitió lograr un mejor entendimiento de las necesidades y roles de la comunidad y los actores de seguridad, y una mejor delineación entre los roles de los diferentes proveedores de seguridad. La colaboración de los actores locales y externos fue vital en este proceso: una ONG local, que comprendía el contexto local, gozaba de la confianza tanto de la comunidad como del sector de justicia y seguridad, y podía servir de mediador entre ambos; un grupo internacional de especialistas, que aportó experiencia técnica sobre GSS/RSS; un donante internacional, para sumar prestancia política, y, muy importante, un servicio de policía que estaba abierto a participar seriamente y a escuchar los puntos de vista sobre la seguridad, en ocasiones aparentemente poco ortodoxos e inesperados. El proceso también permitió al personal de la Unidad Policial expresar sus propias inquietudes sobre la seguridad y, desafíos y necesidades que enfrentan en la provisión de la seguridad. Asimismo, para incluir a todas las partes involucradas en el ejercicio de mapeo y aprendizaje, las consultas hicieron las veces de un proceso de construcción de confianza entre la Unidad Policial y la comunidad a la que le brindaba seguridad. En el más largo plazo, los resultados de las consultas servirán de fundamento para el enfoque futuro de la labor policial de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz.

Un segundo ejemplo de una ONG que trabaja con comunidades locales para ayudar a definir sus necesidades de seguridad y analizarlas desde una perspectiva de género es Saferworld, una ONG con sede en el Reino Unido. Saferworld desarrolló una caja de herramientas para llevar a cabo el análisis de género de un conflicto, inicialmente mediante un piloto con Uganda Land Alliance. El enfoque es altamente participativo y consiste en análisis en grupos focales, entrevistas y otros procesos de consulta con las comunidades afectadas, con el fin de permitirles establecer sus propias necesidades de seguridad desde una perspectiva de género. También pretende, de forma explícita, capturar las expectativas sociales que se imponen a los diferentes hombres y diferentes mujeres en la comunidad, y los impactos y fragilidad de las cuestiones de género del conflicto.

Saferworld utilizó este enfoque en el sudeste de Myanmar como parte de un proceso para reunir a las comunidades Karen afectadas por el conflicto, actores estatales y no estatales de seguridad, organizaciones de derechos de las mujeres y de derechos humanos y agentes de poder informales. Las ONG locales y comunidades elaboraron planes de seguridad y establecieron comités de seguridad, en los cuales se fomentó el liderazgo de las mujeres. Dependiendo de si las comunidades se encuentran bajo el control del Estado de Myanmar o en los territorios controlados por la Unión Nacional Karen, los comités de seguridad interactúan con los proveedores estatales y no estatales de justicia y seguridad. Con el fin de favorecer el proceso para que los comités locales adquieran experiencia y confianza, resuelvan problemas prácticos y organizativos y se genere confianza, los comités tienden a empezar primero por trabajar en cuestiones menos contenciosas y después ir avanzando hacia problemas de seguridad más delicados y de más difícil solución.

Fuentes: CIASE/DCAF (2018), *Transcending the Long Path – Recommendations for the Security of Rural Women in Colombia*. Bogotá/Ginebra: CIASE/DCAF; Saferworld (2016), *Gender Analysis of Conflict Toolkit*. Londres: Saferworld.

la manera de mejorar en el cumplimiento de sus tareas. El Cuadro 7 incluye ejemplos de la forma en que se ha utilizado el análisis de género y conflicto realizado por la comunidad para replantear radicalmente las necesidades de seguridad a partir de la problemática real de la comunidad en Colombia y Myanmar.

Estos ejemplos enfatizan cómo el introducir un conjunto más diverso de actores y el abrirse a una visión más inclusiva de las necesidades de justicia y seguridad puede conducir a una comprensión más global de la situación en cuestión, y también a trabajar para aumentar la confianza y el entendimiento mutuo de lo que es –y lo que no es– posible en términos de provisión de seguridad y justicia. El diálogo y la participación comunitaria son pertinentes en todos los contextos, no solo en aquellos afectados por el conflicto, como los que se presentan en los ejemplos. En otra instancia, el diálogo entre la policía y las organizaciones LGBTI en Serbia e Irlanda del Norte han ayudado a la policía a comprender los problemas que enfrentan las personas LGBTI, lo que ha dado como resultado una mejor provisión del servicio.¹

Los elementos principales de este enfoque se enumeran a continuación.

- ◆ Involucramiento directo de las comunidades de forma participativa.
- ◆ Creación de procesos que den lugar a escuchar las diferentes voces, en vez de solamente las de los hombres, por lo general con más poder, quienes tienden a dominar las discusiones.
- ◆ Aseguramiento de que estas perspectivas se tomen en cuenta de manera significativa, en la medida de lo posible, por los proveedores pertinentes de seguridad y justicia.
- ◆ Aseguramiento de transparencia y retroalimentación a la comunidad en cuestión en cuanto a los cambios que han ocurrido como resultado. Es importante que las comunidades involucradas puedan dar seguimiento y ser informadas sobre lo que sucede con su colaboración y qué cambios han/no han resultado y por qué. Esto a menudo requerirá invertir esfuerzos adicionales para aclarar cómo funciona la GSS en su contexto y cuáles son los roles de los diferentes actores, así como las expectativas de la dirección.

Trayectoria 2: Marcos normativos políticos para la integración de la igualdad de género en la gobernanza de la justicia y la seguridad

Para abordar eficazmente las diferentes necesidades de una población en materia de justicia y seguridad con una perspectiva de género es necesario contar con marcos normativos de gobernanza y de política que, por una parte, reconozcan esas necesidades de género y, por otra, creen un entorno propicio para que la justicia y quienes proveen servicios puedan intervenir para atenderlas.

Se pueden encontrar éxitos en la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad y sus posteriores resoluciones afines a nivel nacional. La aprobación de la resolución 1325 en el año 2000 fue posible gracias a una amplia coalición de agentes de la sociedad civil, entre los que figuraban destacadas organizaciones de derechos de la mujer y de la comunidad académica, así como actores estatales clave, que se reunieron y formularon un marco normativo basado en una serie de necesidades de justicia y seguridad con perspectiva de género que habían determinado. Más de 75 países han traducido el marco normativo general de las resoluciones sobre MPS en PNA más detallados y aplicables, y las organizaciones multinacionales lo han hecho en forma de planes de acción regionales en los que se especifican formas en que los diferentes proveedores de justicia y seguridad deben promover y aplicar los objetivos de las resoluciones.

Existen marcadas diferencias entre los países y las organizaciones que han elaborado PNA en cuanto a su carácter inclusivo y su alcance. Los procesos de elaboración de los PNA de algunos países han sido ampliamente inclusivos, mientras que en otros el proceso se ha centralizado en un ministerio o ministerios clave. En algunos países, una serie de ministerios, el parlamento, otros órganos de supervisión, organizaciones de la sociedad civil, la comunidad académica y personal de las instituciones de seguridad y justicia encargado de la ejecución de los PNA han definido conjuntamente los objetivos del PNA y las formas de alcanzarlos y de responsabilizar al sector. Mientras que algunos PNA se han centrado únicamente en los actores y las actividades dentro de su país, otros se han orientado hacia el exterior con actividades que el país puede apoyar externamente, por ejemplo, mediante misiones de mantenimiento de paz o asistencia para el desarrollo. Algunos, a su vez, han sido una combinación de elementos orientados hacia lo interno y hacia lo externo.

A lo largo de las décadas, se han aprendido varias lecciones importantes con relación a lo que puede convertir a los PNA en instrumentos de política eficaces para identificar y responder a las necesidades de justicia y seguridad con perspectiva de género. Estas incluyen:

- ◆ una clara apropiación de los PNA y compromiso con ellos con un actor (por ejemplo, un ministerio) que tenga poder de convocatoria y el apalancamiento necesario para asegurar la implementación del plan
- ◆ una aceptación por parte de las entidades ejecutoras en todos los niveles
- ◆ una formulación de presupuesto de actividades, incluyendo coordinación, monitoreo, evaluación y presentación de informes
- ◆ una garantía de coherencia y armonización de la política de procesos de presentación de informes con el fin de que las actividades del PNA no sean separadas de otras actividades y no se conviertan en una carga adicional de presentación de informes
- ◆ una claridad sobre lo que se espera de los diferentes ejecutores, con indicadores claros para monitorear los avances
- ◆ un aseguramiento de que las diferentes partes del proceso, ya sea las entidades ejecutoras, que manejan los procesos o que tienen un papel de supervisión, tengan la capacidad, la información necesaria y los recursos para cumplir con sus roles respectivos.

Aunque los PNA/planes de acción regional han sido el punto de entrada principal para integrar la perspectiva de género en la GSS, la RSS y la provisión de justicia y seguridad, hacerlo puede y debería intentar hacerse a través de mecanismos de GSS más regulares. El Cuadro 8 comparte un buen ejemplo del Uruguay.

Cuadro 8. Utilización de la GSS y la RSS para promover la igualdad y diversidad de género: un ejemplo del Uruguay

Uruguay ha venido aplicando con éxito políticas orientadas a la igualdad, la inclusión y la diversidad de género en su gobernanza del sector de justicia y seguridad. Los cambios se produjeron mediante acciones específicas destinadas a modificar la comprensión de la prestación de servicios de justicia y seguridad, pasando de la seguridad del Estado y el mantenimiento del orden a un enfoque más orientado a la protección de los derechos humanos. Esto, por ejemplo, ha incluido la concentración de los esfuerzos en medidas preventivas para reducir los riesgos para la seguridad que tienen un marcado elemento de género, tales como los suicidios y muertes por accidentes de tráfico entre los hombres, y la violencia doméstica o de pareja. Estas modificaciones fueron posibles gracias al cambio de actitudes de la sociedad, reflejado en los cambios de políticas, que, a su vez, se transmitieron al sector de la justicia y seguridad a través de procesos de GSS/RSS.

La prevalencia de la violencia doméstica contra las mujeres sigue siendo alta en Uruguay. Entre los nuevos marcos normativos de política para abordarla se ha incluido la aprobación de un proyecto de ley en 2016, "para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia de género", elaborado por el gobierno con el apoyo de ONU Mujeres, la Organización Mundial de la Salud y el Instituto Nacional de la Mujer.

El Uruguay también cuenta con una de las legislaciones más progresistas en materia de orientación sexual e identidades y expresiones de género en Latinoamérica. A las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género se les permite servir abiertamente en las fuerzas armadas del país, que procuran reclutar y mantener activamente a más mujeres.

Si bien el nombramiento de la Senadora Daisy Tourné, una mujer feminista, como Ministra del Interior en 2007-2009 fue un catalizador de muchos cambios, estos han sido respaldados por medidas en diferentes niveles. El Grupo Parlamentario de Mujeres, integrado por todos los partidos, ha apoyado la integración de una perspectiva de género a la labor en materia de justicia y seguridad, y la supervisa activamente. El Grupo Parlamentario de Mujeres publica una evaluación de todos los ministerios y las políticas relativas a la transversalización del género, incluida la labor de los ministerios del Interior y de Defensa. La resistencia a la incorporación de la perspectiva de género entre quienes proveen justicia y seguridad se redujo cuando la Ministra Tourné y las personas que trabajaban en alianza con ella entraron en las esferas masculinizadas de la política, y cuando se consolidó la confianza a través del diálogo. Para garantizar que la transversalización del género no recayera únicamente en el Ministerio de Asuntos de Género y se aplicara únicamente en los niveles superiores, se creó el puesto de Comisionado/a para la Mujer en el Ministerio del Interior, garantizando la incorporación de la perspectiva de género también en "los niveles intermedios" de dirección.

Fuente: ONU Mujeres (2016), Gender Violence Bill, presentado en Uruguay, 15 de abril

Trayectoria 3: Capacitación en materia de género para quienes proveen justicia y seguridad

Una de las formas principales en las que se lleva a cabo el trabajo de transversalización de la perspectiva de género en el sector de justicia y seguridad es la capacitación en materia de género con una amplia variedad en cuanto a la profundidad, la extensión y el contenido. Las metodologías y los formatos también varían considerablemente. Si bien cierta parte de la capacitación se realiza internamente o en centros de capacitación especializados internacionales, también existen numerosos proveedores de capacitación en materia de género, con o sin fines de lucro, que no pertenecen al sector de justicia y seguridad. La capacitación puede ser en línea, presencial o una combinación de ambas modalidades. Ciertos programas de capacitación se centran más en los marcos normativos legales y en los procedimientos operativos (por ejemplo, se enfocan principalmente en las normas nacionales e internacionales o en regulaciones internas), mientras que otros cursos pretenden ser más transformadores de las personas participantes y las instituciones que representan, y otras combinan ambos enfoques.*

La educación y la capacitación básicas del personal del sector de justicia y seguridad deben incluir herramientas para el análisis de género, abordar las necesidades de seguridad en

* La capacitación del personal del sector de justicia y seguridad para la integración de una perspectiva de género en su labor también se aborda en las Herramientas 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 14, así como en la Herramienta 12 de la *Caja de Herramientas de Género y Reforma del Sector de Seguridad* de 2008 de DCAF, OSCE/ODIHR, ONU-INSTRAW, "Gender Training for Security Sector Personnel".

materia de género, la incorporación de la perspectiva de género y la manera de afrontar el sesgo de género. Esto ayuda a garantizar que “género” se convierta en parte integral de la prestación de servicios de seguridad en lugar de considerarse como algo opcional o complementario. La capacitación adicional y otros tipos de oportunidades de aprendizaje y construcción de capacidades se basan en ello. A menudo se necesitan enfoques diferentes para el personal en el terreno y para el personal directivo de nivel medio y superior. Aunque los argumentos sobre la forma de fortalecer la institución y su imagen externa pueden ser eficaces en los niveles directivos, estos frecuentemente tienen poca vigencia en los rangos inferiores. En este caso, puede ser fundamental tomar con seriedad las experiencias personales, los temores, las frustraciones y las preocupaciones de las personas participantes en la capacitación, pero es imprescindible que se lo haga de manera segura y ética. En el Cuadro 9 se describe un proyecto en la República Democrática del Congo (RDC) que incluyó la capacitación del personal de guardia fronterizo para ayudar a abordar las necesidades de seguridad relacionadas con el género.*

Cuadro 9. Respuesta a las necesidades de género en diversos niveles: un ejemplo de la República Democrática del Congo

El proyecto Tushiriki Wote (*Let's All Participate*/Participemos todos) se centró en mejorar la vida de las mujeres comerciantes transfronterizas en el este de la RDC. Se trató de una colaboración de cinco años entre la ONG internacional International Alert y un consorcio de 14 organizaciones socias locales.

Las mujeres dedicadas al comercio en pequeña escala cruzan diariamente las fronteras entre la RDC, Burundi y Ruanda. Enfrentaban diversas formas de acoso, extorsión y comportamiento abusivo durante sus cruces fronterizos y en los mercados. El personal de la guardia fronteriza, que a menudo no disponía de recursos suficientes y estaba muy presionado, se quejaba de las malas condiciones de trabajo y del escaso cumplimiento de los reglamentos por parte de las personas comerciantes. Las interacciones diarias entre el personal de la guardia fronteriza y las personas dedicadas al comercio en los cruces de frontera se caracterizaban por la acritud y la falta de confianza. Además, las mujeres comerciantes se enfrentaban a relaciones desiguales y ocasionalmente violentas en el hogar, y vivían en una sociedad patriarcal y fuertemente militarizada en la que las voces de las mujeres contaban poco.

El proyecto se diseñó en torno a las experiencias y necesidades de las mujeres involucradas. Procuró abordar sus problemas en diversos niveles a través de lo siguiente:

- ✦ mejorar las relaciones con el personal de fronteras mediante actividades de capacitación y sensibilización, ayudando tanto a comerciantes como a agentes de fronteras a comprender mejor sus derechos y obligaciones
- ✦ crear confianza entre comerciantes de diferentes nacionalidades
- ✦ combatir el comportamiento extorsionador de las autoridades oficiales y extraoficiales
- ✦ mejorar las relaciones familiares de las mujeres comerciantes, lo que –a petición de las mujeres comerciantes en pequeña escala– incluía explícitamente trabajar con sus maridos en la transformación de las masculinidades.

El proyecto supuso una combinación de diálogo comunitario, en el que participaron unas 1.400 personas, y de trabajo con mujeres comerciantes transfronterizas en pequeña escala, oficiales de fronteras, asociaciones de comerciantes/cooperativas, instituciones políticas y administrativas, empresas y asociaciones locales. Por ejemplo, se prestó apoyo a las asociaciones de mujeres comerciantes del mercado para mejorar su capacidad de atender a las necesidades de sus integrantes. Los esfuerzos a nivel de la comunidad se apoyaron a nivel macro con medidas para aumentar el acceso general de las mujeres a puestos con responsabilidad en la toma de decisiones sociales y políticas a todos los niveles, desde las asociaciones de comerciantes hasta el parlamento nacional.

Por consiguiente, el proyecto Tushiriki Wote partió de un enfoque limitado sobre el comercio transfronterizo y sus fricciones, pero su objeto fue abordar de manera integral las necesidades de seguridad en materia de género. Esto significaba no solo mejorar las competencias de las mujeres y lograr que se empoderaran, sino también hacer participar muy de cerca al personal oficial de aduanas e inmigración en el espacio público y a sus parejas masculinas en el espacio privado para aumentar el diálogo, fomentar la comprensión mutua y reducir los riesgos de una escalada violenta de las tensiones.

* La integración de una perspectiva de género en el control de fronteras se aborda en mayor detalle en la Herramienta 6 “Género y Control de Fronteras”.

La capacitación en materia de género, en particular si es obligatoria, a menudo tiene que enfrentarse a la apatía de la audiencia, la resistencia pasiva y activa, y la subversión (véase también la Sección 5 sobre cómo hacer frente a la resistencia). Las personas encargadas de diseñar e impartir la capacitación pueden optar por centrarse únicamente en ciertos temas “más fáciles” y poner entre paréntesis cuestiones que se podrían considerar demasiado delicadas, polémicas y “difíciles”, debido a la sensación de que abordar estos temas cerraría las puertas. Dos cuestiones que a menudo se consideran demasiado difíciles o que toman demasiado tiempo, y que por lo tanto se dejan fuera de la capacitación, son el cuestionamiento de las formas dominantes de masculinidad en el sector de la justicia y seguridad, y la inclusión del debate sobre diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género en relación con el género.² Sin embargo, las preguntas sobre estas cuestiones pueden surgir espontáneamente desde la audiencia, por lo que los instructores deben estar siempre preparados para facilitar las conversaciones de manera adecuada.

El personal encargado de la instrucción, las organizaciones de derechos de la mujer, quienes defienden los derechos de las personas LGBTI y las organizaciones que trabajan en la transformación de las masculinidades han utilizado diversos enfoques para plantear estas cuestiones de manera eficaz en la capacitación sobre género con el sector de justicia y seguridad. Si bien no son en absoluto exhaustivas, a continuación se resumen algunas de sus lecciones aprendidas, aprovechando las experiencias prácticas de América Latina, Europa, el Oriente Medio, el África Subsahariana y el Asia Meridional. Todos estos enfoques entrañan riesgos y requieren personas experimentadas y seguras de sí mismas para impartir la capacitación. Sin embargo, si se emplean con éxito, pueden ser transformadores en lo que respecta a incitar a las personas a pensar más allá de los esquemas estereotipados y, a menudo, sumamente sexistas.

- ◆ *Comenzar con los “tabúes” de inmediato y luego deconstruirlos.* Por ejemplo, permitir que quienes participan en la capacitación expresen abiertamente su oposición a un aspecto de la política de género, como la inclusión de mujeres y personas LGBTI en los servicios uniformados, y luego discutir los argumentos contrarios. Reconocer que, si bien aceptar algo nuevo o desconocido puede ser incómodo, las normas mínimas del sector de la justicia y la seguridad exigen que se trate a todos por igual.³
- ◆ *Centrarse en las propias experiencias de los participantes en cuanto a frustraciones, necesidades y vulnerabilidades en relación con el género.* Por ejemplo, en muchos países los hombres que han prestado servicios militares se enfrentan a dificultades particulares en la reintegración a la vida civil. Es posible que “lidien con” los traumas de maneras que se consideran aceptables para la “masculinidad ruda”, como la violencia, el comportamiento arriesgado, el uso inapropiado de sustancias o el suicidio. Utilice experiencias con las que las personas que se están capacitando puedan relacionarse muy de cerca como puntos de entrada para analizar las normas y expectativas de género. Dirija la conversación para asegurarse de que no reafirme un comportamiento dominante o perjudicial con relación al género, sino que subraye lo problemático que son los papeles de género restrictivos para todos.
- ◆ *Para iniciar los análisis y reflexionar sobre sesgos implícitos, utilice los objetivos declarados de la misión y la labor cotidiana de quienes proveen seguridad y justicia para abrir debates más amplios sobre el género.* Por ejemplo, utilice el hecho de que quienes proveen seguridad tienen el mandato de proteger a todas las personas, pero a menudo no responden a las formas de VG que afectan desproporcionadamente a las mujeres, desde la violencia doméstica y de pareja hasta el acoso y el maltrato en línea, o a la VG contra personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género.
- ◆ *Adopte un enfoque técnico.* Discuta temas potencialmente difíciles de manera “técnica”. Céntrese en la adquisición de competencias, el desarrollo de mejores prácticas, la integración de una perspectiva de género en los marcos de evaluación y análisis o en los procedimientos operativos estándar para, por ejemplo, hacer frente a los delitos motivados por el odio, prevenir las agresiones sexuales entre hombres en las prisiones o responder a la VG dentro de los servicios uniformados.*

* Una perspectiva de género en las cárceles y otros centros de privación de libertad se considera en la Herramienta 5, “Género y Centros de Privación de Libertad”.

- ♦ *Use situaciones reales.* La solución de problemas basada en escenarios que utilizan situaciones complejas de la vida real crea un espacio para introducir complejidades en las que no hay respuestas claras, un debate abierto sobre los dilemas morales y jurídicos, y posibilidades abiertas para abordar las actitudes que son discriminatorias y/o que van en contra de la prestación de seguridad inclusiva y equitativa en función del género.
- ♦ *Aborde frontalmente la violencia de género cometida por parte del personal de quienes proveen justicia y seguridad como un punto de entrada.* Por ejemplo, utilice el acoso y el abuso sexual contra las mujeres y las personas LGBTI como un punto de partida incómodo para abrir la discusión; o, de manera menos confrontativa, utilice la falta de respuesta adecuada al femicidio, la violencia doméstica y de pareja, y la violencia bifóbica, homofóbica o transfóbica.

Idealmente, la capacitación lleva a procesos de transformación que no terminan cuando finaliza el curso. Las personas participantes deberían regresar a sus instituciones y trabajos con una nueva sensibilidad para reconocer la desigualdad de género a su alrededor, o para ver la manera en que se encuentran limitadas o privilegiadas por sus roles de género.

Trayectoria 4: Utilizar personal con experiencia especializada en género

En los dos últimos decenios, muchos proveedores de servicios de justicia y seguridad han instituido funciones para el personal especializado en cuestiones de género. Esas funciones varían enormemente e incluyen puntos focales de género o asesores de género a tiempo parcial o completo; unidades de género; observatorios de igualdad; unidades exclusivamente femeninas; unidades especializadas en la respuesta a la VG; funciones centradas en la participación con las mujeres, grupos concretos de mujeres u hombres o personas LGBTI dentro de las comunidades, y asociaciones para mujeres o personal LGBTI dentro de la institución. Esta sección se centra en las Asesorías de Género y los Puntos Focales de Género.*

La función de las Asesorías de Género y los Puntos Focales de Género es asesorar a las diferentes partes de la organización o misión sobre la integración de una perspectiva de género en todas sus políticas, planes, actividades y operaciones, así como actuar como personas expertas a las cuales recurrir en cuestiones y tareas especializadas relacionadas con el género. El uso de Puntos Focales y Asesorías de Género en las misiones de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, en misiones de organismos regionales como la OSCE, la Unión Africana y la Unión Europea, y por proveedores de seguridad nacional ha surgido en la última década como una estrategia clave para desarrollar conocimiento especializado y coordinación de la incorporación del género en las misiones y organizaciones. La OSCE, por ejemplo, cuenta con Puntos Focales de Género en cada operación sobre el terreno e institución, y en todos los departamentos de la Secretaría. La ONU tiene el mandato, en virtud de la Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad, de emplear conocimiento especializados en materia de género en los equipos de evaluación estratégica, así como en todas las etapas de una misión, desde la planificación hasta la ejecución. Al menos 28 fuerzas armadas nacionales cuentan actualmente con asesores en materia de género, al igual que numerosos servicios de policía y otros proveedores de justicia y seguridad.⁴

Generalmente, la labor de una Asesoría de Género se centra únicamente en el género, mientras que los Puntos Focales de Género apoyan la incorporación del género como una responsabilidad adicional a tiempo parcial. El nombramiento de Asesor/a de Género y Punto Focal de Género en ocasiones se le otorga a alguien dentro del servicio, y otras veces se contrata a una persona externa. Cada enfoque tiene fortalezas y debilidades: una persona que viene de fuera de la institución puede abordar inquietudes y plantear problemas con más libertad que las personas que vienen de la institución, mientras que las personas reclutadas dentro de la institución entienden mejor los procedimientos, las jerarquías y las culturas institucionales.

* El conocimiento especializado en género en las instituciones de justicia y seguridad se aborda también en la Herramienta 2 sobre "Género y Labor Policial", que incluye un enfoque detallado sobre estaciones femeniles de policía; la Herramienta 3 sobre "Género y Defensa"; la Herramienta 4 sobre "Género y Justicia"; y la Herramienta 5 sobre "Género y Centros de Privación de Libertad".

Se ha demostrado que las Asesorías de Género y los Puntos Focales de Género son un mecanismo eficaz para que una organización desarrolle experiencia y capacidad internas para la integración de una perspectiva de género. Pueden actuar como catalizador para un cambio más amplio, al introducir, explicar y promover una perspectiva de género y la pertinencia de la igualdad de género en el mandato y objetivos de la organización.

No obstante, las Asesorías de Género y los Puntos Focales de Género en ocasiones han tenido dificultades por la potencial amplitud de su labor y la limitación en los recursos. Los Puntos Focales de Género, en especial, enfrentan este desafío, puesto que su “labor de género” en general es adicional a una dotación completa de otras responsabilidades. La experiencia ha demostrado que no se puede esperar que los Puntos Focales de Género y las Asesorías de Género logren la integración de una perspectiva de género si la institución continúa dominada por dinámicas y prácticas de trabajo sin una perspectiva de género. Un cambio institucional más profundo requiere que la dirección de las instituciones de justicia y seguridad participe de forma significativa en la promoción de la igualdad de género, en vez de considerar esto como una “cuestión de mujeres” o simplemente una tarea para el Punto Focal o la Asesoría de Género. Fundamentalmente, esto puede significar un cambio en los comportamientos y actitudes masculinos, y en las culturas institucionales dominadas por los hombres.

De acuerdo con las mejores prácticas emergentes, las personas que ocupan esos puestos pueden cumplir mejor sus funciones cuando se cumplen las siguientes condiciones.

- ◆ La dirección debe asegurarse de que la promoción de la igualdad de género se considere un elemento fundamental para la misión y el éxito de la institución. Debe reconocerse públicamente a nivel superior que la responsabilidad de la transversalización del género y la promoción de la igualdad de género recae en los más altos niveles. En consecuencia, la labor de los Puntos Focales y las Asesorías de Género debe tomarse con seriedad y apoyarse, por ejemplo, incluyendo su participación en los principales procesos de planificación y toma de decisiones, y permitiéndoles el acceso a la alta dirección.
- ◆ Los Puntos Focales y las Asesorías de Género necesitan recibir capacitación sobre cuestiones de género pertinentes a su labor, potencialmente sobre la institución o la misión, y en caso de despliegues internacionales, sobre el entorno sociocultural y político del lugar adonde se dirigen. También necesitan aptitudes y conocimientos especializados para el análisis de género y para la elaboración y monitoreo de políticas y capacitación relacionadas con el género.
- ◆ Los Puntos Focales y las Asesorías de Género requieren una clara descripción de sus puestos de trabajo: sus responsabilidades, en qué tienen la autoridad de intervenir y en qué no, y a quién deben rendirle cuentas. Las Asesorías de Género y, en especial, los Puntos Focales de Género deben estar claros en términos de lo que entra y no entra dentro de su ámbito de competencia. Con demasiada frecuencia se espera que realicen su “labor en materia de género” además de otras tareas habituales, y/o se les encomienda simultáneamente la atención de otras “cuestiones transversales”, como la protección de la niñez o las discapacidades. Los Puntos Focales y las Asesorías de Género corren el riesgo de convertirse en puntos de referencia no oficiales para los y las colegas en relación con problemas que, por el contrario, deberían dirigirse a recursos humanos o a los mecanismos disciplinarios, como la discriminación o el acoso sexual, el maltrato o la explotación.
- ◆ Además de la claridad y la autoridad sobre sus funciones, las Asesorías y los Puntos Focales de Género requieren los recursos adecuados, incluidos tiempo y personal, para cumplir con sus tareas. No es inusual que las posiciones de integración del género cuenten con fondos extremadamente limitados o inexistentes a su disposición para la implementación de sus actividades. Es posible que también requieran acceso, por ejemplo, a transporte, recursos de comunicaciones e intérpretes.
- ◆ Se ha demostrado que el establecimiento de redes mutuas entre las Asesorías y los Puntos Focales de Género no solo constituye una red de apoyo profesional, sino que también facilita el intercambio de información clave y mejores prácticas.

Trayectoria 5: Cuestionamiento de las culturas institucionales masculinas para aumentar la participación de las mujeres y la diversidad en general

El sector de justicia y seguridad y sus culturas institucionales también cambian junto al resto de la sociedad. No obstante, este cambio, con frecuencia, es más lento para los servicios uniformados, debido a su inversión, que suele ser considerable, en la tradición, su fuerte sentido de género de lo que significa ser miembro de la institución y sus normas y jerarquías, que se encuentran más reguladas que en la mayoría de las esferas de la vida civil. Como se examinó en la sección 2, muchas instituciones que brindan servicios de justicia y seguridad cuentan con una dotación de personal abrumadoramente masculina y cultivan y se asocian simbólicamente a formas particulares de hombría. La modificación de las culturas institucionales requiere la plena integración de las mujeres en la institución, lo que exige la transformación de su cultura institucional masculina. Esto es aún más importante en los casos en que las masculinidades vinculadas con el sector de justicia y seguridad se basan en la misoginia, el racismo, la transfobia, la homofobia, la bifobia u otras formas de discriminación o las reproducen; y/o incluyen prácticas perjudiciales como las novatadas, la intimidación o la violencia contra los demás; y/o conducen a comportamientos inaceptables o delictivos como el acoso sexual, la explotación el maltrato y otras formas de VG.

Muchas instituciones del sector de justicia y seguridad han encontrado que es muy eficaz enmarcar la integración de las mujeres dentro de intentos más amplios de construcción de diversidad e inclusión. Es importante no solamente tener un equilibrio entre el personal masculino y femenino, sino también asegurar que los hombres y las mujeres sean diversos en términos de etnicidad, religión o creencias, orientación sexual y otros factores, de manera que se refleje la sociedad de manera más amplia.

Lograr el cambio en la cultura institucional requiere enfoques tanto en dirección descendente como ascendente. En el último decenio, en muchos países se ha demostrado un fuerte liderazgo en igualdad de género, entre otras cosas a través del nombramiento de personas promotoras de género en el sector de seguridad y la adopción de otras medidas para que la dirección política e institucional avale la igualdad de género y la inclusión tanto a lo interno como públicamente.

Las dinámicas horizontales entre pares dentro de las organizaciones también deben tomarse en cuenta. En muchas instituciones de justicia y seguridad el subgrupo organizativo (por ejemplo, unidad a nivel de escuadrón, rama o subsección especializada) tiene un rol central en la definición de cómo se llevan a cabo en la práctica las actividades del personal militar, la labor policial, el tratamiento de las personas privadas de libertad u otras actividades relacionadas con la justicia y la seguridad. Estas subculturas internas, y las identidades adjuntas, pueden resistirse de forma activa o pasiva al cambio que se considera impuesto desde los niveles superiores o desde la esfera civil, y pueden propiciar un comportamiento abusivo o delictivo si falla la supervisión. Sin embargo, las dinámicas de subgrupos y entre pares también pueden causar un cambio positivo y un aprendizaje y apoyo mutuos entre colegas.*

Tanto interna como externamente, las cuestiones aparentemente pequeñas pueden ser importantes para definir la cultura institucional y la imagen externa de quienes proveen justicia y seguridad. Entre ellas figuran los tipos de uniforme que se usan, si los hay; los peinados aprobados; el hecho de portar armas o no; el uso o no de chaleco antibalas; el hecho de llevar o no gafas de sol cuando se habla con la población civil; el tono de voz y el tipo de lenguaje utilizado; el hecho de sonreír o no sonreír, y la postura corporal. Algunas de ellas están codificadas en procedimientos operativos, códigos de conducta y reglamentos estándar. Esta “micro dinámica” de realizar el trabajo de guardia de fronteras, guardia de centros de privación de libertad, militar, agente de policía o miembro del personal de cualquier otro proveedor de justicia y seguridad determina si la institución y sus representantes se perciben como accesibles o intimidantes, una institución con la cual es posible relacionarse positivamente o una posible amenaza que es mejor evitar. Asimismo, conforman fuertemente la dinámica institucional interna: quién se siente bienvenido e incluido, y quién se siente marginado.

Las fuerzas sociales y políticas externas pueden ser instrumentales para impulsar el cambio en el sector de justicia y seguridad en lo que respecta a igualdad, inclusión y diversidad de género. En ocasiones, los cambios en la dinámica de género y de otro tipo dentro del

* Para obtener orientación detallada y listas de verificación sobre la integración del género en la supervisión de la policía, las fuerzas armadas y las instituciones de defensa del pueblo y comisiones nacionales de derechos humanos, véase “Guidance notes on integrating gender into security sector oversight” de DCAF, OSCE/OIDDH, 2014”.

sector de justicia y seguridad están vinculados a rupturas políticas importantes, como la reestructuración del sector de seguridad en Sudáfrica post-apartheid y la policía de Irlanda del Norte (véase el Cuadro 10), o los cambios en curso en las fuerzas armadas de Ucrania (véase el Cuadro 11).

A continuación se describen algunos factores clave para lograr instituciones del sector de la seguridad y la justicia integradas por mujeres y hombres diversos con una cultura institucional inclusiva.

- ◆ Asegurar que se disponga de los elementos fundamentales para contratar a un personal más diverso, como proporcionar instalaciones sanitarias y de lavado separadas para mujeres y hombres, y disponer de uniformes y equipo que se adapten tanto a las mujeres como a los hombres.
- ◆ Procesos y requisitos de reclutamiento no discriminatorios y diseñados para atraer a un grupo más diverso de solicitantes.
- ◆ Disponer de mecanismos de denuncia y disciplina adecuados y en funcionamiento para los casos internos y externos de abuso, intimidación, acoso o discriminación por motivos de género, orientación sexual, identidad de género o expresión de género. Estos deben estar diseñados de manera que protejan a quienes informen y denuncien de represalias por parte de las personas acusadas de cometer actos ilícitos o del personal superior.⁵
- ◆ Tomar medidas firmes contra la discriminación sexual, de género y otras formas de discriminación, el acoso, las agresiones, la explotación y la violencia dentro de la institución y cuando se cometan contra personas ajenas a ella.

Cuadro 10. Aumento de la diversidad y representatividad y la aceptación comunitaria en Irlanda del Norte

Durante el período conocido como “los Problemas” en Irlanda del Norte, la fuerza policial, la Real Policía del Ulster (RUC por sus siglas en inglés), era considerada por partes importantes de la comunidad católica como una institución que apoyaba el sindicalismo y el protestantismo. Estaba fuertemente dominada por los hombres, militarizada, y se sabía que se dedicaba a hostigar a la comunidad LGBTI (Duggan, 2012). Tras el Acuerdo del Viernes Santo de 1998 se inició un proceso de reestructuración y reforma de la RUC para convertirla en una fuerza menos militarizada, más orientada a los servicios policiales comunitarios, más diversa y con mayor igualdad de género. Además de tratar de reclutar una fuerza más representativa de la comunidad en cuanto a los antecedentes religiosos y étnicos de sus integrantes, el nuevo Servicio de Policía de Irlanda del Norte (PSNI, por sus siglas en inglés) ha tratado de mejorar su equilibrio de género mediante políticas de reclutamiento afirmativas y medidas proactivas para ampliar el grupo de reclutas y asegurar la promoción de mujeres policías a puestos más altos (Galligan, 2013). El PSNI también ha procurado proactivamente mejorar su relación con la comunidad LGBTI. Ello ha exigido cambios en la cultura institucional del servicio, pasando de una identidad militarizada de “masculinidad ruda” a otra más abierta, diversa y orientada a la comunidad.

Las estructuras de rendición de cuentas y gobernanza han desempeñado un papel importante en este proceso de reforma de la policía, en particular la Junta de Policía de Irlanda del Norte. Anteriormente, la RUC era supervisada por un órgano nombrado por el Secretario de Estado de Irlanda del Norte, miembro del gobierno del Reino Unido. El nuevo órgano de supervisión está integrado por representantes de los principales partidos políticos de Irlanda del Norte y por ciudadanos y ciudadanas independientes. La Junta de Policía destaca explícitamente el abordaje del desequilibrio de género en el PSNI como un objetivo clave de su “Estrategia del Pueblo”, establece objetivos de derechos humanos y resalta la protección de los más vulnerables. La labor de la Junta de Policía y el PSNI se apoya en estrategias y procesos de participación de la comunidad, para los cuales la Junta solicita contribuciones de personas del público que tradicionalmente no han establecido la agenda de seguridad: “minorías étnicas, mujeres, personas de mayor edad, personas con discapacidad, jóvenes, lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales”.

Fuentes: Marian Duggan (2012), *Queering Conflict: Examining Lesbian and Gay Experiences of Homophobia in Northern Ireland*. Farnham: Ashgate; Yvonne Galligan (2013), “Gender and politics in Northern Ireland: The representation gap revisited”, *Irish Political Studies*, 28(3), págs. 413 a 433; sitio web de la Junta de Policía de Irlanda del Norte, <https://www.nipolicingboard.org.uk/community-engagement>.

- ◆ Contar con políticas y procesos de recursos humanos y de dirección que apoyen activamente la igualdad y la diversidad de género dentro de la institución, incluso para cuestiones como el cuidado de los niños y niñas y las licencias de maternidad o paternidad, y, de manera más general, aplicar políticas laborales favorables a la familia y animar a todo el personal a que las utilice plenamente, independientemente de su género.

Cuadro 11. Lucha contra los prejuicios de género y prevención de la violencia doméstica: un ejemplo de Ucrania

El cambio de las culturas institucionales en las Fuerzas Armadas de Ucrania ha sido un largo proceso vinculado estrechamente e influenciado por cambios políticos, sociales e institucionales más amplios. A pesar de los compromisos retóricos con la igualdad de género, las instituciones ucranianas eran altamente patriarcales y los valores de la sociedad se definían por una clara división de género. Las regulaciones laborales mantenían a las mujeres alejadas de los trabajos considerados potencialmente “demasiado peligrosos para las mujeres” en una amplia gama de profesiones, incluidas la policía y el ejército.

Las mujeres ucranianas han encontrado con frecuencia dificultades para incorporarse al sector de justicia y seguridad. Recientemente se han modificado las leyes que prohíben formalmente la participación de las mujeres y, desde 2014, las mujeres han desempeñado funciones de combate en las líneas frontales y de apoyo en la Operación Conjunta de Fuerzas, y en misiones de consolidación de la paz y estabilización en el extranjero. Sin embargo, muchas mujeres que participaron en el conflicto han luchado por obtener reconocimiento oficial y acceder a los servicios para veteranos. Parte del personal excombatiente, tanto hombres como mujeres, experimentaron problemas de control de la ira, traumas por comportamiento violento y abuso de sustancias; no obstante, los proveedores de servicios se mostraron en ocasiones desdeñosos con respecto a estas cuestiones y manifestaron prejuicios de género problemáticos. Para afrontar algunos de esos problemas, en 2018 la ODIHR comenzó a trabajar con el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Ucrania para crear conciencia sobre el problema de violencia doméstica en las familias del personal de las fuerzas armadas y su función en su prevención, y elaboró y promovió un conjunto de recomendaciones.

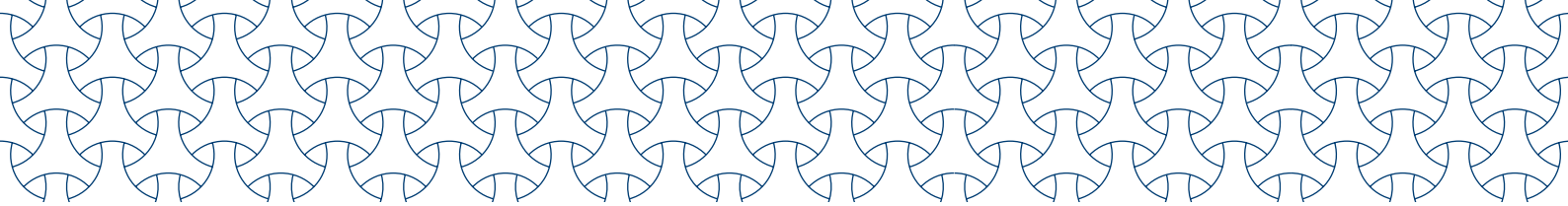
Los y las comandantes se encargan de la capacitación y el mantenimiento del orden y la disciplina entre el personal de la organización o la unidad y, además, son responsables de denunciar las infracciones disciplinarias y penales; por consiguiente, pueden desempeñar un papel importante en la prevención de la violencia doméstica. En cada conjunto de recomendaciones, desglosadas por niveles, se destacan las competencias necesarias para que los y las comandantes militares incorporen eficazmente medidas preventivas sobre la violencia doméstica, y lo que las autoridades superiores deben tener en cuenta para apoyar los esfuerzos de sus oficiales subordinados. En las recomendaciones de las Fuerzas Armadas de Ucrania se hace hincapié en que la prevención de la violencia doméstica comienza durante las fases de movilización y reclutamiento, y continúa durante todo el servicio. Esta continuidad es necesaria para abordar las causas fundamentales del problema. Con estas recomendaciones, el Estado Mayor de Ucrania espera alentar a los y las comandantes militares a ser proactivos y servir de modelo en las fuerzas armadas, dando ejemplo a su personal subordinado y contribuyendo a cambiar la cultura institucional del ejército.

Fuentes: Flavie Bertouille (2019), “What’s next for veterans in Ukraine?”, Londres: International Alert; Jesus Gil Ruiz y Goran Topalovic (2019), “Recommendations for military commanders on the prevention of domestic violence among the families of armed forces personnel”, Varsovia: OSCE/ODIHR.

Referencias

1. Jelena Radoman, Marija Radoman, Svetlana Đurđević-Lukić y Branka Anđelković (2011), *LGBT People and Security Sector Reform in the Republic of Serbia*. Belgrado: OSCE y Public Policy Research Centre.
2. Véase, por ejemplo, Dean Laplonge (2015), “The absence of masculinity in gender training for UN peacekeepers”, *Peace Review*, 27(1).
3. Ejemplos de ejercicios de capacitación diseñados para dar a las personas capacitadas espacio para discutir su escepticismo sobre la integración de género son DCAF (2009), “Training Resources on SSR Assessment, Monitoring and Evaluation and Gender”, Ejercicio 2 y “Training Resources on Justice Reform and Gender”, Exercise 3, Ginebra: DCAF.
4. IMS Office of the Gender Advisor (2019), “Summary of the national reports of NATO member and partner nations to the NATO Committee on Gender Perspectives 2017”, Bruselas: OTAN.
5. Una orientación sobre género y mecanismos internacionales de denuncia se puede ver en Megan Bastick (2015), *Gender and Complaints Mechanisms: A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions*. Ginebra: DCAF.





5. Manejo de la resistencia a la igualdad de género

Los esfuerzos por promover la perspectiva de género en el sector de justicia y seguridad, como en otros entornos, con frecuencia han enfrentado escepticismo, apatía, resistencia pasiva y activa e intentos de subvertir el proceso. El abordaje de cuestiones de género y la dinámica de poder con perspectiva de género puede cuestionar creencias o identidades individuales de algunas personas, así como el privilegio y las posiciones de poder, lo cual puede resultar incómodo. La resistencia ocurre durante el proceso de cambio y puede tener varios conductores, como la falta de voluntad de cambiar el *estatus quo*, la desconfianza hacia las personas que impulsan el cambio, resistencia política o ideológica, falta de interés o incomodidad personal con el tema. Aunque las formas en que se manifiesta la resistencia pueden variar, la Figura 5 ilustra algunas expresiones de resistencia comúnmente observadas y algunas posibles respuestas constructivas. Estas se desarrollan en mayor detalle en las siguientes subsecciones.

La resistencia puede surgir también por sentimientos de agobio, falta de recursos y sobrecarga, lo que podría no basarse en resistencia a los objetivos del proceso de cambio en sí. Por ejemplo, una desconexión entre los niveles de organización/dirección/cuartel general y los niveles operativos/en el terreno puede dar lugar a una resistencia a todo lo que “venga de arriba”.

Figura 5: Expresiones, razones y respuestas a la resistencia ante la igualdad de género



Fuente: Adaptado de Aiko Holvikivi con Kristin Valasek, "How to integrate gender into military curricula", en PfPC SSRWG y EDWG (2016), *Handbook on Teaching Gender in the Military*. Ginebra: DCAF y PfPC, p. 92.

5.1 Argumentos frecuentes y posibles respuestas

Los argumentos frecuentes en contra de las actividades de promoción de género e integración de una perspectiva de género en las instituciones del sector de justicia y seguridad, y algunos posibles contraargumentos, se enumeran a continuación.

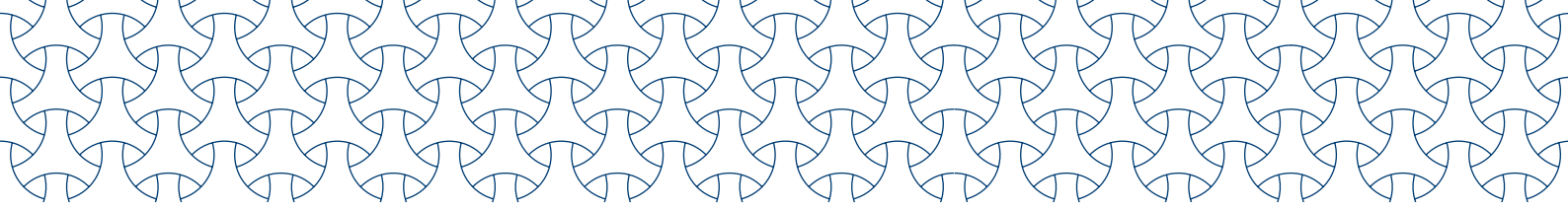
Argumento	Contraargumento
El género es un lujo para el cual no tenemos tiempo; el género es irrelevante para nuestro trabajo/la situación de un país o una sociedad determinados.	El género es un factor primordial que define nuestra vida, incluyendo las dinámicas que afectan nuestra seguridad e inseguridad. En consecuencia, no es posible “optar por la exclusión” de las dinámicas de género, ya que son inherentes a la sociedad humana.
El género es demasiado políticamente correcto/una importación del exterior.	Los roles, normas y dinámicas de género no son ni una invención reciente ni algo que importamos del exterior, sino intrínsecos a todas las sociedades humanas.
La diversidad y/o la inclusión cada vez mayor del género perjudica la cohesión y socaba el <i>espíritu de unidad</i> .	Los estudios tienden a demostrar lo contrario, pero, en todo caso, las dinámicas sociales del grupo probablemente cambiarán. Si la discriminación y la exclusión intencionales se encuentran en el corazón del <i>espíritu de unidad</i> y la cultura institucional, es en interés de la rendición de cuentas y el control democrático que esto cambie.
La acción afirmativa significa una ventaja injusta para las mujeres o grupos minoritarios y mina la meritocracia (otras personas que podrían beneficiarse de estas medidas pueden utilizar este argumento también, ya que no quieren ser consideradas como aceptadas con base en cuotas en vez de por sus capacidades.)	El género, el origen étnico, la clase y otros factores han asegurado activamente que el “campo de juego” no es igual, sino que está sesgado a favor de ciertos grupos específicos. La acción afirmativa no se trata de concederle a las mujeres o grupos minoritarios ventajas injustas; se trata de disminuir las desventajas injustas.

5.2 Estrategias más amplias

A continuación, se sugieren otros enfoques prácticos que han probado ser éxitos en la promoción de la igualdad de género que enfrenta resistencia.

- ◆ Trabajar con organizaciones socias locales que entienden el contexto local. No “pre-dicar” desde arriba.
- ◆ Llegar con buena preparación, con conocimiento, estadísticas y ejemplos de la organización con los que sea fácil relacionarse, que resonarán con los antecedentes de la audiencia y ayudarán a explicar las cuestiones más amplias o volver tangibles los conceptos más abstractos.
- ◆ Tomar en serio las inquietudes, la resistencia, la ignorancia y el temor por la promoción de la igualdad de género y la diversidad. Trabajar a partir de los factores que llevan a la resistencia, en vez de descartarlos. Es posible que cierta oposición se deba al temor de las personas de que su ignorancia sobre las cuestiones de género se vuelva públicamente visible, y eso los lleva a oponerse a cualquier análisis sobre el tema.
- ◆ Encontrar el lenguaje apropiado y los puntos de entrada adecuados para cualquier audiencia en particular. Asegurarse de conocer su audiencia y adaptar los enfoques de acuerdo con ella: lo que podría ser un argumento convincente al hablar con la dirección de alto rango podría caer en oídos sordos al hablar con el personal enlistado; lo que funciona en discusiones con personal de planificación ministerial podría no funcionar con las organizaciones de la sociedad civil. Volver las cuestiones de género algo personal en vez de algo abstracto. Empezar, por ejemplo, con las experiencias propias sobre género de la audiencia, incluyendo las vulnerabilidades, y personalizar la discusión.
- ◆ Utilizar los requisitos legales y técnicos para ciertas tareas (por ejemplo, interrogación de testigos, recolección de evidencia) para abrir las discusiones sobre cuestiones más generales relacionadas con el género.





6. Preguntas guía para la autoevaluación institucional

Estas preguntas guía para la autoevaluación institucional tienen por objeto servir de punto de partida para evaluar la forma en que una institución del sector de justicia y seguridad podría integrar mejor una perspectiva de género, tanto internamente como en sus servicios. En ellas se esboza el tipo de datos que sería necesario reunir y procesar, y algunas posibles medidas para mejorarlos. No se trata de un conjunto exhaustivo de preguntas, y debe desarrollarse y adaptarse a todo contexto.

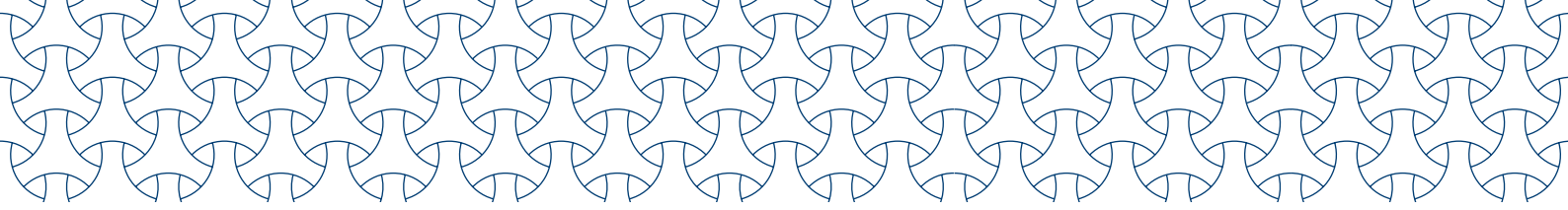
Las listas de verificación desarrolladas para instituciones específicas del sector de justicia y seguridad pueden encontrarse en las Herramientas respectivas para la policía, justicia, defensa, control de fronteras, servicios de labor de inteligencia y centros de privación de libertad. En la Sección 7 se enumeran otros recursos de apoyo a las evaluaciones institucionales en materia de género.

Preguntas por abordarse	Ejemplos de datos por recolectarse y analizarse	Ejemplos de medidas para mejorar
¿Cómo se basa el proceso de RSS/GSS en definiciones y análisis de seguridad inclusivos y con perspectiva de género?	¿Cómo se definieron las necesidades en el proceso? ¿Quién (desagregado por edad, género y otras categorías pertinentes) pudo proporcionar insumos para estas definiciones de necesidades? ¿A través de qué procesos? ¿Quién (desagregado por edad, género y otras categorías pertinentes) fue excluido? ¿Qué problemas planteados se tomaron en cuenta como problemas de seguridad legítimos? ¿Cuáles se excluyeron? ¿Cuál fue el seguimiento a estas recomendaciones?	Procesos inclusivos para mapear las necesidades de seguridad Esfuerzos de acercamiento a las personas cuya aportación no suele escucharse Diseñar los aspectos prácticos de la recopilación de datos (horarios, lugares, barreras a la movilidad) para permitir la máxima inclusión Un equipo diverso recolecta los datos y lo hace de forma ética Las preguntas se plantean en un formato comprensible para todas las personas

Preguntas por abordarse	Ejemplos de datos por recolectarse y analizarse	Ejemplos de medidas para mejorar
¿De qué forma el mapeo de las necesidades de seguridad conduce a políticas más inclusivas?	¿Qué políticas se aprobaron? ¿Cuáles eran los objetivos y quién se beneficiaría? ¿Se excluyeron algunos grupos? ¿Reflejan estas políticas las obligaciones nacionales e internacionales sobre igualdad de género?	Medidas de extensión e inclusión Evaluación de los posibles impactos de las políticas en hombres, mujeres y personas de otras identidades de género diversas Medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales sobre igualdad de género
¿Tiene la institución del sector de justicia y seguridad la capacidad y el personal para implementar las políticas?	¿Qué estructuras internas tiene la institución para la igualdad de género? ¿Qué capacitación, recursos y mandatos existen para el personal que tiene la tarea de promover la igualdad y la diversidad de género, al interior y al exterior de la institución? ¿Qué tan diverso es el personal? ¿Qué procesos de recursos humanos se aplican para aumentar la diversidad y la inclusión? ¿Qué mecanismos de salvaguardia, denuncias y repuesta existen en relación con el comportamiento discriminatorio y abusivo? ¿Qué dirección existe en relación con la promoción de la igualdad y la diversidad de género, y la lucha contra prejuicios de género y comportamiento discriminatorio? ¿De qué forma el control y la asignación de los recursos en la institución promueven u obstaculizan la igualdad de género y una mayor diversidad?	Funciones de especialista de género en ubicaciones estratégicas en la organización Todo el personal recibe la capacitación necesaria sobre igualdad y diversidad de género Procesos de reclutamiento más inclusivos, y otras políticas de recursos humanos que apoyan la no discriminación, la igualdad y la diversidad de género Fortalecimiento de los mecanismos de salvaguardia, denuncia y respuesta Utilización de marcadores de género para rastrear los gastos Auditorías frecuentes de género/diversidad que examinan los patrones de reclutamiento y ascensos, brechas salariales, tasas de retención, políticas de recursos humanos, etc. Publicación de datos sobre el desglose de género de la fuerza laboral, diferencias de pago por género, tasas de retención, etc. .
¿Qué mecanismos de monitoreo y evaluación con perspectiva de género existen?	¿Qué indicadores con perspectiva de género se utilizan para el seguimiento de la aplicación y el impacto de la política de igualdad de género? ¿De qué manera se consulta a diversas mujeres, hombres y personas con otras identidades de género sobre la aplicación y el impacto de la política de igualdad de género?	Basarse en las mejores prácticas nacionales e internacionales de monitoreo y evaluación, incluyendo la divulgación a la sociedad civil y la comunidad académica Incorporar las opiniones de diversos hombres y mujeres y personas con otras identidades de género en el monitoreo y evaluación

Preguntas por abordarse	Ejemplos de datos por recolectarse y analizarse	Ejemplos de medidas para mejorar
¿Cómo responden las estructuras y procesos de la GSS (ej., ministerios, comités de supervisión, instituciones de derechos humanos) a las cuestiones de género?	¿De qué manera las estructuras y políticas de la GSS reflejan los principios de promoción de la igualdad, la diversidad y la inclusión de género? ¿De qué manera las personas que integran las estructuras de GSS representan y adoptan la diversidad y la igualdad de género?	Realización de una auditoría de inclusión de género en las estructuras y políticas de la GSS Medidas de diversidad e igualdad de género en el reclutamiento de estructuras de GSS Capacitación en materia de igualdad de género, diversidad e inclusión para las personas que participan en el monitoreo y la supervisión del sector de la seguridad
¿Cómo puede la ciudadanía (incluidas las organizaciones de derechos humanos, organizaciones de derechos de las mujeres y organizaciones que representan a las personas LGBTI) monitorear y evaluar la aplicación de las políticas de justicia y seguridad?	¿Qué personas (desglosadas por edad, género y otras categorías pertinentes) y organizaciones pueden aportar al monitoreo y la evaluación?	Divulgación y apoyo para garantizar la diversidad y la inclusión en el monitoreo y la aplicación de las políticas
¿Qué estrategia de comunicación inclusiva y con perspectiva de género se ha establecido para la fase de aplicación?	¿Qué mensajes se comunicarán? ¿Cómo se transmitirán los mensajes a las diferentes mujeres, hombres y personas de otras identidades de género? ¿Existe el riesgo de que alguien quede excluido? En caso afirmativo, ¿quién se verá afectado (desglosado por edad, género y otras categorías pertinentes)? ¿Son el lenguaje y las imágenes sensibles al género, inclusivos y fomentan la igualdad y la diversidad?	Evaluar el impacto, la comprensión y el alcance de los mensajes, y asegurarse de que estos estén aumentando la inclusión y promoviendo la igualdad de género.





7. Recursos adicionales

Sitios Web

DCAF, “Gender and security”, <https://www.dcaf.ch/gender-and-security>

DCAF, SSR Backgrounder Series, <http://ssrbackrounders.org>

OSCE/ODIHR, “Human rights, gender and the security sector”, <https://www.osce.org/odihr/human-rights-gender-and-the-security-sector>

UN, “Free & equal: United Nations for LGBT equality”, <https://www.unfe.org/>

UN Women, “Peace and security”, <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security>

UN Women, “Virtual knowledge centre to end violence against women and girls – security”, www.endvawnow.org

Guías y manuales

Bastick, Megan (2011), *Guía de Autoevaluación de género para la policía, las fuerzas armadas y el sector de justicia*. Ginebra: DCAF.

Bastick, Megan y Tobie Whitman (2013), *A Women’s Guide to Security Sector Reform*. Washington, DC: Inclusive Security y DCAF.

Conciliation Resources (2015), *Gender and Conflict Analysis Toolkit*. Londres: Conciliation Resources.

Cromptvoets, Samantha (2019), *Gender-responsive Organizational Climate Assessment in Armed Forces*. Ginebra: DCAF.

DCAF (2009), “Gender and security sector reform training resource package”, Ginebra: DCAF.

DCAF, OSCE y OSCE/ODIHR (2014), “Guidance notes on integrating gender into security sector oversight”, Ginebra: DCAF, OSCE y OSCE/ODIHR.

Elroy, Gabriella (2016), *A Gender Perspective in CSDP: Training Manual*. Sandö: Folke Bernadotte Academy.

Inclusive Security y DCAF (2017), *A Women’s Guide to Security Sector Reform: Training Curriculum*. Washington, DC: Inclusive Security y DCAF.

OSCE/ODIHR (2008), *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*. Varsovia: OSCE/ODIHR

Imagen: Día del
Reconocimiento de las Fuerzas
del Orden, 2014.
© Gendarmerie royale du
Canada/Royal Canadian
Mounted Police

Saferworld (2016), *Gender Analysis of Conflict Toolkit*. Londres: Saferworld.

UN SSR Task Force (2012), “Security sector reform integrated technical guidance notes”, Nueva York. Naciones Unidas

Artículos e Informes

Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo (2017), “Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women”, Washington, DC: GIWPS y PRIO.

UN Women (2015), “Preventing conflict, transforming justice, securing the peace – A global study on the implementation of UN Security Council Resolution 1325”, Nueva York: ONU Mujeres.

UN Women (2018), “Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development”, Nueva York: ONU Mujeres.

