

Género y Control de Fronteras

Angela Mackay



Acerca de la autora

Ángela Mackay es una consultora independiente cuya trayectoria profesional inició en el sector no gubernamental como Directora de Programas para el Centro Pearson de Mantenimiento de la Paz, Canadá. Así mismo, fue Jefe de Capacitación para la OSCE en Kosovo y posteriormente, Jefe de la Oficina de Asuntos de Género en la Misión de la ONU en Kosovo. Se especializa en asuntos relacionados con igualdad de género, trata de personas y control de fronteras. El trabajo de Ángela ha incluido investigación y capacitación para el sector de seguridad/misiones de género de la OSCE, la Organización Internacional para las Migraciones, el PNUD, GIZ, la UNESCO y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en numerosos sitios en todo el mundo.

Editor

Graziella Pavone, OSCE/ODIHR

Reconocimientos

La autora agradece sinceramente a especialistas y personal experto que contribuyeron con su conocimiento a esta Herramienta: Vaughn Charlton (Real Policía Montada de Canadá), Andrea De Silva, Oksana Nazarchuk, Franz Prutsch y Livia Styp-Rekowska (Organización Internacional para las Migraciones), Tamara Duffey-Janser (Saferworld), Inesa Nicolaescu (OSCE), Valentin Schuetz y Aichatou Tamba (GIZ), Steve Tennant (Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá), Dorothy Tuma (*East African Women in Business Platform*) y Ornella Moderan (Grupo Danés de Desminado).

DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres también están agradecidos con las numerosas personas que contribuyeron con este proyecto. Entre ellas se encuentran quienes participaron en el taller de revisión que tuvo lugar en diciembre de 2018 en Ginebra, y otras personas que revisaron y contribuyeron a los borradores de esta Herramienta: Olga Derkach (Guardia Fronteriza Estatal de Ucrania); Stefan Steyaert (Ejército Belga); Brad Orchard (ONU Mujeres); y Megan Bastick, Lorraine Serrano y Anna-Lena Schluchter (DCAF). Agradecemos igualmente a Fedir Danylchenko y Jennifer Croft (OSCE/ODIHR) por su apoyo en la edición de esta Herramienta, y a Marta Ghittoni (DCAF) por su coordinación de la producción de la Caja de Herramientas.

El DCAF reconoce el apoyo de Suiza, Suecia y el DfID del Reino Unido en la producción de esta Caja de Herramientas .

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

DCAF Geneva

PO 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: Oficiales tayikas de frontera durante ejercicios prácticos sobre primeros auxilios de emergencia, 2018 © OSCE/Nazokat Saidova.

© DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres, 2019

Se fomenta el uso, traducción y difusión de esta publicación. Sin embargo, pedimos que reconozca y cite los materiales y no altere el contenido.

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

ISBN 92-9222-537-5

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 "Border Management and Gender", en Gender and Security Toolkit, : 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

SAFE JOURNEY
BON VOYAGE
URUGENDO RUHIRE

Democratic
Republic of Congo ↑

Ministère du Commerce / Unité de Gestion du projet / Coordination Provinciale du Nord-Kivu

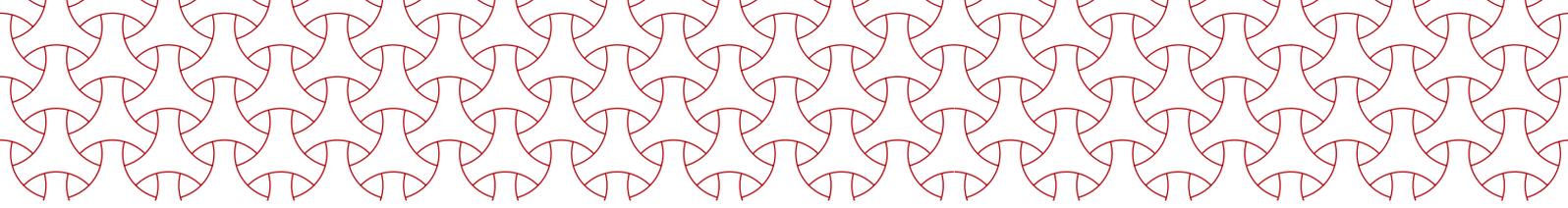
WORLD BANK GROUP

TOUS LES PETITS COMMERÇANTS EN ASSOCIATION

PAS DE VIANDE EN MORCEAUX SEULEMENT EN QUARTIER.

NON OUI



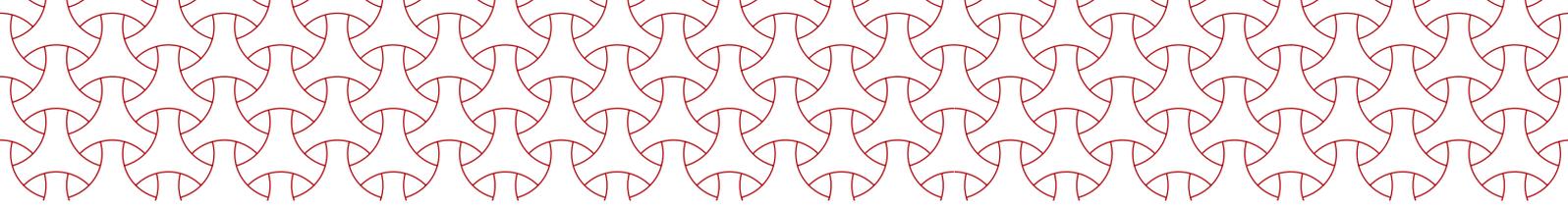


Índice

1. Generalidades	1
1.1 Introducción al tema de género y control de fronteras	2
1.2 Audiencia de esta Herramienta	3
1.3 Descripción de esta Herramienta	4
2. ¿Por qué son importantes la equidad de género y la integración de una perspectiva de género en el control de fronteras?	7
2.1 Conceptos principales	7
2.2 La protección y promoción de los derechos humanos en el servicio y en el desempeño de las funciones relacionadas con las fronteras	9
2.3 El cumplimiento de los marcos normativos y las obligaciones de derechos humanos	10
2.4 Mejor comprensión de las razones por las cuales mujeres, hombres, niñas y niños emigran	16
2.5 Una mejor comprensión de las implicaciones de los acontecimientos globales en los movimientos de las poblaciones	18
2.6 El combate eficaz a la delincuencia organizada, incluyendo el tráfico y la trata de personas, a la vez que se protegen los derechos humanos	19
2.7 Una mejor comprensión de los posibles vínculos entre la migración y el extremismo violento/terrorismo y sus implicaciones para el control de fronteras	21
2.8 Facilitación del comercio transfronterizo	21
3. ¿Cómo sería un control de fronteras que promueve la igualdad de género e integra una perspectiva de género?	25
3.1. La dirección de las instituciones de frontera apoya la promoción de la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género	25
3.2. Las instituciones de frontera responden a las distintas necesidades de grupos diversos	26
3.3. Las instituciones de frontera participan constructivamente con los residentes de las comunidades fronterizas	28
3.4. Las instituciones de frontera son inclusivas, representativas y no discriminatorias	29

Imagen: El cruce fronterizo Petite Barrière entre Ruanda y la República Democrática del Congo es el escenario de un intenso comercio transfronterizo, 2018 © EIF/Violeta Gonzalez.

4. ¿De qué manera puede el control de fronteras promover la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género?	33
4.1. Estrategia de género y personal especializado en género	33
4.2. Utilización del análisis de género	34
4.3. Capacitación para el personal sobre cuestiones de género	36
4.4. Cooperación regional	41
4.5. Aplicación de la detención migratoria de forma que se respeten los derechos humanos	41
5. Preguntas de orientación para la autoevaluación institucional.	45
6. Recursos adicionales	51



Siglas

CBSA	Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA, por sus siglas en inglés)
OSC	organización de la sociedad civil
GBA+	análisis de género plus (GBA+, por sus siglas en inglés)
VG	violencia de género
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PID	persona internamente desplazada
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
LGBTI	lesbianas, homosexuales, bisexuales, personas transgénero o intersexuales
ONG	organización no gubernamental
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PNA	plan nacional de acción
RCSNU	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
TRIMS	Sistema de Mapeo de Incidentes en la Ruta Comercial (TRIMS, por sus siglas en inglés)
UE	Unión Europea
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

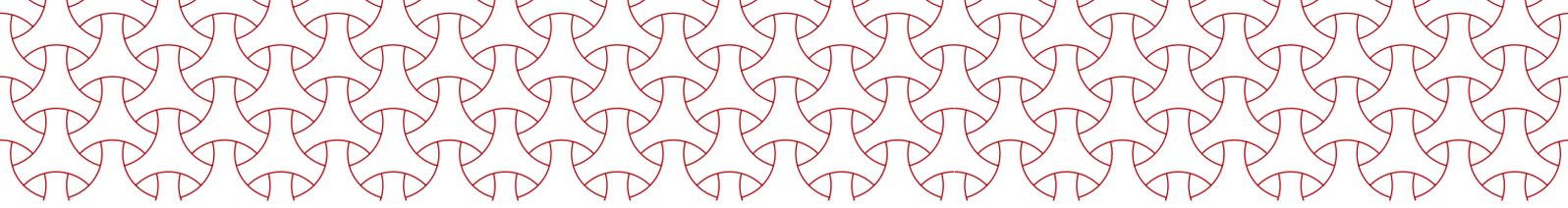


ZEALAND

RODGERS

BUSBY

COMMS



1. Generalidades

Las fronteras son lugares de diversidad debido a su ubicación y contexto. Asimismo, las personas que cruzan las fronteras son diversas. Las mujeres, hombres, niños y niñas, sea que se trate de experimentados viajeros aéreos, comerciantes, migrantes, turistas, refugiados o personas implicadas en o las víctimas de actividades criminales o terroristas, cruzan las fronteras con diferentes fines. Los estereotipos y presunciones acerca de las distintas funciones, responsabilidades, necesidades, capacidades y albedrío de mujeres y hombres tienen profundas implicaciones para el personal de fronteras y, por ende, para aquellas personas que las cruzan y las comunidades adyacentes a ellas.

La integración de una perspectiva de género en el trabajo de las instituciones del Estado responsables del control de las fronteras puede tener un impacto significativo en la habilidad del personal oficial de fronteras para reconocer y responder a las distintas necesidades y vulnerabilidades de las mujeres, hombres, niños y niñas. De igual manera, esto también puede permitirles aprender de las experiencias y percepciones de las personas que integran las comunidades fronterizas. Ello contribuye a una detección más eficaz de la delincuencia, así como al cumplimiento de las normas de derechos humanos por parte del personal. Fomentar la igualdad de género a través la labor del sector de seguridad de fronteras es parte de la responsabilidad de los gobiernos de proteger y promover los derechos de todas las personas, en concordancia con los compromisos adquiridos a nivel nacional e internacional.

La Herramienta ofrece un marco para identificar los múltiples y variados aspectos de género en el control de fronteras. También proporciona ejemplos de los avances que se han logrado en la integración de la igualdad de género en el control de la seguridad fronteriza y en prácticas prometedoras. Destaca las tendencias mundiales y los principales problemas que producen un impacto sobre el control de fronteras, tanto al nivel interno como externo, y analiza los estándares que se pueden utilizar en los marcos normativos de las políticas y en el desarrollo de capacidades.

Ha transcurrido una década desde la publicación de la *Caja de Herramientas sobre Género y la Reforma del Sector de Seguridad* de DCAF, OSCE/ODIHR y UN-INSTRAW, incluyendo su innovadora Herramienta sobre Género y Control de Fronteras. Durante este tiempo han tenido lugar una gran cantidad de cambios que han suscitado la necesidad una herramienta actualizada. La *Caja de Herramientas de Género y Seguridad* de DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres, de la cual forma parte esta Herramienta, reúne lecciones fundamentales de los últimos diez años sobre la promoción de la igualdad de género en la seguridad y la justicia. La finalidad de la Caja de Herramientas es compartir buenas prácticas nuevas y emergentes, reflexionando en la forma en que estas se han desarrollado. Esta Caja de Herramientas está diseñada para ayudar a las instituciones del sector de justicia y seguridad a integrar una perspectiva de género. Al hacerlo, la atención a necesidades a menudo descuidadas de justicia y seguridad de las mujeres y las niñas debe ser siempre una prioridad esencial.

Imagen: La Armada Real Neozelandesa monitorea la seguridad marítima en el Golfo Árabe, 2008 © RNZAF/CPL Brad Hanson.

1.1 Introducción al tema de género y control de fronteras

Las instituciones nacionales que participan en el control de la seguridad de fronteras incluyen la guardia fronteriza y servicios de aduanas e inmigración, así como servicios que realizan inspecciones de salud pública, entre otros. Las instituciones que controlan las fronteras difieren significativamente entre sí alrededor del mundo.

Las funciones de gestión de fronteras, por lo general, implican el control del flujo de personas, bienes y servicios, así como el monitoreo de actividades en las fronteras terrestres y marítimas para detectar y evitar la evasión ilícita de las fronteras oficiales. El control de fronteras facilita las actividades legales y detecta, identifica y combate las actividades ilegales, en coordinación con otras instituciones y agencias del orden público. Las funciones de control de fronteras se deben llevar a cabo de acuerdo con los marcos normativos internacionales y nacionales (leyes, convenios y principios).

La seguridad fronteriza depende en gran medida de una evaluación de riesgos, y las estrategias de control de fronteras reflejan la manera en que los países afrontan los retos que identifican estas evaluaciones. Las estrategias eficaces de control de fronteras reconocen la importancia de una perspectiva de género e integran mecanismos de igualdad de género en todas las funciones de seguridad fronteriza. No tomar en cuenta las necesidades relacionadas con el género de aquellas personas que cruzan las fronteras puede dar como resultado una toma de decisiones deficiente, lo que afecta los derechos y oportunidades de las personas y, en última instancia, la seguridad nacional e internacional. De manera similar, las instituciones de frontera que discriminan dentro de sus filas a las mujeres y las personas de diversa orientación sexual e identidad de género no acatan las normas nacionales e internacionales de derechos humanos y minan su eficacia para proporcionar servicios a la ciudadanía y al Estado.

Es fundamental una dirección bien informada y comprometida para facilitar el cambio institucional que es esencial para lograr la igualdad de género. Este compromiso se reflejará en la introducción de la necesaria arquitectura de género: personal asesor y puntos focales, capacitación para dotar al personal de conocimientos y destrezas con el fin de integrar una perspectiva de género de manera eficaz en su trabajo, y estrategia de género.

Integrar una perspectiva de género, por ende, atañe tanto a las dimensiones externas como internas del control de fronteras.

Dimensiones externas:

- ◆ reconocimiento y respuesta a diferentes necesidades y experiencias específicas en cuanto a género de las personas más vulnerables, incluidas las víctimas de trata, refugiadas y migrantes
- ◆ control y reducción de oportunidades del movimiento transfronterizo de redes criminales
- ◆ prevención y detección de delitos transfronterizos (trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, etc.)
- ◆ fomento de relaciones de confianza con las comunidades fronterizas para mejorar la seguridad de las fronteras
- ◆ facilitación del comercio transfronterizo.

Dimensiones internas:

- ◆ políticas y procedimientos que refuerzan una gestión basada en derechos
- ◆ reclutamiento, retención y ascenso de mujeres y hombres
- ◆ desarrollo personal y oportunidades profesionales iguales para mujeres y hombres
- ◆ capacitación genérica y especializada sobre género para todo el personal.

En un momento de rápidos cambios tecnológicos, globalización y movimientos masivos de poblaciones es importante para el control de fronteras reconocer y explorar la innovación. Comprender las implicaciones de género de la migración ambiental resultante del cambio climático, asegurar un manejo que tome en cuenta los derechos humanos y el género en los centros de detención para inmigrantes, y entender la forma en que los traficantes y contrabandistas aprovechan las diversas necesidades de género demuestra la importancia de la aplicación amplia de una perspectiva de género para afrontar los retos actuales y futuros del control de fronteras.

Integrar una perspectiva de género aumenta la eficiencia operativa de las instituciones fronterizas:

- ◆ mejora la capacidad para detectar (e investigar) la actividad delictiva cuando se interactúa con las personas que cruzan las fronteras
- ◆ reduce la posibilidad de conflicto entre autoridades de seguridad y la población local
- ◆ garantiza el cumplimiento de las exigencias internacionales
- ◆ contribuye a la reducción de la actividad delictiva y a mejorar la seguridad en las fronteras
- ◆ contribuye a una mayor seguridad para el trabajo de las personas migrantes
- ◆ mejora la capacidad de acercarse a grupos específicos (por ejemplo, de mujeres comerciantes) que, por diversas razones, podrían no tener acceso a los servicios ofrecidos por las instituciones de control de fronteras
- ◆ crea confianza y la reducción de la hostilidad y desconfianza por parte de las contribuye a la seguridad y protección de la niñez, facilitando la ubicación de familiares que han sido separados y disminuyendo el riesgo de su reclutamiento por parte de entidades delictivas.

1.2 Audiencia de esta Herramienta

Esta Herramienta se puede utilizar no solo como un documento de referencia sino también como una guía de capacitación. Está diseñada para que la utilicen todas las partes que actúan en la gestión y reforma de la seguridad de fronteras.

- ◆ Personal de instituciones fronterizas, entre el cual figuran las personas que trabajan en la reforma interna y la promoción de la igualdad de género dentro de una institución, y el personal de atención directa que participa en operaciones y promueve la igualdad de género en la sociedad a través de su servicio.
- ◆ Actores que trabajan en la reforma estratégica dentro de cualquier servicio fronterizo (entre ellos la guardia costera nacional, autoridades portuarias y empresas transportistas privadas) y ministerios responsables.
- ◆ Personas responsables de desarrollar políticas, procedimientos y/o capacitación para servicios fronterizos respecto a la inclusión, diversidad, derechos humanos, igualdad, género, mujeres, violencia de género (VG)*, o las mujeres, la paz y la seguridad.
- ◆ Representantes de los parlamentos y su personal que participan en la supervisión del control de fronteras.
- ◆ Países donantes y organizaciones que apoyan una mejor gobernanza de las instituciones de frontera, entre las que se encuentran las Naciones Unidas (ONU), la OSCE (incluyendo sus misiones de campo), la Unión Europea (UE), la Unión Africana, el Banco Mundial, DCAF y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- ◆ Consultorías y consultores del sector privado que trabajan con agencias fronterizas.
- ◆ Organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de especialistas e institutos de investigación que trabajan con servicios fronterizos sobre cuestiones de género y/o en problemas de género o derechos de las mujeres en su relación con las fronteras o la migración.
- ◆ Defensorías del Pueblo y otras instituciones nacionales de derechos humanos que participan en el monitoreo y supervisión de los servicios de frontera.

* Para fines de esta Caja de Herramientas, la frase "violencia de género" (VG) se utiliza para referirse a todos los actos nocivos infligidos contra alguien por presunciones normativas relacionadas con su género. La VG es un término general para cualquier acto nocivo perpetrado contra la voluntad de una persona y se basa en diferencias que se atribuyen socialmente entre mujeres y hombres (género). La naturaleza y magnitud de los tipos específicos de VG varían entre culturas, países y regiones. Algunos ejemplos incluyen la violencia sexual, la explotación/abuso sexual y la trata para explotación sexual; la violencia doméstica; el matrimonio forzado/precoz; las prácticas tradicionales nocivas como la mutilación genital femenina; los asesinatos por honor; la herencia de viudas, y la violencia homofóbica y transfóbica.

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

1.3 Descripción de esta Herramienta

La Herramienta se divide en seis secciones como se indica a continuación.

La **Sección 2** expone con mayor detalle la razón por la cual la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género son necesarias en el control de fronteras para responder a las tendencias migratorias y de comercio transfronterizo, así como los retos relacionados con la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el terrorismo. Explica la razón por la cual una perspectiva de género mejora la eficacia mediante una conciencia más amplia de los riesgos de seguridad, un incremento de la capacidad para afrontar la delincuencia transfronteriza y una mayor facilitación del comercio entre fronteras. Esta sección ofrece definiciones importantes relacionadas con el tema y hace énfasis en las leyes e instrumentos internacionales pertinentes.

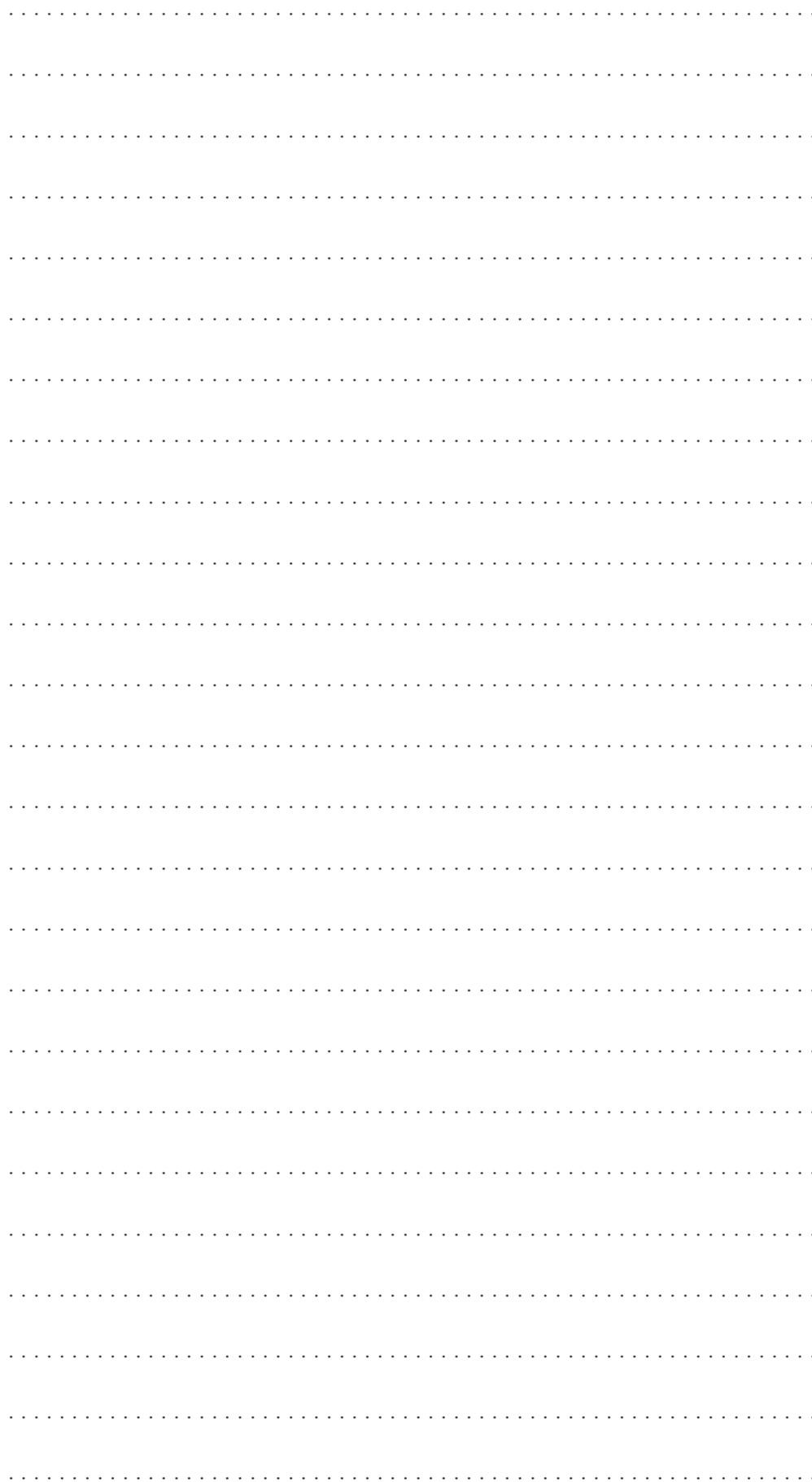
La **Sección 3** describe una visión de control de fronteras cuya finalidad es impulsar la igualdad de género, con una perspectiva de género integrada en las políticas y prácticas. Propone estrategias fundamentales, y elementos y condiciones esenciales para una mejor eficiencia operativa que puede ofrecer un control de fronteras bien cimentado y la confianza para iniciar y tomar mayores medidas hacia la integración de una perspectiva de género. Como tal, esta Herramienta establece un rango de opciones para integrar una perspectiva de género e impulsar la igualdad de género dentro y a través del control de fronteras. Si bien toma las mejores prácticas de diferentes contextos, lo que es pertinente para cada tiempo y lugar diferirá y requiere adaptación.

La **Sección 4** muestra el cambio progresivo que se ha logrado en la última década y presenta ejemplos y prácticas prometedoras de instituciones de control de fronteras gestión más amplia y otras instituciones de seguridad y entidades globales cuyo trabajo es relevante para el control de fronteras.

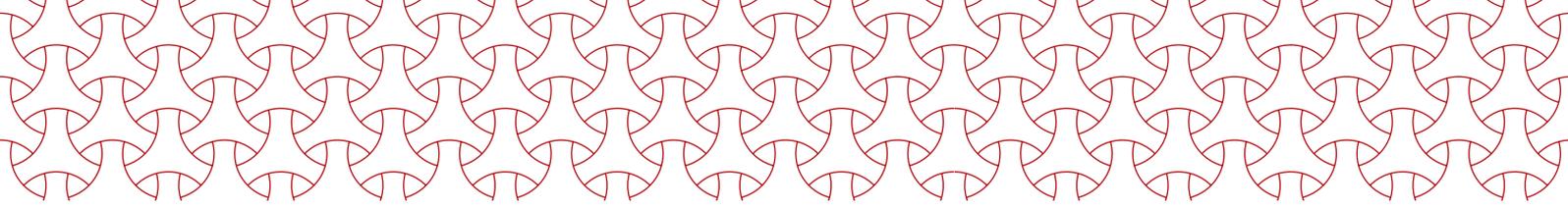
La **Sección 5** sugiere elementos de una lista de verificación para una autoevaluación institucional con respecto a la integración de una perspectiva de género. Incluye preguntas tanto generales como específicas para la institución sobre el control de fronteras acerca de cuestiones de desempeño, leyes, políticas y planificación, relaciones comunitarias, rendición de cuentas y supervisión, personal y cultura institucional.

La **Sección 6** enumera recursos útiles para apoyar el trabajo sobre género dentro del control de fronteras e incluye sitios web, guías y manuales, artículos e informes.

Las otras Herramientas y Documentos de Orientación Política en esta Caja de Herramientas se centran en distintas cuestiones sobre seguridad y justicia, proveedores y temáticas (véase la página i). La Caja de Herramientas está concebida para ser utilizada en su conjunto, y que los lectores pasen de una Herramienta a otra y de un Documento de Orientación Política a otro con el fin de encontrar más detalles sobre los aspectos de su interés.







2. ¿Por qué son importantes la equidad de género y la integración de una perspectiva de género en el control de fronteras?

Con la promoción de la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género, los servicios de control fronterizo estarán mejor preparados para identificar y controlar los niveles de amenaza, a la vez que asegurarán la protección de los derechos humanos de todas las personas que cruzan las fronteras. También, se vuelven más representativos de las poblaciones a las que prestan servicios. Fundamentalmente, la integración de una perspectiva de género y la búsqueda de la igualdad de género forman parte integral de la eficacia de los servicios de control de fronteras:

- ◆ para proteger y promover los derechos humanos dentro del servicio y al realizar labores relacionadas con las fronteras
- ◆ para cumplir con los marcos normativos internacionales y las obligaciones adquiridas en los marcos normativos del derecho internacional de derechos humanos
- ◆ para comprender mejor las implicaciones de los acontecimientos globales relacionados con el movimiento de personas
- ◆ para combatir el crimen organizado efectivamente y prevenir la trata y el tráfico ilícito de personas
- ◆ para entender mejor los posibles vínculos que existen entre la migración y el extremismo violento y sus implicaciones para el control de fronteras
- ◆ para facilitar el comercio transfronterizo y otras actividades lícitas.

Esta sección inicia con una explicación de los principales conceptos y la terminología utilizados en la presente Herramienta, y más adelante expone su contenido en mayor detalle.

2.1 Conceptos principales

Género*

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, raza, discapacidad, nivel de pobreza, grupo étnico, orientación sexual y edad. El género determina lo que se espera, permite y valora en una mujer o en un hombre en cualquier contexto en particular. 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

* El género, los roles de género, estereotipos de género, las masculinidades y femineidades, la igualdad de género, la interseccionalidad y las diversas orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género se exponen más a fondo en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad".

Imagen: Personal de frontera de Georgia durante un ejercicio sobre identificación de documentos fraudulentos, 2019
© OSCE/Albina Yakubova.

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 muchas formas de discriminación estructural económica, política y social y con relación a sus derechos legales.

La manera en que las mujeres y los hombres cumplen –o resisten– las expectativas relativas al género en su vida diaria se describen a veces en términos de *femineidades* y *masculinidades*: las distintas formas de ser y actuar, los roles, valores y expectativas asociados con ser y convertirse en mujer y hombre, respectivamente, en una sociedad específica en un momento determinado.

Es importante no reducir lo que se entiende por “género” a “mujeres” o solamente a “mujeres” y “hombres”. Atender el género en el control de fronteras significa atender las diferentes necesidades, puntos de vista y experiencias de hombres, mujeres, niñas y niños y personas de toda la gama de identidades y expresiones de género. Las personas LGBTI (lesbianas, homosexuales, bisexuales, personas transgénero e intersexuales) y otras diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género con frecuencia enfrentan formas específicas de discriminación, explotación, maltrato y violencia. Muchos Estados y organizaciones internacionales que abordan la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género reconocen esto en sus leyes y declaraciones. Al integrar una perspectiva de género, se debe siempre recordar que las mujeres y los hombres (personas que se identifican dentro o fuera del binario femenino/masculino) nunca son grupos homogéneos, no todos comparten las mismas experiencias, necesidades o valores, ni tienen las mismas oportunidades.*

Además, el concepto de “interseccionalidad” se refiere a la interacción entre dos o más formas de discriminación o sistemas de subordinación como el racismo, el patriarcado o la desventaja económica. Un análisis interseccional frecuentemente muestra que la dinámica de la exclusión, la desigualdad y la violencia se intensifica cuando dos o más de estos sistemas de subordinación se intersecan: por ejemplo, cuando una mujer es a la vez marginada socioeconómicamente e integrante de un grupo étnico minoritario. Es necesario que toda la labor sobre género y control de fronteras considere la manera en que el género se interseca con la etnicidad, la formación religiosa, la edad, la clase social, la orientación sexual, el estado civil, la raza, las discapacidades y otros identificadores demográficos, en diferentes sitios y en momentos distintos.^

Igualdad de género

La *igualdad de género* es un derecho humano fundamental y un objetivo que los gobiernos y las organizaciones internacionales se han comprometido a alcanzar. En consecuencia, la promoción de la igualdad de género es parte del mandato de las instituciones del sector de justicia y seguridad, incluido el sector de seguridad fronteriza. El compromiso con la igualdad de género está plasmado en el derecho internacional y en las constituciones y leyes de los países en todo el mundo.

Igualdad de género significa que:

... los derechos, responsabilidades y oportunidades de las personas no dependerán de si nacen hombre o mujer. Igualdad no significa “lo mismo que”: promover la igualdad de género no significa que las mujeres y los hombres serán lo mismo. La igualdad entre las mujeres y los hombres tiene tanto un aspecto cuantitativo como cualitativo. El aspecto cuantitativo se refiere al deseo de alcanzar una representación equitativa de las mujeres –aumentar 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 las percepciones, intereses, necesidades y prioridades de las mujeres y los hombres (que pueden ser muy diferentes habida cuenta de los diferentes roles y responsabilidades de las mujeres y los hombres) recibirán la misma ponderación en la planificación y la toma de decisiones ...**

La igualdad de género puede también entenderse como “la ausencia de discriminación por motivo del sexo de la persona en las oportunidades, la asignación de recursos o beneficios,

* Referirse a la Herramienta 1, “Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad”, para una explicación más detallada sobre el lenguaje y los conceptos relacionados con el género y la discriminación contra las personas LGBTI.

^ El análisis interseccional de género se expone en la Herramienta 15, “Integración de Género en el Diseño y Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad”.

** Ver: Centro de Capacitación ONU Mujeres (2017) “Gender equality glossary”, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36>.

o en el acceso a los servicios”.¹ Lograr la igualdad de género implica una obligación positiva de transformar las relaciones desiguales de poder; enfrentar las causas y las estructuras subyacentes de la desigualdad de género, entre las que figuran las normas discriminatorias, prejuicios y estereotipos, y transformar las instituciones que perpetúan la discriminación y la desigualdad.

La integración de una perspectiva de género

Las estrategias principales para alcanzar la igualdad de género en las políticas internacionales, nacionales e institucionales son incorporar el género/integrar una perspectiva de género y el análisis de género.*

“Transversalización de género” (o transversalización de una perspectiva de género) es el proceso de *evaluar las implicaciones* para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, ya sea la formulación de una política, una reforma legislativa, la reestructuración de instituciones, capacitación u otros programas. Se trata de una estrategia para convertir los problemas y experiencias tanto de las mujeres como de los hombres en una dimensión integral del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres obtengan iguales beneficios y que no se perpetúe la desigualdad. El fin último de la transversalización del género es, por consiguiente, la consecución de la igualdad de género.²

Hoy en día, el término *perspectiva de género* se entiende más ampliamente que un enfoque únicamente relacionado con los hombres y las mujeres. ONU Mujeres explica una “perspectiva de género” como:

... una forma de ver o analizar que considera el impacto del género en las oportunidades, roles sociales e interacciones de las personas. Esta forma de ver las cosas es lo que hace posible que se realice un análisis de género y posteriormente, se incorpore perspectiva de género en cualquier programa propuesto, política u organización.[^]

En esta Caja de Herramientas, “perspectiva de género” se refiere a considerar y analizar el impacto de los roles de género, estereotipos de género y estructuras de poder basadas en género en sociedades e instituciones, incluyendo los aspectos con relación a la orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género. Integrar una perspectiva de género implica participar conscientemente en la forma en que el género afecta las oportunidades, los roles sociales y las interacciones de las personas, y cuestionarla. Es más, la Caja de Herramientas utiliza el término “integración de una perspectiva de género” con el fin de enfatizar que una perspectiva de género exige más que simplemente “evaluar implicaciones”; también requiere que se tomen acciones consecuentemente.

2.2 La protección y promoción de los derechos humanos en el servicio y en el desempeño de las funciones relacionadas con las fronteras

Las personas que cruzan las fronteras son titulares de derechos; los derechos humanos deben respetarse tanto en los servicios como en las operaciones de control de fronteras.

Si en los servicios de control de fronteras se violan los derechos humanos y las libertades fundamentales, los servicios se vuelven menos representativos de la sociedad y menos eficaces, por consiguiente, menos responsables ante la ciudadanía. Una institución de frontera con un historial negativo en términos de sexismo, acoso (incluyendo acoso sexual) o un control ciego en relación con el género produce desigualdad, no será una institución atractiva para las mujeres, ni inspirará confianza entre la población. Por otro lado, reflejar las experiencias y capacidades de las mujeres y los hombres en la estructura de recursos humanos de los servicios fronterizos los convierte en un empleador mucho más atractivo. Las políticas no discriminatorias y de igualdad de género en la gestión de los recursos humanos propiciarán un reclutamiento con una base diversa y condiciones que atraerán al servicio a hombres y mujeres, incluyendo personas LGBTI. En el contexto de la administración institucional, la consecución de la igualdad de género significa que las mujeres y los

* El análisis de género se explica en más detalle en la subsección 4.2. La realización del análisis de género se expone en detalle en la Herramienta 15. “Integración de Género en el Diseño y Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad”.

[^] Ver: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1997) “UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed conclusions”, 18 de julio, UN Doc. A/52/3/Rev.1.

hombres tienen las mismas oportunidades de participar en la formulación de políticas y en la provisión de servicios de seguridad por parte de las agencias e instituciones fronterizas.

Aumentar la representatividad en los servicios de frontera para que reflejen la sociedad que atienden añade diferentes perspectivas y mejor entendimiento sobre las diferentes necesidades de seguridad de las mujeres, hombres, niñas y niños que cruzan las fronteras. Esto ayuda a garantizar el reconocimiento y la respuesta a las diferentes necesidades. Por ejemplo, la adecuada inclusión de las mujeres en los centros de recepción o detención migratoria podría disminuir el potencial de que en esos sitios ocurrieran agresión sexual u otras formas de VG. Las mujeres víctimas de trata de personas podrían sentir mayor confianza para denunciar su situación a mujeres oficiales, lo que aumenta la posibilidad de identificación en las fronteras. Las mujeres oficiales de frontera pueden tener perspectivas sobre la seguridad distintas a las de sus colegas hombres, lo que podría ayudar a descubrir diferentes amenazas de seguridad.

La protección eficaz de los derechos humanos en las fronteras requiere la consideración de las desigualdades sociales y de poder, así como las diferentes necesidades de las personas que cruzan la frontera y que viven cerca de las áreas fronterizas. El género influye las razones por las cuales se cruza la frontera, quiénes, y por qué la cruzan, las redes que utilizan y las oportunidades y recursos en su destino. Por ejemplo, los migrantes pueden experimentar violencia sexual en diversos puntos de su trayecto o abandonar su país debido a dinámicas de género de las economías de trabajo.³

Los servicios de frontera deben también proteger los derechos humanos en sus interacciones con las comunidades establecidas en las áreas fronterizas. Si los servicios de frontera se perciben como una fuente de inseguridad, es muy probable que las poblaciones locales no cooperen con estos. No obstante, los programas de participación comunitaria que hacen tomar parte tanto a hombres como a mujeres tienen el potencial de desarrollar confianza mutua y promover la rendición de cuentas de parte de los servicios de control de fronteras.

2.3 El cumplimiento de los marcos normativos y las obligaciones de derechos humanos

La integración de género en el control de fronteras es esencial para acatar los marcos legales, los instrumentos y las normas en materia de seguridad, la igualdad de género y los derechos humanos a escala internacional y regional. La Asamblea General de las Naciones Unidas con frecuencia recuerda a los Estados miembros su obligación de garantizar el respeto de los derechos humanos en lo que respecta específicamente al control de las fronteras, exhortando a los Estados:

... a que se aseguren de que en todas las operaciones de control de fronteras, al igual que en los mecanismos previos a la entrada, se sigan directrices y prácticas claras y se respeten plenamente las obligaciones que tienen de conformidad con el derecho internacional, en particular el derecho de los refugiados y las normas de derechos humanos, respecto de quienes soliciten protección internacional.*

Esto requiere acción positiva, por ejemplo, a través de la capacitación de los agentes y guardias de fronteras para que respeten los derechos humanos en su labor cotidiana.

Comprender la igualdad de género como un principio de derechos humanos contribuye a crear un entorno de confianza y respeto, y apoya los esfuerzos nacionales para la construcción de una sociedad que se basa en el Estado de derecho.

Instrumentos internacionales de derechos humanos

Los instrumentos internacionales de derechos humanos enumerados a continuación son de particular importancia para la promoción de la igualdad de género en el control de fronteras. El Cuadro 1 se refiere específicamente al marco normativo para los Estados que participan en la OSCE.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el fundamento del derecho internacional sobre derechos humanos. Se

* UN General Assembly (2008) "Resolution 62/159. Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism", 11 March, UN Doc. A/RES/62/159.

considera un estándar común de los logros alcanzados por todos los pueblos y las naciones, y establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse universalmente.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951) y su Protocolo de 1967

- ◆ Define el término “refugiado”: el estatus “refugiado” se aplicará a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de ese país” (Artículo 1).
- ◆ Prohíbe la expulsión o devolución (*refoulement*): “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas” (Artículo 33).

Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966)

El PIDCP es un tratado internacional esencial sobre derechos humanos y reconoce una serie de protecciones para derechos civiles y políticos. Se considera que el PIDCP, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales forman en su conjunto la Carta Internacional de Derechos Humanos. Las siguientes disposiciones son de especial pertinencia para las instituciones de control de fronteras:

- ◆ el derecho inherente a la vida
- ◆ la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- ◆ la prohibición de la esclavitud y la servidumbre
- ◆ ser libre de arresto y detención arbitrarios.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979)

Todas y todos los funcionarios y funcionaras a cargo de hacer cumplir la ley con poderes ejecutivos, incluyendo el personal oficial de fronteras, deben respetar y proteger la dignidad humana y mantener los derechos humanos de todas las personas. Están obligados a:

- ◆ no cometer actos de corrupción
- ◆ respetar y prevenir violaciones de la ley
- ◆ asegurar que las políticas de reclutamiento, contratación, asignación y ascensos de las instituciones policiales estén libres de cualquier forma de discriminación ilegal
- ◆ tratar a todas las personas privadas de su libertad con humanidad y respeto por la dignidad inherente de la persona humana.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)

Esta convención se describe como una carta internacional de derechos para las mujeres y ha sido ratificada por 189 Estados. Constituye el fundamento para la consecución de la igualdad entre las mujeres y los hombres al asegurar para las mujeres igual acceso e iguales oportunidades en todas las esferas de la vida económica, social, cultural, política y civil. Los Estados se comprometen a:

- ◆ asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (Artículo 3)
- ◆ modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (Artículo 5)
- ◆ tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo la legislación para suprimir todas las formas de trata con el fin de explotación sexual de las mujeres

- ◆ eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos al empleo, a las mismas oportunidades de empleo, el derecho a elegir libremente profesión y empleo y a igual remuneración (Artículo 11).

Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989)

La convención:

- ◆ identifica los derechos que deben respetarse para que las niñas y niños puedan desarrollarse a su pleno potencial, libres de hambre, miseria, abandono y malos tratos
- ◆ hace un llamado a proporcionar los recursos, habilidades y contribuciones específicos necesarios para garantizar la supervivencia y el desarrollo de las niñas y niños a su máxima capacidad
- ◆ solicita la creación de los medios para proteger a la niñez de la negligencia, explotación y abusos.

El Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)

El Protocolo de Palermo requiere que los Estados que lo ratifican:

- ◆ prevengan y combatan la trata de personas
- ◆ protejan y asistan a las víctimas de trata
- ◆ promuevan la cooperación entre los Estados.

El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000)

El protocolo aborda el problema creciente de los grupos de delincuencia organizada que trafican migrantes, con frecuencia a un alto riesgo para los migrantes y con altas ganancias para los delincuentes. El protocolo presenta la primera definición internacional de tráfico ilícito de migrantes y promueve la cooperación entre los Estados que son parte, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de tráfico ilícito.

Asamblea General de la ONU: Estrategia Global contra el Terrorismo (septiembre de 2006)

La estrategia es un instrumento mundial único para mejorar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales en el combate contra el terrorismo. Comprende cuatro pilares que incluyen el respeto de los derechos humanos de todas las personas y el respeto del Estado de derecho en la lucha contra el terrorismo.

Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento

Incluye recomendaciones a los Estados miembros de:

- (a) transversalizar las perspectivas de género en todos sus esfuerzos por prevenir el extremismo violento
- (b) invertir en investigación y recolección de datos con perspectiva de género sobre los roles de las mujeres en el extremismo violento
- (c) incluir a las mujeres y otros grupos subrepresentados en las instituciones del orden público y seguridad y como parte de la prevención del terrorismo y marcos normativos de respuesta
- (d) desarrollar la capacidad de las mujeres y sus grupos de sociedad civil para participar en los esfuerzos de prevención y respuesta relacionados con el extremismo violento
- (e) asegurar que un parte de todos los fondos destinados a la respuesta al extremismo violento se comprometa para proyectos que abordan las necesidades específicas de las mujeres o el empoderamiento de las mujeres.

RCSNU 2331 sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (2016)

La Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) 2331 subraya la importancia de amplificar las voces de las mujeres y las niñas en los esfuerzos de lucha contra el terrorismo. La resolución condena todos los casos de trata de personas en las

áreas afectadas por conflictos armados y enfatiza que la trata de seres humanos menoscaba el Estado de derecho y contribuye a otras formas de delincuencia organizada transnacional, que pueden exacerbar el conflicto, promover inseguridad e inestabilidad y atentar contra el desarrollo. Hace un llamado a los Estados miembros a investigar, interceptar y dismantelar las redes involucradas en la trata de personas en el contexto de conflicto armado. En el párrafo 3(a) alienta a los estados miembros a que:

Creen alianzas sólidas con el sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones locales de mujeres, y redoblen sus esfuerzos alentando a esos agentes a que proporcionen información que ayude a identificar, interceptar y dismantelar las redes de trata de personas y a enjuiciar a los involucrados en dicha trata en las zonas afectadas por conflictos armados, entre otras cosas capacitando a los funcionarios y las funcionarias relevantes, como los encargados de hacer cumplir la ley, los de control de fronteras, y el personal de inspección de trabajo, de los consulados y las embajadas, jueces y juezas y fiscales y el personal de mantenimiento de la paz para que, en las cadenas de suministro, puedan reconocer los indicadores de trata de personas en las zonas afectadas por conflictos armados ...

RCSNU 2396 sobre las amenazas a la paz y seguridad internacional a causa de actos terroristas (2017)

La RCSNU 2396 alienta a los Estados miembros, así como a las entidades internacionales, regionales y subregionales, a que velen por que las mujeres participen y desempeñen funciones de liderazgo en la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de estrategias para hacer frente al regreso y el traslado de los combatientes terroristas extranjeros y sus

Cuadro 1: El Concepto de Control y Seguridad de Fronteras de la OSCE

El Concepto de Control y Seguridad de Fronteras de la OSCE, adoptado en 2005, es el marco normativo principal de referencia relativo a la cooperación sobre cuestiones de control de fronteras de los Estados miembros de la OSCE. El documento establece lineamientos sobre la cooperación basado en los principios del derecho internacional, la confianza mutua, sociedad igualitaria, transparencia y previsibilidad, en los niveles internacional, regional, subregional y bilateral.

Los objetivos de la cooperación sobre cuestiones de control de fronteras se enumeran a continuación.

- ✦ Promover el movimiento libre y seguro de personas, bienes, servicios e inversiones a través de las fronteras, de conformidad con los marcos normativos legales pertinentes, el derecho internacional y los compromisos de la OSCE, entre otros mediante el mejoramiento de la seguridad de los documentos de viaje, y propiciar, según sea apropiado, circunstancias que podrían permitir la liberalización de los regímenes de visa.
- ✦ Reducir la amenaza de terrorismo; entre otras cosas, prevenir el movimiento transfronterizo de personas, armas y fondos relacionados con el terrorismo y otras actividades delictivas.
- ✦ Prevenir y reprimir a escala transnacional la delincuencia organizada, migración ilegal, corrupción, contrabando y tráfico de armas, drogas y seres humanos.
- ✦ Promover estándares elevados en los servicios de frontera y estructuras nacionales competentes.
- ✦ Promover un tratamiento digno para todas las personas que desean cruzar las fronteras de conformidad con los marcos legales nacionales pertinentes, el derecho internacional, especialmente los derechos humanos, derecho sobre los refugiados y humanitario y los compromisos pertinentes de la OSCE.
- ✦ Crear condiciones favorables para el desarrollo social y económico en los territorios fronterizos, así como para la prosperidad y el desarrollo cultural de las personas que pertenecen a todas las comunidades establecidas en las áreas fronterizas, con acceso a todas las oportunidades.
- ✦ Promover las perspectivas para un desarrollo económico conjunto y ayudar a establecer espacios comunes de libertad, seguridad y justicia en el área de la OSCE.
- ✦ Garantizar la seguridad en el circuito de transporte internacional para el suministro de mercancías.

Cuadro 2. 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 la ONU. Esta reconoce que las mujeres y los hombres tienen experiencias diferentes en un contexto de conflicto, necesidades diferentes después del conflicto, diferentes perspectivas sobre las causas y resultados del conflicto y diversas contribuciones que aportar a un proceso de consolidación de la paz. Posteriormente, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó, al momento de la redacción del presente informe, otras nueve resoluciones sobre la mujer y los conflictos, y que en conjunto constituyen la Agenda sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad. Los objetivos de la Agenda sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad son:

- ✦ promover la igualdad de género y fortalecer la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los aspectos relacionados con la prevención de conflictos, los procesos de paz, las operaciones de paz y la consolidación de la paz
- ✦ mejorar la protección de las mujeres en entornos afectados por un conflicto, y terminar con la violencia sexual e impunidad de estos delitos relacionada con el conflicto
- ✦ asegurar que la participación internacional en entornos afectados por un conflicto responda a las necesidades específicas de las mujeres y el mejoramiento de la protección de los derechos de las mujeres.

La Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad pone de relieve la participación de las mujeres en la reforma del sector de la seguridad y el acceso de las mujeres a la justicia. Se utiliza en todo el mundo como una herramienta de política para ejecutar políticas relacionadas con conflictos y perspectiva de género. También se utiliza como marco normativo organizativo para actores fuera de las Naciones Unidas, como los Estados, las ONG e investigadores e investigadoras.

Para más orientación ver la Nota de Orientación Política sobre "Un Enfoque de Gobernanza del Sector de Seguridad para las Mujeres la Paz y la Seguridad".

familias (pár. 39). Pone de relieve que a "las mujeres y los niños asociados a los combatientes terroristas extranjeros que regresan o se trasladan a una zona de conflicto ... es necesario que se les preste una atención especial al elaborar estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración que se ajusten a los distintos casos", y destaca que es importante "ayudar a las mujeres y los niños asociados a los combatientes terroristas extranjeros que puedan ser víctimas del terrorismo... y considerando las cuestiones relativas al género y a la edad" (pár. 31).

La Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad

La Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000) y las resoluciones subsiguientes de apoyo tienen implicaciones para el control de fronteras (véase el Cuadro 2).

Muchos países han elaborado planes nacionales de acción (PNA) sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, cuyo objetivo es hacer de la resolución una realidad. Estos planes son mecanismos exhaustivos para integrar una perspectiva de género en la defensa, diplomacia y los procesos de desarrollo del país, con el objetivo de incrementar la participación de la mujer en la prevención, resolución y reconstrucción después de un conflicto. En ciertos casos, la elaboración de PNA de más amplio alcance ha implicado la participación de más de 20 entidades e instituciones gubernamentales, lo que ha requerido de una coordinación y un monitoreo sofisticados para garantizar el éxito en la implementación.*

Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad sirven de fundamento a las iniciativas de liderazgo que apuntan a la integración de una perspectiva de género en el control de fronteras, como se ilustra en el Cuadro 3. Por otra parte, diversos PNA incluyen acciones específicas orientadas a abordar las necesidades de las mujeres que cruzan las fronteras o viven en las zonas fronterizas. El PNA de 2018-2020 de Kirguistán, por ejemplo, se compromete a elaborar instrucciones "sobre el cumplimiento de reglas de seguridad personal en las zonas de frontera para mujeres de todas las comunidades étnicas locales que viven en áreas rurales".⁴

* Los PNA sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad y la forma en que pueden promover la integración de una perspectiva de género en el sector de la seguridad se expone en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad". En www.peacewomen.org también encontrará información detallada sobre estos PNA.

⁴Ver Asamblea General de la ONU (2015) "Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development", 21 de octubre, UN Doc. A/RES/70/1.

Para una explicación más amplia, ver el Documento de Orientación Política sobre "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Sector de Seguridad y la Igualdad de Género".

Cuadro 3. Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) 1325 en Ucrania

La implementación de la RCSNU 1325 fue instrumental en el proceso para abordar la igualdad de género en el Servicio Estatal de la Guardia de Fronteras de Ucrania. Con el apoyo del Ministerio del Interior de Ucrania, a través del PNA de la RCSNU 1325, el Servicio de la Guardia de Fronteras identificó formas para la implementación de la resolución. Se ha nombrado una persona como Asesora de Género como jefe del Servicio de la Guardia de Fronteras, quien es ahora responsable de la política de género. En la oficina central de la institución se ha establecido una unidad de género separada. Los representantes del servicio de fronteras son miembros de la Plataforma de Igualdad de Género para la Seguridad y Control de Fronteras de la OSCE.

La capacitación en igualdad de género, que la coloca dentro del marco normativo de derechos humanos, antidiscriminación y derechos de las mujeres, alcanza el más alto nivel de educación en la Academia Nacional para oficiales y cadetes. En un esfuerzo por llegar a los y las guardias de fronteras de todos los rangos, se introdujeron tres cursos de educación a distancia.

Como parte de este esfuerzo, las restricciones formales que existían para emplear mujeres en el servicio de fronteras se eliminaron. Aproximadamente el 27,2 por ciento de todo el personal (militar y civil) son mujeres, 21,3 por ciento de las cuales son militares. Las mujeres trabajan en todos los rangos, en diversos puestos y en todas las ubicaciones, incluyendo 506 mujeres guardias de frontera en el área de conflicto de Ucrania del este. Los servicios de fronteras también han participado en la creación de la Asociación Ucraniana de Mujeres en las Fuerzas del Orden Público.

Fuente: Entrevista con la Teniente Coronel Olga Derkach, Servicio Estatal de la Guardia de Fronteras de Ucrania.



Imagen: Integrantes de la guardia fronteriza ucraniana distribuyen folletos que advierten a los viajeros sobre los riesgos de convertirse en víctimas de traficantes, como parte de una campaña de sensibilización apoyada por la OSCE, 2018 © OSCE.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[^]

Lanzada por las Naciones Unidas en el año 2015, la Agenda para el Desarrollo Sostenible “Transformando nuestro mundo”, es un plan de aspiraciones “para la consecución de los derechos humanos de todas las personas y el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas”. Si bien muchos aspectos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se intersecan y complementan unos a otros, tres de ellos son de especial pertinencia para la consecución de la igualdad de género en todo el sector de seguridad: el ODS 5 sobre la igualdad de género, el ODS 10 sobre la reducción de la desigualdad en y entre las naciones y el ODS 16 sobre la paz, la justicia e instituciones sólidas.

El empoderamiento de las mujeres y las niñas es un componente fundamental de las iniciativas de igualdad de género. Se trata de actividades específicamente concebidas para mujeres y niñas con el fin de cuestionar las percepciones que ellas mismas tienen sobre sus roles de género y las normas de la sociedad, a la vez que ayudan a llenar los vacíos ocasionados por las barreras institucionales y la discriminación. Alcanzar la igualdad de género depende de superar esos vacíos, en parte al obtener acceso a recursos (ya sea tierras, dinero, capacitación, educación, tiempo o poder), cuestionar la división del trabajo que confina a las mujeres al reino doméstico, y abogar por una voz pública.

Las instituciones de control de fronteras pueden tener un rol en contribuir al propósito de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres de los ODS. El examen nacional voluntario de Brasil de 2017, por ejemplo, describe los centros de asistencia para las mujeres en las regiones fronterizas, cuyo objetivo es ampliar la atención y el apoyo brindado a las mujeres migrantes en situaciones de violencia, combatir la trata de seres humanos y la explotación sexual, ofrecer orientación sobre la regularización de documentos, brindar atención psicosocial y asistencia legal, y referir a las personas a servicios especializados. El examen nacional voluntario de Canadá de 2018 describe las acciones del Gobierno orientadas a incrementar la representación de las mujeres y otros grupos subrepresentados en campos como el judicial, el orden público, la seguridad y las labores de inteligencia.

2.4 Mejor comprensión de las razones por las cuales mujeres, hombres, niñas y niños emigran

Al nivel mundial, las mujeres representan un poco menos de la mitad de los migrantes internacionales.⁵ Frecuentemente, las motivaciones para migrar de los hombres y las mujeres son diferentes, como se muestra en la Tabla 1.

Los patrones históricos de los hombres que emigran para trabajar o estudiar y de las mujeres para casarse o reunirse con sus familias han cambiado progresivamente, tanto para las mujeres como para los hombres. Más mujeres emigran hoy en día con el propósito de estudiar o trabajar. La migración puede llevar a las mujeres a tener un mayor grado de autonomía económica y/o social y una oportunidad para cuestionar los roles de género tradicionales o restrictivos. A través de la migración, tanto hombres como mujeres pueden desarrollar habilidades o percibir sueldos más altos, parte de los cuales pueden enviar a sus países de origen en forma de remesas familiares.

Si bien los factores económicos se mantienen como un factor de peso, se han dado cambios críticos en otros conductores de la migración. Por ejemplo, en Centro América la migración en masa es el resultado de una combinación de pobreza y desigualdad social; el dominio de las pandillas en los barrios que provoca extorsión, tráfico de drogas y violencia; y una aplicación de la ley ineficaz, estado de derecho débil y autoridad gubernamental endeble.

Después de los conflictos armados internos en Guatemala y El Salvador, el tipo de migrante que surgió fue el migrante económico... un migrante masculino en [su] segunda o tercera década de vida que ingresa a los EE.UU. para tratar de enviar unos cuantos dólares a casa... [H]oy en día, quien llega a la frontera sur de los EE.UU. [?] ... son recién nacidos, son mujeres embarazadas, son niños y niñas de dos años en adelante... estos no son el tipo de migrantes económicos que hemos visto anteriormente, sino personas que huyen debido a situaciones de vida o muerte.⁶

Tabla 1. Factores específicos de género que producen presión para migrar

Factor de presión	Mujeres	Hombres
Desigualdad de Género	No se respetan los derechos de las mujeres, exclusión de la vida pública y toma de decisiones, se mantienen desigualdades estructurales	Expectativas de la sociedad de ser el proveedor de la familia, presión de cumplir con las normas de dominio, control y autoridad masculina
Guerra e inseguridad política	Blancos de violencia sexual por parte de las fuerzas enemigas y dentro de la propia comunidad Pérdida del hogar, de la familia y de los hombres de la familia	Blancos de violencia sexual por parte de las fuerzas enemigas Amenaza de ser reclutados por la fuerza por el ejército/grupos armados/rebeldes Pérdida de la tierra y medios de subsistencia y destrucción de la propiedad
Extrema pobreza/marginalización social	Responsables de la crianza de hijos e hijas: no pueden acceder a servicios básicos, sufren de mala salud, falta de educación y estado de dependencia	Responsables de ser proveedores de sus familias; por consiguiente, buscan empleo no calificado/semicalificado en diferentes sitios
Desintegración familiar	El abandono, el divorcio y la viudez dejan a las mujeres vulnerables a más pobreza y explotación	Pérdida de contacto con la familia resultante de su participación forzada en la guerra, encarcelamiento o exilio
Desigualdad social	Normas sociales jerárquicas que determinan las opciones de vida y limitan la educación y las oportunidades de empleo Intolerancia, persecución y encarcelamiento por no respetar las normas tradicionales de orientación sexual e identidad de género	Normas sociales jerárquicas que determinan las elecciones de vida y limitan la educación y las oportunidades de empleo Intolerancia, persecución y encarcelamiento por no respetar las normas tradicionales de orientación sexual e identidad de género
Matrimonio	Para escapar de arreglos forzados y fraudulentos, y proteger a sus hijas de ser vendidas para trata o matrimonios para liberar a la familia de cargas financieras	Para cumplir con normas culturales sobre los roles y las responsabilidades de los hombres y de la masculinidad, o escapar de ello
Extorsión, drogas y violencia	Amenaza de violencia sexual, miedo de depredadores que fuerzan a los niños y niñas a prostituirse y a convertirse en miembros de pandillas	Trabajo forzado, amenazas a la familia y extorsión que ahoga la actividad comercial/el empleo
Factores ambientales	Pérdida de medios de subsistencia y fuentes de alimentos, mala salud de la familia, recursos naturales agotados, carga de la responsabilidad doméstica y menos posibilidades de empleo	Pérdida de medios de subsistencia y fuentes de alimentos, pérdida del ganado, infraestructura dañada, carga de la responsabilidad doméstica, menos posibilidades de empleo

A medida que el cambio climático se acelera, el impacto de la migración ambiental, en especial en regiones con escasos recursos, se convertirá en un problema cada vez más crítico para la seguridad de las fronteras. Ha surgido el nuevo término “refugiados ambientales”, utilizado para describir a las personas que se ven forzadas a abandonar, de forma temporal o permanente, su hábitat tradicional debido a una alteración severa del medio ambiente (natural o desencadenada por las personas) que pone en peligro su existencia y/o afecta seriamente la calidad de su vida.⁷ Se espera que para 2050 se desplacen hasta 300 millones de refugiados ambientales en todo el mundo.⁸ A menudo, una combinación tóxica de fracaso de los cultivos, deudas, comerciantes agrícolas codiciosos, pobreza y falta de alternativas de empleo contribuyen a la migración.

Las normas sociales y las instituciones desiguales y discriminatorias frecuentemente son determinantes en la decisión de migrar de las mujeres y las niñas. Cuando las políticas de migración de los países receptores presuponen implícitamente un estatus de inmigrante dependiente para las mujeres y un estatus de inmigrante independiente para los hombres, y sitúan a la mujer en un rol dentro de la familia en vez de que tenga una función dentro del mercado, refuerzan algunos de los factores responsables de la vulnerabilidad social de las mujeres migrantes. Esto es cierto en especial en países que importan mano de obra y que separan el derecho de trabajar del derecho de residir, donde la mujer que no tiene un permiso de trabajo tiende a ser empleada de forma ilegal.

2.5 Una mejor comprensión de las implicaciones de los acontecimientos globales en los movimientos de las poblaciones

Los desplazamientos masivos de las poblaciones en el siglo veintiuno presentan un reto único para las instituciones de fronteras: garantizar la protección y la seguridad de las personas que cruzan las fronteras, tanto individualmente como en grupo. De acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, al 2018 se habían dado en el mundo un total de 70,8 millones de desplazamientos forzados de personas por motivos de conflictos, persecución o violencia generalizada. Esto representa un incremento global de 2,3 millones, comparado con el año anterior. Aproximadamente 25,9 millones eran personas refugiadas, 41,3 millones eran personas desplazadas internamente y 3,5 millones eran personas en busca de asilo. Los niños y niñas de menos de 18 años representa casi la mitad de la población de refugiados y refugiadas.⁹

Muchas personas migrantes siguen los canales y rutas regulares, pero una gran cantidad busca también trayectorias de migración inciertas e irregulares. Esto se observa en la falta de esperanza que presiona a los hombres jóvenes de Etiopía a atravesar algunos de los terrenos más inhóspitos del mundo con la esperanza de llegar a Yemen, desolado por la guerra, o a Arabia Saudita.¹⁰ Los antiguos corredores de migración, como el Mediterráneo, han visto miles de migrantes de África que huyen de la pobreza, la guerra, la inseguridad política y la ausencia de un nivel de vida digno, arriesgándose a cruzar varias fronteras y entrar a Europa después de travesías en barco muy peligrosas.

Las poblaciones migrantes tienen derecho a la protección. El personal oficial de frontera debe conocer los derechos de protección y las obligaciones del Estado y sus agentes de garantizar que se actúe de acuerdo con los marcos normativos que existen a nivel internacional y nacional. Esta consciencia garantiza dichos derechos y establece las bases para ejercer las funciones de control de fronteras.

Existe una diversidad de causas que llevan a mujeres, hombres, niñas y niños a moverse en masa: la guerra y los conflictos, el temor a la violencia y la persecución, las dificultades financieras, y el daño ambiental que conduce a la pérdida del hogar y los medios de vida. La presión para migrar y la atracción, o arrastre, del sitio de destino generalmente se experimentan de forma distinta por hombres y mujeres. La convulsión política, los conflictos armados y la violencia son factores comunes de presión, pero la experiencia de la huida, el abandono y la carencia pueden ser notablemente diferentes. La atracción del sitio de destino para las mujeres con frecuencia se ve influenciada por la desigualdad de los roles y responsabilidades de género, violencia y explotación sexual, y los extremos causados por la pobreza. El aliciente del trabajo, la oportunidad de proveer para la propia familia y la libertad de reclutamiento militar son fuertes factores de atracción para los hombres, mientras que las expectativas de la sociedad y la presión de cumplir con las normas culturales ejercen influencia tanto en hombres como mujeres para migrar.

En tiempos de crisis y conflicto, cuando las poblaciones temporales/transitorias escapan de la violencia y el peligro, ciertos grupos enfrentan obstáculos específicos y desproporcionados: las mujeres y las niñas viajan solas; las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia se ven debilitadas por los rigores de la huida, y los niños y niñas quedan expuestos a los depredadores con el riesgo de ser secuestrados y vendidos. Las mujeres y niñas en comunidades remotas o con discapacidades enfrentan desafíos adicionales. Los hombres y niños están expuestos a ser reclutados por grupos delictivos, así como por milicias y ejércitos.

Entender las implicaciones de género de los conflictos y otras causas principales del desplazamiento y poder abordar las necesidades relacionadas con las personas que buscan asilo, migrantes y personas refugiadas* es fundamental para las instituciones de fronteras.

* Una persona *refugiada* es alguien que ha huido de su país de origen y que no puede o no desea retornar debido a temores bien fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opiniones políticas.

Una persona *solicitante de asilo* es aquella que busca protección internacional. En países con procedimientos individualizados, una persona solicitante de asilo es alguien cuya solicitud no ha sido decidida definitivamente por el país en el que la ha presentado. No todas las personas solicitantes de asilo serán reconocidas finalmente como refugiadas, pero todas las personas refugiadas son inicialmente solicitantes de asilo.

Una persona *migrante económica* es alguien que deja su país de origen por razones financieras y/o económicas. Las personas que migran por motivos económicos deciden mudarse con el objetivo de buscar una mejor vida, pero no huyen debido a persecución. Por consiguiente, no están comprendidas dentro de los criterios de la condición de persona refugiada y no tienen derecho a recibir protección internacional.

2.6 El combate eficaz a la delincuencia organizada, incluyendo el tráfico y la trata de personas, a la vez que se protegen los derechos humanos

La expansión del comercio, las finanzas, los viajes y las comunicaciones a escala mundial han generado crecimiento e interconexión, pero simultáneamente han creado como nunca antes oportunidades para actividades delictivas lucrativas. En 2011, la Organización de las Naciones Unidas estimó que los flujos financieros vinculados a la delincuencia organizada estaban valorados en 1,5 por ciento del PIB mundial.¹¹ Hoy en día, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas son probablemente, en términos económicos, el cuarto sector de mayor tamaño en la delincuencia a escala mundial, estimado en un valor de mercado anual de por lo menos USD 157 mil millones.¹² Los grupos de delincuencia organizada han continuado incrementando sus carteras de actividad ilegal y, con el desarrollo de las tecnologías –comunicaciones móviles y la red oscura o darknet– han surgido nuevas áreas de actividad criminal, como la ciberdelincuencia y la delincuencia ambiental.¹³ Esto tiene implicaciones para el control de fronteras. Las redes criminales son más flexibles, más horizontales en sus estructuras y se adaptan fácil y rápidamente de acuerdo con las circunstancias cambiantes.

Las fronteras pueden ser una ubicación fructífera para actividades delictivas que amenazan la seguridad regional y nacional. Por ejemplo:

- ◆ el tráfico ilícito de migrantes y la esclavitud moderna, que se han diseminado en Europa Oriental, así como en el Sureste Asiático y Latinoamérica
- ◆ los piratas de los países más pobres del mundo (cerca del Cuerno de África), que secuestran barcos de las naciones más ricas para pedir recompensa
- ◆ las mercancías falsificadas, que socavan el comercio lícito y ponen vidas en peligro
- ◆ el lavado de dinero y sectores económicos no controlados, que corrompen el sistema bancario mundial.¹⁴

El éxito y el poder de la delincuencia organizada transnacional, combinados con la escala de los movimientos de las poblaciones y las exigencias del comercio internacional legítimo, vuelven a la cooperación e intercambio de inteligencia transfronteriza un elemento fundamental de protección para la seguridad nacional y humana.

Los grupos delictivos organizados de diferente magnitud, estructura y capacidad facilitan el movimiento irregular de las personas produciendo enormes ganancias y se han convertido en un factor importante de la migración mundial. Frecuentemente, establecen centros de operación donde se explota a las personas más vulnerables y desesperadas entre las poblaciones migrantes y desplazadas. Las personas migrantes que no encuentran empleo, a menudo se ven forzados a endeudarse y a vivir en la pobreza, pero no pueden informar a las autoridades debido a su condición ilegal, por lo que son –como las personas sin estatus, refugiadas, que buscan asilo y personas internamente desplazadas (PID)– vulnerables de convertirse en víctimas de trata.¹⁵ La Tabla 2 establece la distinción entre el tráfico ilícito y la trata de personas.

Mujeres, niñas, hombres y niños pueden ser víctimas de diferentes formas de trata de personas. La vulnerabilidad a la trata está estrechamente vinculada a los roles de género y a los diferentes tipos de falta de seguridad relacionados con el género, así como a la edad. Por ejemplo, los campamentos de refugiados y las personas que huyen de los conflictos ofrecen diversas oportunidades a los reclutadores que buscan coaccionar o engañar a las personas vulnerables para que acepten oportunidades falsas; las mujeres que están solas y separadas de sus familias, las jóvenes, la juventud y la niñez no acompañada se encuentran particularmente expuestos. Uno de estos casos ha sido el de los niños y niñas de los campamentos de refugiados de Rohingya, separados de sus familias en la huida de Myanmar, capturados, amenazados y engañados, que han sido encontrados tan lejos como en la India y Nepal.¹⁶ Los niños y niñas son uno de los grupos más vulnerables, blanco de los traficantes. Los grupos de delincuencia organizada eligen traficar con niños y niñas ya que son de fácil reclutamiento y rápido remplazo.¹⁷

Tabla 2. Diferencias principales entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas

	Tata de personas	Tráfico ilícito de migrantes
Consentimiento	Irrelevante si los medios están establecidos	Generalmente voluntario
Propósito del delito	Explotación de la víctima	Obtención de un beneficio financiero o material
Cruce de una frontera nacional	No es necesario	Se requiere
Fuente de ganancias de origen delictivo	Explotación de la víctima	Facilitación de ingreso o estadía irregular
Blanco del delito	Una persona	Fuerzas del orden público, autoridad o disposiciones del Estado

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2018) "Global report on smuggling of migrants 2018"; Viena: UNODC.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estima que:

- ◆ las mujeres y las niñas representan el 71 por ciento de todas las víctimas de trata identificadas en el mundo
- ◆ la proporción de víctimas masculinas identificadas aumentó del 16 por ciento en 2004 al 29 por ciento en 2014
- ◆ la trata con fines de explotación sexual es la forma predominante de trata, y representa el 54 por ciento; las mujeres constituyen el 96 por ciento de las víctimas de trata para propósitos de explotación sexual
- ◆ los traficantes que explotan a las mujeres con otros fines, como trabajo forzado, matrimonio forzado, mendicidad y esclavitud doméstica, generalmente someten a las víctimas a violencia sexual como un medio de coacción y control
- ◆ las jóvenes menores de edad representan casi tres cuartos de los menores identificados como víctimas de trata
- ◆ compartir a las víctimas que se trafican para trabajo forzado es algo que ha aumentado en años recientes: casi cuatro de cada diez víctimas detectadas entre 2012 y 2014 fueron traficadas para trabajos forzados y el 63 por ciento de estas víctimas eran hombres
- ◆ los hombres representan el 82 por ciento de las víctimas de trata cuyo propósito es la remoción de órganos.¹⁸

Los hombres víctimas de trata pueden negarse a reconocer que fueron víctimas de trata y a identificarse como víctimas debido a los estereotipos de género sobre masculinidad. En consecuencia, los problemas y necesidades de las víctimas masculinas de trata se toman menos en cuenta en la evaluación tanto de su vulnerabilidad como de sus necesidades de asistencia y protección.¹⁹

Las intervenciones contra la trata y el tráfico ilícito de personas deben adoptar un enfoque interseccional en el diseño de las medidas de protección y prevención, considerando no solo el género, sino también la edad, la educación, la orientación sexual y la experiencia individual. Para los y las agentes de fronteras, una perspectiva de género significa, por ejemplo, descartar los enfoques centrados exclusivamente en la "elaboración de perfiles". Los hombres jóvenes migrantes económicos procedentes de regiones devastadas por la guerra o empobrecidas suelen ser objeto de escrutinio antiterrorista, pero no se les identifica como víctimas de la trata de personas con fines de explotación laboral. La integración de una perspectiva de género en la labor de las instituciones fronterizas, basada en un análisis de género, ayuda a detectar los sesgos inconscientes que afectan el pensamiento racional, la planificación y las operaciones.

* Para mayor orientación, ver el Documento de Orientación Política sobre "Género, Prevención del Extremismo Violento y Lucha contra el Terrorismo".

2.7 Una mejor comprensión de los posibles vínculos entre la migración y el extremismo violento/terrorismo y sus implicaciones para el control de fronteras

Los hombres, mujeres, niños y niñas experimentan el extremismo violento de forma diferente y en diversas maneras. Es crucial ir más allá de los estereotipos sobre sus roles, ya sea como víctimas, reclutadores o perpetradores.* Existen muchos aspectos de género de la migración y las vulnerabilidades al extremismo violento. En Asia Central, por ejemplo, de forma predominante, hombres jóvenes, a menudo sin educación y oportunidades de empleo, migran en busca de trabajo. Al no poder encontrar empleo o al ser sujetos de discriminación, malos tratos y explotación en los países de destino, se pueden volver vulnerables al reclutamiento en grupos extremistas violentos. Si los hombres proveedores no pueden volver al hogar, las mujeres con opciones económicas limitadas también pueden encontrarse en un mayor riesgo de ser radicalizadas hacia el terrorismo por grupos extremistas violentos.²⁰

En términos de migración, las mujeres pueden influenciar a los niños y niñas que son blanco de grupos extremistas violentos para ser reclutados: como facilitadoras para que los niños y niñas emigren o influenciándolos para que permanezcan en casa. Las mujeres pueden convertirse en blanco para ser reclutadas como combatientes activas/partidarias o para casarse con miembros de grupos extremistas violentos. Las mujeres y niñas que huyen de grupos extremistas violentos e intentan regresar, también continúan en riesgo.²¹

Para los y las agentes de fronteras es importante evitar categorizaciones de género y hacer perfiles sesgados de los migrantes, por ejemplo, clasificándolos como una amenaza o como vulnerables solo a partir de presuposiciones de género sobre el comportamiento masculino violento o la vulnerabilidad femenina, y tomar decisiones por ello sobre qué persona debe ser deportada, detenida, vigilada o protegida.²² Además de desafiar prejuicios relacionados con la etnicidad, la religión y otros criterios, integrar una perspectiva de género puede ayudar a los y las oficiales de fronteras a identificar los riesgos específicos o las necesidades individuales que enfrentan las personas migrantes u otras personas que cruzan las fronteras.

2.8 Facilitación del comercio transfronterizo

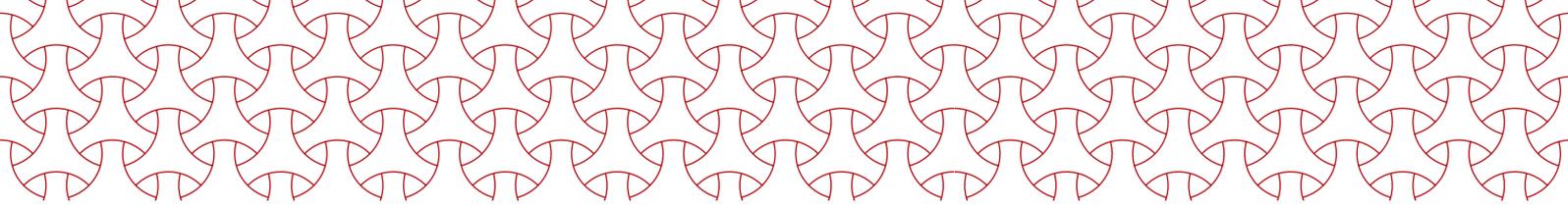
El control del comercio transfronterizo tiene consecuencias de gran alcance para millones de comerciantes de todo el mundo que cruzan las fronteras todos los días en busca de productos y mercados. La prevalencia de la inseguridad a lo largo de las fronteras territoriales, exacerbada por la ausencia de una gobernanza de fronteras específica, sofoca las actividades comerciales legítimas y pone en peligro los medios de subsistencia de quienes dependen de las rutas y centros comerciales informales para mantener a sus familias y fortalecer su estabilidad económica.

El énfasis en el comercio como instrumento para el desarrollo socioeconómico, el crecimiento sostenible y las relaciones pacíficas ha puesto de relieve los aspectos de género del comercio transfronterizo. En el África Meridional y Oriental, por ejemplo, gran parte del comercio transfronterizo diario es realizado por mujeres comerciantes empobrecidas. Se estima que el 90 por ciento de las mujeres comerciantes de la Comunidad del África Oriental dependen del comercio transfronterizo como única fuente de ingresos.²³ En el África Meridional, entre el 70 y 80 por ciento de comerciantes transfronterizos informales son mujeres. Si bien tanto las mujeres como los hombres se enfrentan a dificultades en lo que respecta a la facilitación y la logística del comercio, y el comercio ayuda a muchas mujeres a empoderarse económicamente, las mujeres se enfrentan a limitaciones particulares. Entre ellas figuran el acoso verbal y sexual en los cruces fronterizos y una mayor dependencia del transporte público que los hombres, con los costos conexos y una mayor incidencia de robos y agresiones físicas en el camino hacia el mercado. Las mujeres duermen por turnos para vigilar las mercancías y evitar el robo, y permanecen juntas en los alojamientos para reducir el riesgo de VG.²⁴ En 2018, el Gobierno de Uganda emitió la "Carta para los Comerciantes Transfronterizos", que estipula los derechos y obligaciones básicos de los comerciantes y el personal oficial de fronteras de los seis países de la Comunidad del África Oriental, y que ojalá permita a los comerciantes cruzar las fronteras sin impedimentos.

Referencias

1. ONU OSAGI (2001) *Important Concepts Underlying Gender Mainstreaming*, Nueva York: Naciones Unidas.
2. Organización Mundial de la Salud (2002) "WHO gender policy – Integrating gender perspectives in the work of WHO", <https://www.who.int/gender/mainstreaming/ENGwhole.pdf> (consultada el 26 de noviembre de 2019).
3. M. Nayak (2019) "Migration and gendered insecurities in global politics", in C. E. Gentry, L. J. Shepherd and L. Sjoberg (eds) *The Routledge Handbook of Gender and Security*, Londres: Routledge, pp. 194–204.
4. Gobierno de la República Kirguistán (2018) "Action plan on the implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 on the role of women in ensuring peace and security", Decreto No. 334-p (r), 21 de septiembre, acción 2.2.3, <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/Kyrgyzstan-NAP-2-2018.pdf> (consultado el 14 de enero de 2020).
5. Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU (2019) "Global trends. Forced displacement in 2018", Ginebra: ACNUR. Mundialmente, la proporción de mujeres entre todos los migrantes cayó del 49 por ciento en el año 2000 al 48 por ciento en 2015. Gran parte de esta reducción se debió a una mayor proporción de migrantes masculinos en países de ingresos elevados que no son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): entre 2000 y 2015, la proporción de migrantes femeninas en estos países pasó del 45 al 40 por ciento. El porcentaje de migrantes femeninas también cayó en países de mediano ingreso. Sin embargo, en los países de altos ingresos de la OCDE, la proporción de migrantes femeninas aumentó del 51 al 52 por ciento.
6. S. Martínez (2018) "Why migrants are desperate to flee Central America to cross U.S. border", CBC Radio, 28 de junio, <https://www.cbc.ca/radio/thecurrent/the-current-for-june-28-2018-1.4724876/why-migrants-are-desperate-to-flee-central-america-to-cross-u-s-border-1.4725091> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
7. *The Economist* (2018) "Why climate migrants do not have refugee status", *The Economist*, 6 de mayo, <https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/03/06/why-climate-migrants-do-not-have-refugee-status> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
8. O. Milman, E. Holden y D. Agren (2018) "The unseen driver behind the migrant caravan: Climate change", *The Guardian*, 30 de octubre, <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/30/migrant-caravan-causes-climate-change-central-america> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
9. Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU, nota 5 anterior, p. 2.
10. T. Gardner (2018) "Deadly journeys: How despair drives young Ethiopians to flee to Yemen", *The Guardian*, 9 de mayo, <https://www.theguardian.com/global-development/2018/may/09/young-ethiopians-poverty-yemen-the-gulf> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
11. *The Economist* (2019) "Illicit financial flows are hard to stop", *The Economist*, 31 de enero, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/01/31/illicit-financial-flows-are-hard-to-stop> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
12. UNODC (2018) "Global report on smuggling of migrants 2018", No. 24, Viena: UNODC.
13. UNODC (2017) "World Drug Report 2017. Booklet 5. The drug problem and organized crime, illicit financial flows, corruption and terrorism", mayo, https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_5_NEXUS.pdf (consultado el 26 de noviembre de 2019).
14. UNODC (2010) "The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment", https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment.html/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf (consultado el 26 de noviembre de 2019).
15. Protocolo de la ONU contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional adoptada por resolución el 15 de noviembre de 2000 y que entró en vigencia el 28 de enero de 2004.
16. S. Piranty (2018) "The Rohingya children trafficked for sex", BBC News, 20 de marzo de 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-43469043> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
17. Comisión Europea (2016) "Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings", 19 May, COM (2016) 267, p. 4, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_the_progress_made_in_the_fight_against_trafficking_in_human_beings_2016.pdf (consultado el 26 de noviembre de 2019); R. Surtees (2008) "Trafficking of men – A trend less considered: The case of Belarus and Ukraine", IOM Global Database Thematic Research Series, No. 23, p. 10, https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/MRS-36.pdf (consultado el 26 de noviembre de 2019); Y. Fedotov (2016) "Report: Majority of trafficking victims are women and girls; one-third children", *Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU*, 22 de diciembre, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/12/report-majority-of-trafficking-victims-are-women-and-girls-one-third-children> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
18. UNODC (2016) "Global report on trafficking in persons 2016", Diciembre, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf (consultado el 26 de noviembre de 2019).
19. Surtees, nota 17 anterior.
20. C. Nellemann, R. Henriksen, R. Pravettoni, D. Stewart, M. Kotwovou, M. A. J. Schlingemann, M. Shaw y T. Reitano (2018) "World atlas of illicit flows", <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
21. UNODC (2018) "Global report on trafficking in persons 2018", Viena: UNODC, www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html (consultado el 20 de enero de 2020).
22. Nayak, nota 3 anterior.
23. República de Ruanda (2012) "National cross-border trade strategy 2012-2017", Kigali: Ministerio de Comercio e Industria, p 10.
24. R. L. Blumberg, J. Malaba y L. Meyers (2016) "Women cross-border traders in southern Africa", USAID.





3. ¿Cómo sería un control de fronteras que promueve la igualdad de género e integra una perspectiva de género?

Las instituciones de control de fronteras que integran una perspectiva de género e impulsan la igualdad de género aplican la ley de manera justa a todas las personas que cruzan una frontera por cualquier razón; no discriminan por motivos de sexo, orientación sexual, o identidad o expresión de género; y promueven los cambios institucionales que son necesarios para lograr la igualdad de género. Esto significa la contratación de una fuerza laboral representativa y diversa, capaz de responder adecuadamente a las necesidades tanto de las personas que cruzan las fronteras como de las comunidades locales que habitan las zonas fronterizas.

Esta sección establece los componentes de una visión para lograr estas metas mediante la construcción de una fuerza laboral más representativa, estableciendo medidas para responder a necesidades diversas, combatiendo la VG y la discriminación en contextos fronterizos, y promoviendo la rendición de cuentas dentro de las instituciones de control de fronteras.

3.1. La dirección de las instituciones de frontera apoya la promoción de la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género

El logro de las metas de la transversalización y la igualdad de género conlleva un esfuerzo colectivo, organizacional y programático que implica la participación del personal en todos los niveles. Una dirección comprometida, visible y atenta es un componente esencial.

Una dirección fuerte, comprometida y que rinde cuentas, que pone en marcha, dirige y monitorea la integración de una perspectiva de género y que establece altos estándares de manera consistente reconoce las implicaciones de las dimensiones tanto *internas* como *externas* de la igualdad de género para la seguridad de las fronteras. Las dimensiones externas son las más visibles al público, pero no se pueden lograr sin cambios estructurales internos.

La dirección debe poner en marcha y apoyar medidas integrales para transformar la institución, lo cual incluye la formulación de estrategias y políticas, la erradicación de prácticas discriminatorias y la implementación de capacitación integral para el personal sobre igualdad de género. La dirección debe inspirar y estimular y, mediante palabras y acciones públicas, contribuir a una mejor comprensión de la perspectiva de género dentro de la institución.

Cuando la dirección de las instituciones de control de fronteras promueve con solidez la igualdad de género e integra una perspectiva de género:

- ◆ se compromete en un alto grado con la integración de la perspectiva de género y promueve la igualdad de género dentro de la institución, públicamente y dentro de las comunidades fronterizas y foros de toma de decisiones
- ◆ implementa una estrategia de género completa y específica para el contexto de los servicios de frontera, con un plan de acción, tiempos y recursos para actividades con el

Imagen: Participante en un taller de ONU Mujeres sobre elaboración de mosaicos en el campo Za'atari en Jordania, 2015 © UN Women/Christopher Herwig.

fin de integrar una perspectiva de género en todos los procesos (este punto se explica más ampliamente en la subsección 4.1)

- ◆ pone atención específica a la aplicación de la Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, y a la implementación de legislación y normas internacionales, regionales y locales pertinentes para el género en el control de fronteras
- ◆ cuestiona las estructuras y actitudes patriarcales que inhiben el cambio, particularmente cuando existe supremacía de funciones masculinas dominantes y prácticas y comportamientos discriminatorios, y las mujeres y personas de orientación sexual e identidad de género diversos son minorías.

El ejemplo en el Cuadro 4 demuestra la manera en que la dirección puede tomar medidas iniciales para integrar una perspectiva de género. Medidas cautelosas y limitadas pueden conducir a incrementos más significativos y ambiciosos una vez que se crea apoyo y entendimiento.

Cuadro 4. Esfuerzos de Frontex por integrar una perspectiva de género

Una iniciativa para integrar una perspectiva de género en la labor de Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, incluyó un compromiso de los más altos niveles del cuerpo ejecutivo y utilizó a una entidad respetada integrada por sus miembros (el Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales de Frontex) como punto de partida.

Se llevó a cabo un estudio de los documentos utilizados por la organización, en el que se revisaron: la presencia o ausencia de una perspectiva de género, estereotipos de género en la identificación de funciones y responsabilidades, y el uso de datos desagregados por sexo. El estudio dio como resultado diez recomendaciones dirigidas a los niveles superiores de la dirección para integrar una perspectiva de género de mejor manera.

El resultado más inmediato fue la aceptación por parte de la alta dirección para que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) impartiera una presentación sobre la importancia de la igualdad y la transversalización del género. Esto incrementó su conocimiento y dio inicio a un proceso en el que se llevaron a cabo otras presentaciones a otros niveles directivos para crear consciencia sobre la importancia de la igualdad y la transversalización del género en los servicios de frontera.

Fuente: Frontex (2018) "Fifth annual report - 2017. Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights", pp. 23-25.

3.2. Las instituciones de frontera responden a las distintas necesidades de grupos diversos

Los servicios de frontera que integran una perspectiva de género y promueven la igualdad de género, toman medidas para asegurarse de ser conscientes de las diferentes necesidades de mujeres, hombres, niñas y niños, incluidas las personas de orientación sexual, identidades y expresiones diversas, y responden a ellas. Son conscientes de las vulnerabilidades específicas y necesidades de distintos individuos y segmentos de la población, y del impacto diferencial que la delincuencia, las crisis y el conflicto pueden tener en las mujeres, hombres, niños, niñas y personas LGBTI. Cuentan con personas, políticas y procesos establecidos para garantizar que el contexto, las experiencias y las necesidades específicas de cada persona en cada caso se comprendan, y se evite el sesgo de género.

Se debería poner particular atención en las posibles experiencias y necesidades de las mujeres que pueden estar en riesgo de violencia o que ya han sido victimizadas. Por ejemplo, la VG en el lugar de origen, experimentada como violencia doméstica o diferentes formas de violencia sexual (incluida la que se da en entornos de conflicto y posconflicto y crisis humanitarias), aumenta la vulnerabilidad de las mujeres para convertirse en víctimas de trata y explotación. Las autoridades fronterizas deberían reconocer que las personas trans e intersexuales* que cruzan las fronteras tienen derecho a identificarse a sí mismas como masculinas o femeninas, y este hecho debe sentar las bases para los posibles registros. No se debe exigir registro corporal alguno como evidencia del género, al igual que el género de una persona no se puede usar para negar solicitudes de asilo.

*Estos términos se explican en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad".

La sensibilidad al género se aplica a todas las personas que entran en contacto con los servicios fronterizos, sean turistas, migrantes, solicitantes de asilo o víctimas o testigos de presuntos perpetradores de un delito, así como ciudadanos/as y residentes de comunidades fronterizas.

Las operaciones de control de fronteras que tienen presentes los posibles impactos de género causados por las vulnerabilidades antes mencionadas son capaces de responder mejor a las necesidades y falta de seguridad de las personas asentadas en comunidades o que cruzan las fronteras internacionales. Deben asegurar que todas las personas que atraviesen las fronteras, sea por tierra, mar o aire, sean tratadas con profesionalismo y respeto, se defiendan sus derechos humanos, y que los servicios proporcionados respondan a las diversas necesidades de las mujeres, hombres, niños y niñas, incluidas las personas LGBTI.

La Tabla 3 expone algunas de las formas en que este trato profesional y respetuoso hacia las personas puede causar un profundo impacto en la forma de percibir y entender los servicios de frontera, y en su habilidad para detectar y prevenir el delito.

Tabla 3. Beneficios de la integración de una perspectiva de género en el control de fronteras

Integración del tema de género	Posible resultado
Respeto a los derechos humanos	
Las decisiones se toman basándose en la aplicación de los principios y normas de derechos humanos, incluida la igualdad de género, y no en presunciones de sexo, edad, raza, indumentaria, religión, orientación sexual, etc. Un servicio justo y equitativo que responde a las necesidades de la población	El aumento de confianza y cooperación mejora la colaboración y la seguridad, al mismo tiempo que reduce las condiciones propicias para el reclutamiento de personas por parte de grupos criminales Mejores calidad del servicio y reputación
Condiciones seguras tanto para el personal como para aquellas personas detenidas, interrogadas o bajo protección: Atención a las necesidades básicas de las personas detenidas (refugio, alimento, agua y salud) Garantía de que las mujeres sean interrogadas/registradas por mujeres Las técnicas de interrogatorio reconocen a las presuntas víctimas de trata como víctimas, no como criminales	Respeto a los derechos humanos Mayores posibilidades de que una víctima actúe como testigo en el proceso penal de personas responsables de trata Aumento de posibilidad de que las víctimas reciban servicios a los que tienen derecho
Migrantes y refugiados	
Consciencia de que la persecución y violencia relacionadas con género son una razón válida para solicitar condición de asilo Conciencia y puesta en práctica del principio de no devolución de refugiados y refugiadas	Acatamiento de los marcos normativos del derecho internacional y nacional Garantía del retorno/reubicación solamente voluntario de los refugiados y reducción de la posibilidad de conflicto con las autoridades de seguridad y la población local
Distinción entre los delitos de tráfico ilícito de migrantes y de trata de personas y aplicación de los procesos adecuados Tratamiento a las personas víctimas de trata como víctimas, no como criminales, y oferta de asistencia (legal, humanitaria) Conocimiento de los mecanismos nacionales para referir a las víctimas de trata	Cumplimiento de las exigencias legales; ayuda a reducir la actividad criminal y a aumentar la seguridad en las fronteras y garantiza servicios/asistencia adecuados para las víctimas de trata y terrorismo
Conocimiento de leyes y requisitos laborales pertinentes para los contratos de empleo legal para migrantes	Se contribuye a un aumento de la seguridad para el trabajo de migrantes y prevención de trata de personas
Atención a todas las personas, hombres y mujeres de todas las edades y orígenes, de acuerdo con los principios de derechos humanos, sin sospechar abiertamente de grupo alguno	Se crea confianza, se reduce la hostilidad e inseguridad

Integración del tema de género	Posible resultado
Relaciones de colaboración con comunidades de ayuda humanitaria y legal y fuerzas del orden público	Se mejora la habilidad para cumplir adecuadamente las exigencias humanitarias/legales: se abordan las violaciones a los derechos humanos
Trámites apropiados que respetan tanto a hombres como a mujeres	Se reducen los temores a la injusticia y la desigualdad; contribuye a la seguridad y el bienestar de personas que viajan/comerciantes
Garantía de la aplicación de los servicios de protección requeridos para niños y niñas/personas menores de edad no acompañadas	Se respetan los derechos humanos y se contribuye a la seguridad y protección de la niñez, se ayuda a localizar a las familias y se disminuye la posibilidad del reclutamiento de personas por parte de grupos criminales
Movimiento de miembros de grupos extremistas violentos/terroristas	
Funcionarios masculinos y femeninos capacitados para investigar/interrogar a integrantes de la familia/grupo por separado, llevar a cabo registros y supervisar detenciones	Mejor capacidad para distinguir entre personas afiliadas como miembros familiares/dependientes, y grupos violentos extremistas y terroristas y personas activamente involucradas en ellos
Compromiso con las comunidades fronterizas	
Enfoque sensible al género en la comunicación con la comunidad fronteriza	Las comunidades fronterizas hacen llegar información sobre el entorno local y las amenazas a la seguridad
Equilibrio femenino/masculino de comunidad/participación/equipos/grupo de seguridad	Mayores posibilidades de que las mujeres y hombres de la localidad tengan la disposición de participar en comités / grupos/actividades de seguridad Las inquietudes tanto de hombres como de mujeres se incluyen en la agenda sobre seguridad: se reconocen todas las contribuciones y observaciones

3.3. Las instituciones de frontera participan constructivamente con los residentes de las comunidades fronterizas

Es esencial entablar relaciones con las comunidades locales para mantener la seguridad fronteriza, especialmente en las áreas en las que persiste un bajo nivel de conflicto e inestabilidad. Las poblaciones en las zonas fronterizas incluyen asentamientos tanto urbanos como rurales, residentes permanentes y temporales, nómadas, comerciantes, personas internamente desplazadas que retornan, migrantes económicos, refugiados, solicitantes de asilo y víctimas de trata y tráfico ilícito de personas. Estos grupos diversos son afectados por la (in)seguridad de las fronteras y contribuyen de distintas formas a ello. Las vulnerabilidades que enfrentan son igualmente diversas. Además de un temor general al reclutamiento por grupos radicales, la propagación del crimen organizado y el riesgo de trata de personas y VG, la seguridad de las poblaciones permanentes/semipermanentes aledañas a las fronteras se ve amenazada por la competencia respecto al acceso y control de los recursos naturales; la transmisión de enfermedades; el robo de animales y pertenencias y los bienes comerciales en peligro; así como la pérdida de mercado a causa de retrasos en las fronteras.

Los servicios de frontera que integran una perspectiva de género establecen vínculos con las mujeres y los hombres en las comunidades fronterizas. En ciertos contextos esto se lleva a cabo mediante personal fronterizo especial de enlace. Los servicios de frontera pueden trabajar con organizaciones de mujeres, otras organizaciones comunitarias y OSC para:

- ◆ establecer una cooperación con las comunidades en las que el personal oficial de las fronteras y las personas residentes locales enfrentan juntos problemas de seguridad comunitaria
- ◆ compartir información local esencial de inteligencia respecto a amenazas a la seguridad
- ◆ consultar con mujeres, hombres y jóvenes de la localidad para mejorar la comprensión de sus problemas de seguridad relacionados con género (entre ellos los relacionados con fronteras no demarcadas, disputas fronterizas interestatales e intercomunitarias, puntos seguros para el cruce de fronteras, desconfianza en los proveedores de seguridad, y seguridad o control fronterizo deficiente)

* La consulta con la sociedad civil se explica en mayor detalle en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad", y la Herramienta 4, "Género y Justicia".

La participación de la sociedad civil en la vigilancia y gobernanza del sector de seguridad se explora en OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW (2008) "Civil Society Oversight of the Security Sector and Gender", Tool 9, *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Ginebra: DCAF.

- ◆ diseñar y aplicar planes de acción de manera conjunta
- ◆ ofrecer apoyo para la construcción de capacidades al personal de fronteras mediante capacitación y asesoría.*

En última instancia, al escuchar e incluir a diversas partes interesadas de la comunidad, el personal funcionario de fronteras adquiere una mejor comprensión de las inseguridades y necesidades de la comunidad y logra proporcionar protección más apropiada y receptiva. Esto también ayuda a disminuir la discriminación y la marginación, incluidas aquellas hacia las mujeres y la juventud, cuyas voces necesitan ser escuchadas y a quienes se les puede empoderar para participar en el mejoramiento de la seguridad en sus comunidades. El Cuadro 5 proporciona un ejemplo de colaboración entre los servicios de frontera y la juventud.

Cuadro 5. Asistencia de la Juventud a la Guardia Fronteriza: Tayikistán

Una evaluación de *Saferworld* en Khatlon y Gorno-Badakhshan, Tayikistán, analizó las vulnerabilidades y trayectorias hacia la radicalización. Muchas personas jóvenes habían salido de Tayikistán hacia Rusia en busca de trabajos bien pagados para mantener a sus familias en su país de origen. Al no lograr encontrar empleo, se piensa que habrían sido reclutadas por el radicalismo. En muchos casos, el radicalismo religioso no fue una fuerza impulsora; algunos ya habían estado involucrados en situaciones de violencia interpersonal o comportamiento criminal antes de salir de casa.

Aunque existía una evidencia variada sobre el papel de la religión como un factor conductor de la inseguridad, la falta de confianza entre las autoridades y las poblaciones locales parecía en ocasiones haber obligado a las personas a dejar el país. Los abordajes de las autoridades centrados en el Estado para contrarrestar la radicalización, que sobreenfatizan aspectos de identidad (incluyendo la religiosa), en lugar de abordajes centrados en la comunidad para identificar la problemática, están incitando a que las personas se unan a grupos violentos.

Pese a que la amenaza de que las personas salgan para unirse a grupos violentos es un problema importante, quienes integran estas comunidades no lo identifican como la mayor amenaza a la seguridad que necesita resolverse.

Saferworld apoyó a la población local para diseñar y aplicar estrategias centradas en la comunidad, encaminadas a responder a estos factores, con el fin de reducir los riesgos de reclutamiento en grupos violentos y mejorar la resiliencia de las comunidades fronterizas que viven en áreas de alto riesgo.

En el distrito Shohin del sur de Tayikistán, esto comprendió establecer un voluntariado de jóvenes por parte de las autoridades locales/administración distrital y del Equipo de Cooperación de Servicios Policiales de la Comunidad de Shohin (que incluía participantes de la comunidad, activistas de la sociedad civil y agentes de policía). Se conocen como "Asistencia de la Juventud a la Guardia Fronteriza" y operan en ciertas aldeas seleccionadas a lo largo de la frontera entre Tayikistán y Afganistán. La finalidad es que los y las jóvenes apoyen a las tropas fronterizas y a otras agencias de seguridad en la identificación y abordaje de problemas locales de seguridad comunitaria, entre los cuales figuran los asuntos fronterizos.

Cuando las autoridades locales reconocieron a la comunidad como un actor importante en la seguridad, y consultaron a las personas residentes acerca de sus necesidades de protección, mejoró la confianza entre las autoridades, la guardia policial/de fronteras y las comunidades, dando lugar a una mayor colaboración para afrontar los problemas.

Fuente: Entrevista con Tamara-Duffey Janser, Jefe Regional de Saferworld, Asia Central y Myanmar; Saferworld (2018) Evaluación comunitaria en Khatlon y la región autónoma de Gorno-Badakhshan, no publicada.

3.4. Las instituciones de frontera son inclusivas, representativas y no discriminatorias

Un servicio de frontera inclusivo y representativo atiende las necesidades similares pero diversas del personal femenino, masculino y LGBTI, crea condiciones para una vida familiar/laboral equilibrada, y ofrece a todas las personas una carrera profesional con oportuni-

des, apoyo y recursos. Su personal consta de personas de distintos orígenes y refleja a toda la sociedad, incluyendo a las personas LGBTI, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y raciales, las diferentes castas y religiones, etc. Tanto mujeres como hombres cuentan con un empleo significativo por igual, lo cual incluye su participación en funciones de toma de decisiones y formulación de políticas. Mujeres y hombres cuentan con iguales oportunidades profesionales de educación/capacitación, ascenso, etc.

En todo el mundo, las mujeres se encuentran subrepresentadas como personal de servicios de frontera; sin embargo, muchos de estos servicios están tomando medidas activas para contratar y retener personal femenino. Contratar y retener a más mujeres ofrece numerosos beneficios:

- ◆ una base más amplia de selección de personal atrae diferentes destrezas e ideas
- ◆ las funcionarias femeninas son reconocidas por el servicio como tan competentes como sus contrapartes masculinas
- ◆ las funcionarias femeninas pueden aportar capacidades particulares para respuestas comunitarias
- ◆ aumentar la presencia de funcionarias femeninas es necesario para mejorar las respuestas a la violencia contra las mujeres
- ◆ aumentar la proporción de funcionarias femeninas contribuye a reducir la discriminación y el acoso.

Los servicios de frontera que están comprometidos con la igualdad de género emprenden acciones para contextos específicos con el fin de lograr una mayor representación de las mujeres y crear un ambiente que haga más atractiva para ellas una carrera en los servicios fronterizos. Las áreas esenciales de atención para fomentar la inclusión son la contratación, las políticas relacionadas con las funciones y ascensos, las infraestructura, y los valores y normas institucionales de conducta.

Reclutamiento*

Las estrategias inclusivas y específicas de reclutamiento forman parte de la solución. Estas incluyen no solo considerar si existe un sesgo de género en los criterios o procesos de contratación, sino el modo de atraer activamente a las mujeres y a otros grupos subrepresentados.

En Canadá, por ejemplo, la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA, por sus siglas en inglés) proactivamente hace participar a las jóvenes para que consideren las profesiones relacionadas con las fuerzas del orden público y los servicios fronterizos. La CBSA participó en un evento sobre Mujeres Jóvenes en la Seguridad, dirigido a mujeres en el undécimo grado. Las participantes conocieron el trabajo que lleva a cabo la CBSA, junto con otros colaboradores que forman parte de los grupos que trabajan con seguridad pública.¹

La Fuerza Fronteriza Australiana considera la diversidad de su personal como su mayor fortaleza, puesto que una fuerza laboral diversa conduce a una mejor comprensión de sus clientes y de las necesidades de la comunidad. Los requisitos de contratación de la Fuerza Fronteriza Australiana manifiestan que se valoran y acogen las contribuciones de todo su personal proveniente de una variedad de orígenes, experiencias y perspectivas, y se promueve la presentación de solicitudes por parte de personas de distintos orígenes culturales, razas, grupos étnicos, discapacidades, edad e identidad de género u orientación sexual.²

Políticas relacionadas con funciones y ascensos

Una consideración fundamental para la retención del personal, masculino y femenino, con responsabilidades familiares es solucionar su reticencia respecto a ser ubicados en sitios remotos lejanos a su hogar y a aceptar emplazamientos o turnos de trabajo prolongados, lo cual altera el equilibrio laboral/personal. La rotación de turnos y emplazamientos del personal de guardia de fronteras debería tomar en cuenta las necesidades y responsabilidades domésticas tanto de los hombres como de las mujeres.

* Las estrategias para incrementar la contratación y retención de mujeres se analizan también en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad"; Herramienta 2, "Género y Labores Policiales"; Herramienta 3, "Género y Defensa"; Herramienta 5, "Género y Centros de Privación de Libertad", y la Herramienta 14, "Género y Labores de Inteligencia".

Cuadro 6. Puntos de acceso para desarrollar oportunidades profesionales para las mujeres

Emplear a las mujeres en las agencias de las fuerzas del orden público es un asunto “restringido culturalmente” en algunos países del Medio Oriente y el Norte de África, de acuerdo con Franz Prutsch, Jefe Especialista Regional de Inmigración y Control de Fronteras de la OIM para el Medio Oriente y el Norte de África. Las mujeres civiles que trabajan para los servicios de frontera son principalmente confinadas a ambientes controlados y se les limita a tareas específicas, tales como registros corporales y el trabajo con personas menores no acompañadas.

Una función en la que las mujeres se pueden desarrollar profesionalmente, obteniendo conocimiento y experiencia, es como formadoras. Las mujeres que trabajan en centros de capacitación tienen oportunidades de ascenso, lo cual constituye una importante meta para el respeto y el reconocimiento. Al tener más mujeres participando en la capacitación, ellas también contribuyen a modificar las formas de pensar.

Las condiciones de servicio pueden atentar contra las oportunidades de ascenso debido a reglas sobre interrupción de servicio (a menudo relacionadas con los permisos de maternidad). Las políticas sobre permisos de ausencia por maternidad o paternidad (lo cual aplica a mujeres, hombres y personas LGBTI) pueden ayudar a mitigar estos problemas.

En algunos servicios, las funciones que pueden desempeñar las mujeres siguen estando restringidas. El Cuadro 6 describe un tipo de medida progresiva que se tomó para superar esto.

Infraestructura

En ocasiones, la infraestructura de los servicios de frontera es inadecuada para adaptarse a la presencia de las mujeres. Deberían existir instalaciones que atiendan sus necesidades específicas (responsabilidades del cuidado de otras personas, instalaciones sanitarias separadas, etc.).

Al tiempo que se mejoró la infraestructura en Jordania, por ejemplo, se creó alojamiento separado para las agentes femeninas, así como salas de inspección y baños para mujeres viajeras.³

Valores y normas de conducta institucionales

Los valores y normas de conducta institucionales deberían garantizar igual respeto para todo el personal y para cada persona que tenga contacto con los servicios de frontera, independientemente de su sexo, identidad de género u orientación sexual. Deberían tomarse medidas activas para superar las barreras institucionales y culturales que inhiben la igualdad de oportunidades y atención.

Como condición previa, esto requiere políticas y mecanismos para asegurar que la discriminación, acoso y VG no sean tolerados, y que existan mecanismos disciplinarios establecidos para manejar las infracciones. Los códigos de conducta y los mecanismos de denuncia para proteger no solo al personal sino al público de los abusos contra los derechos humanos fomentarán la responsabilidad.

Referencias

1. Comunicación con Steve Tennant, Jefe de Equipo y Consejero Superior de Programa, CBSA.
2. Fuerza Fronteriza Australiana (2019) “A career with us. Diversity”, <https://www.abf.gov.au/about-us/careers/a-career-with-us/diversity> (acceso del 27 de noviembre de 2019).
3. Comunicación con Laila Tomeh, OIM Jordania.

BIENVENIDO A MEXICO
WELCOME TO MEXICO



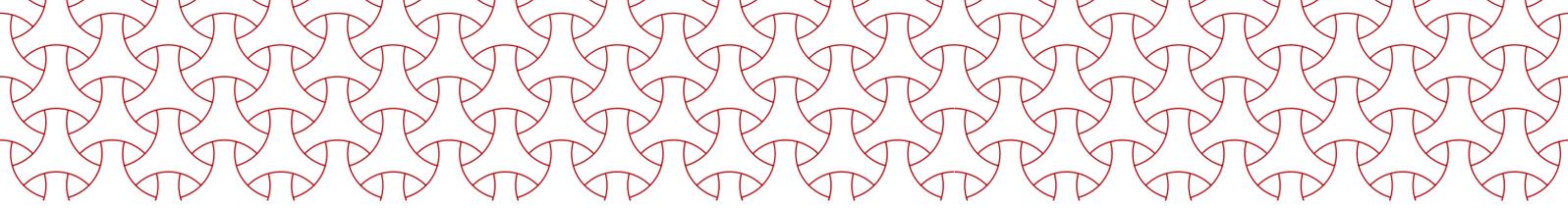
← ADUANA
MIGRACION →

TORITO BAJAJ

37

20

700844



4. ¿De qué manera puede el control de fronteras promover la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género?

Con la visión descrita en la Sección 3 en mente, esta sección expone una serie de medidas para mejorar el control de fronteras y promover la igualdad de género. Se describen cuatro enfoques transversales: utilización de una estrategia y personal especializado en género; análisis de género; capacitación sobre cuestiones de género, y cooperación regional. Adicionalmente, la sección expone la dimensión de género al aplicar la detención migratoria con pleno respeto de los derechos humanos.

Se ponen de relieve ejemplos sobre los avances en términos de integrar una perspectiva de género en el control de fronteras desde una variedad de contextos. Los enfoques adoptados se pueden adaptar y ajustar a las necesidades y contextos locales.

En la lista de verificación de la autoevaluación que figura en la Sección 5 se incluyen sugerencias para ayudar a reflexionar sobre estas medidas para el cambio.

4.1. Estrategia de género y personal especializado en género

Una política y/o estrategia de género es una herramienta esencial de los servicios de control de fronteras para la integración de una perspectiva de género y la promoción activa de la igualdad de género.*

Una política y/o estrategia de género debería ser específica al contexto e incluir o ir acompañada de un plan de acción que establezca los objetivos, tiempos, indicadores y responsabilidades para su implementación. Los objetivos con perspectiva de género deberían contener metas medibles y verificables, diseñadas específicamente para integrar la igualdad de género y cerrar una brecha de género identificada. La estrategia debe ser robusta, creativa, detallada, inclusiva y adaptable, y responder a las circunstancias cambiantes.

Una estrategia de género debería incorporar mecanismos específicos que contribuyan a la eliminación de la discriminación por motivos de género, a la vez que proporcione directrices sobre el comportamiento del personal, la rendición de cuentas y los medios de resarcimiento. Los elementos esenciales podrían incluir los siguientes.

- ◆ **Medidas para eliminar políticas discriminatorias.** Un ejemplo de estas políticas es la exigencia para el personal en puestos públicos de ocupar puestos regionales para obtener promociones, lo que tiene implicaciones para la capacidad de las mujeres de obtener la antigüedad y experiencia necesarias, y competir por los ascensos o promociones.
- ◆ **Condiciones de servicio.** Con el fin de eliminar las barreras y prejuicios contra la plena participación de las mujeres, las condiciones del servicio deberían considerar:
 - condiciones flexibles de trabajo (instalaciones físicas adaptadas, trabajo por turnos, misiones con equilibrio de género, permisos para padres y madres de familia, y ascensos basados en el mérito y la experiencia)

* Las estrategias y políticas de género también se explican en la Herramienta 1 “Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad”, Herramienta 2, “Género y Labor Policial”, Herramienta 3 “Género y Defensa”, Herramienta 4, “Género y Justicia”, Herramienta 5 “Género y Centros de Privación de Libertad” y Herramienta 14 “Género y Labores de Inteligencia”.

- pruebas estandarizadas de aptitud física en diferentes etapas para todas las personas reclutadas (con apoyo para alcanzar el nivel requerido), con pruebas adicionales para funciones especializadas (por ejemplo, armas de fuego)
 - problemas de seguridad específicos de las mujeres (en relación con el transporte, misiones en sitios aislados, instalaciones sanitarias, turnos de noche y trabajo en pares o equipos)
 - dotación de uniformes diseñados/aprobados por mujeres y uniformes adaptados a prácticas religiosas
 - beneficios de atención médica que responden a las necesidades específicas de las mujeres (por ejemplo, atención previa y posterior al parto)
 - planes de salud para mujeres y hombres que incluyan problemas de salud mental, como los posteriores a un incidente traumático o crítico, con atención específica a la VG.
- ◆ **Código de conducta.** Se debe elaborar un código de conducta específico para el personal de fronteras, el cual debe también incluir la prohibición de acoso sexual, intimidación y abuso internamente, así como la prohibición de todas las formas de explotación sexual y malos tratos relacionados con el público. Un código de conducta debe ser visible y accesible. Su aplicación requiere capacitación, promoción de valores en todos los niveles y un claro apoyo del personal ejecutivo.
- ◆ **Mecanismo de denuncia.** Existe la necesidad de implementar un mecanismo de denuncia con disposiciones sólidas y confiables para afrontar las denuncias de discriminación, acoso sexual, intimidación o malos tratos contra el personal femenino, masculino y LGBTI. La clave para el éxito de un mecanismo de denuncia es la confidencialidad, la accesibilidad y las disposiciones de apoyo para las víctimas.*
- ◆ **Metas y/o cuotas.** Estas disposiciones apuntan a incrementar la representación de los grupos subrepresentados. Por ejemplo, en la Inspectoría General de Moldavia para la Policía de Fronteras se estableció un objetivo estratégico con el fin de aumentar el número de mujeres en el servicio al 20 por ciento para el 2020.¹ Para entonces deberían existir los mecanismos de apoyo establecidos con ese objetivo, como programas de asesoría para mujeres, que reconozcan que las mujeres y otros grupos subrepresentados con frecuencia tienen dificultades para encontrar personas que les brinden asesoría.

La implementación eficiente de decisiones de la dirección relativas a la estrategia de género requiere la asesoría y el apoyo de personal bien informado, con conocimiento, autoridad y experiencia operativa. Deberían introducirse los mecanismos y la estructura de género para apoyar la integración de una perspectiva de género, como es el caso de una unidad de género, una persona consejera sobre género y una red de puntos focales de género.[^]

4.2. Utilización del análisis de género

El análisis de género es un proceso para evaluar la forma en que los diferentes grupos de mujeres y hombres experimentan las políticas, programas, iniciativas y leyes. Considera la manera en que hombres, mujeres, niños y niñas en un contexto determinado se ven afectados por las diferencias en los roles, actividades, necesidades, oportunidades y beneficios/derechos en términos de género. El análisis de género debería integrarse a *todas* las evaluaciones y análisis para garantizar que las intervenciones no exacerbaren las desigualdades existentes, y, cuando sea posible, ayudar a lograr una mayor igualdad de género y justicia.

El análisis de género debe considerar factores que impactan la vulnerabilidad que acompaña el sexo y el género; es decir, reconocer las intersecciones entre las características personales y las circunstancias de la situación. Las mujeres y los hombres no pueden clasificarse como grupos homogéneos puesto que cuentan con diversas características –género, etnicidad, edad, religión, discapacidad y orientación sexual– que influyen las desigualdades en la forma en que se les considera y trata (véase la Figura 1). El análisis de género debería producir información que reconoce que el género, y su relación con la raza, etnicidad, cultura, clase, edad, discapacidad y/u otra condición, son importantes para comprender los diferentes patrones de participación, comportamiento y actividades que mujeres y hombres tienen en las estructuras económicas, sociales y legales.**

* Ver DCAF (2015) *Gender and Complaints Mechanisms. A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse*, Ginebra.

[^] Las Estructuras especializadas de género se exponen en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad"; Herramienta 2, "Género y Labor Policial"; Herramienta 3, "Género y Defensa"; y Herramienta 4, "Género y Justicia".

** La forma de llevar a cabo un análisis de género, incluyendo la recolección de datos desglosados por sexo, se detalla en la Herramienta 15, "Integración de Género en el Diseño y Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad".

Figura 1. Enfoques interseccionales relativos al sexo y género



El análisis de género proporciona los datos y la información necesarios para integrar una perspectiva de género a políticas, programas y proyectos. Identifica las diferencias entre las mujeres y los hombres en términos de su posición relativa en la sociedad y de la distribución de recursos, oportunidades, limitaciones y poder en un contexto específico.

Un ejemplo de la forma en que las instituciones de frontera pueden recolectar datos desglosados por sexo con el fin de facilitar el análisis de género es el Sistema de Mapeo de Incidentes en la Ruta Comercial de Nigeria (TRIMS, por sus siglas en inglés). En Nigeria, los y las comerciantes enfrentan con frecuencia obstáculos para trasladar sus mercancías y servicios hacia y desde los mercados. A lo largo de las rutas comerciales y en los cruces fronterizos, encuentran varios puntos de control (a menudo ilegales) establecidos por diversas agencias del orden público, donde deben pagar cargos informales, sobornos o pagos de facilitación para poder realizar sus negocios. Estas barreras no arancelarias violan los derechos humanos y aumentan el costo de hacer negocios. El TRIMS, un proyecto piloto que se está llevando a cabo en el estado de Ogun, es un servicio que permite a los y las comerciantes enviar mensajes de texto anónimos a un sitio web público automatizado para proporcionar información sobre:

- ◆ la agencia involucrada (por ejemplo, policía, aduanas, gobierno local)
- ◆ los costos incurridos
- ◆ el tiempo de retraso provocado
- ◆ el tipo de mercancía comercializada
- ◆ el género del comerciante
- ◆ cualquier violencia sexual o física ocurrida.

Por consiguiente, TRIMS recolecta tanto datos desagregados como información específica sobre la VG que afecta a los comerciantes. Esto podría ser la base para intervenciones que aborden las necesidades específicas de género de los hombres y mujeres comerciantes.

El Cuadro 7 describe la evolución de la labor de integración de una perspectiva de género en los servicios de frontera de Canadá, en la cual el análisis interseccional de género es un componente clave.

Cuadro 7. Evolución de la integración de una perspectiva de género en la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) de 2008 a 2018

En Canadá, la declaración del gobierno federal de su intención de adoptar una política exterior feminista y adoptar un enfoque en todo el gobierno para incorporar el género y mejorar el análisis de género ha tenido un impacto directo en su agencia de servicios de frontera.

Al integrar una perspectiva de género en los servicios de frontera de Canadá, la CBSA estableció el llamado personal promotor ejecutivo, que son personas que presiden 16 importantes comités que trabajan por mejorar la inclusión de las perspectivas de las diferentes partes de la sociedad. Las estructuras incluyen el Comité Consultivo de Mujeres, el Comité de Mujeres Jóvenes en Seguridad Pública, el Comité de Salud Mental, el Comité de Minorías Visibles, el Comité de Personas con Discapacidades, el Comité LGBTQ2+ y el Comité de Pueblos Aborígenes. Estos comités luchan por crear conciencia sobre los problemas que afectan a todas las personas canadienses (incluido el personal de la CBSA) y por ofrecer un entorno seguro, abierto y positivo para todas las personas.

Actualmente el 47,5 por ciento del personal de la CBSA son mujeres y el 52,5 por ciento, hombres (incluyendo personal indefinido, definido y de temporada). Desde octubre de 2017, la CBSA ha retenido el 90 por ciento de su personal.

En el reclutamiento no existen diferencias en las calificaciones de ingreso entre hombres y mujeres. Específicamente para los y las agentes de los servicios de fronteras, el reclutamiento es estandarizado. Se han realizado esfuerzos para eliminar todos los prejuicios en todas las etapas de los procesos de contratación para el personal oficial del servicio de fronteras y todos los demás puestos en toda la CBSA. La contratación de personal en el servicio público, incluida la CBSA, se basa en méritos. En consecuencia, se ofrece a todos los empleados y empleadas las mismas oportunidades de trabajar en cualquier posición dentro de la organización, incluyendo puestos en todas las fronteras.

La CBSA ha implementado el Análisis de Género Plus (GBA+) como parte integral de sus políticas, programas e iniciativas. Esto garantiza que la CBSA entienda los impactos del género y la diversidad sobre diferentes grupos de personas, y que esto le ayude a tomar mejores decisiones y lograr mejores resultados para todos sus clientes, actores y todas las personas canadienses. Como parte de este emprendimiento, la CBSA promueve la capacitación en línea del gobierno canadiense sobre GBA+, así como videos de micro aprendizaje llamados Igualdad o Equidad y Más Allá del Sexo y del Género. Como proyecto piloto, la CBSA utilizó GBA+ en toda la fase de planeación para fundamentar el diseño y operación de nuevos kioscos de inspección primaria en los aeropuertos de Canadá.

Actualmente existen comités consultivos formales para mujeres y personas LGBTI que ofrecen un entorno seguro y abierto que promueva el apoyo para todos los miembros, y su participación, en un espacio accesible y visible.

Fuentes: Basado en comunicaciones con Steve Tenant, Líder del Equipo y Asesor Senior de Programa, CBSA. Los videos mencionados y la información sobre GBA+ están disponibles en el sitio web de Status of Women Canada: www.swc-cfc.gc.ca. Véase también Status of Women Canada (2018) "Trailer – Safer and stronger Canada at home and in the world"; 8 de enero de 2018, <https://cfc-swc.gc.ca/med/multimedia/videos/cbsa-trailer-en.html>.

4.3. Capacitación para el personal sobre cuestiones de género

La capacitación es un requisito imprescindible para tener éxito en la integración del género y la promoción de la igualdad de género en los servicios de fronteras. Integrar una perspectiva de género en la capacitación regular del personal de fronteras les permitirá ser capaces de reconocer y responder a las diferentes necesidades de todas las personas que cruzan las fronteras: mujeres, niñas, hombres y niños. Esto requiere una estrategia de capacitación con un objetivo a largo plazo para desarrollar, en todas las personas que integran la organización, las capacidades y actitudes necesarias para apoyar la transversalización y la igualdad de género; esto implica capacitación y actividades de educación para diferentes audiencias en toda la institución.

Contenido de la capacitación*

La capacitación sobre igualdad de género debe tener un contenido principal común para todos los miembros: no discriminación, integridad, valores comunes, profesionalismo, ética, etc. Es aquí donde se sientan los cimientos de la transversalización de género. Además, debe impartirse capacitación sobre temas específicos relacionados con el género para las diferentes áreas operativas y diferentes niveles, como protección infantil y manejo de documentación personal de personas trans (véase el Cuadro 8).

Cuadro 8. Reconocimiento de identificación de género no binario en los documentos

El marcador biográfico de género, obligatorio en todos los pasaportes expedidos en el mundo, ayuda a los funcionarios de fronteras a determinar la identidad de los titulares de los pasaportes. Los servicios de fronteras alrededor del mundo han fortalecido los métodos de verificación para identificar e interceptar, dependiendo mayormente del reconocimiento biométrico para identificar a las personas. La utilización de tecnologías biométricas avanzadas conlleva un mejoramiento de la forma en la cual se identifican los viajeros en las fronteras. Muy pronto, los marcadores de género tales como F (femenino) o M (masculino) para ayudar en el proceso de identificación podrían ya no ser necesarios.

Con el reconocimiento de que el género no es binario y que las personas están exigiendo derechos sobre sus propias identidades, el control de fronteras enfrenta el reto de garantizar que la nueva tecnología respete los derechos humanos de cada persona en relación con su identidad de género, ya sea permitiendo el género X o eliminando el género de los pasaportes por completo. Canadá ha optado por introducir una designación de género "X" en los documentos expedidos por el Gobierno, por considerar que ello "constituye un importante paso hacia la promoción de la igualdad para todos los las personas canadienses, independientemente de su identidad o expresión de género".

Fuente: M. Busby (2017) "Canada introduces gender-neutral 'X' option on passports", The Guardian, 31 August, <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/31/canada-introduces-gender-neutral-x-option-on-passports>.

La capacitación debería incluir contenidos específicos sobre todas las formas de VG, incluida la que se produce dentro de las poblaciones que viajan (especialmente alrededor de los sitios fronterizos y entre los más vulnerables), reconocimiento de la trata de personas y respuesta a las necesidades de las víctimas, y formas de VG cometidas por personal oficial de fronteras. Esto presenta una oportunidad para poner de relieve la política sobre acoso sexual de la institución y los mecanismos de denuncia, y garantizar que la capacitación sobre género para el personal (y otras entidades socias) incluya un análisis sobre las personas LGBTI y los desafíos que estas enfrentan.

Pedagogía[^]

Sin importar el tema, el aprendizaje abarca tanto las emociones como el intelecto; esto es especialmente cierto al abordar cuestiones delicadas como la igualdad de género. Como tal, la pedagogía es importante en la capacitación acerca del género. El contenido práctico es importante para adaptarse a los diferentes estilos de aprendizaje de las personas adultas. Las personas participantes deben practicar, analizar y participar activamente en la resolución de problemas. Para que las iniciativas de igualdad prosperen y sobrevivan, tanto hombres como mujeres deben considerar las ventajas de la igualdad de género en la práctica. Es importante mencionar que los hombres necesitan estar conscientes de la contribución que ellos pueden aportar.

La capacitación debería ser gradual y cíclica, partiendo de una base inicial de conocimientos fundamentales y de la comprensión de la terminología, definiciones, normas y obligaciones. La capacitación en materia de igualdad de género debería ser un ingrediente de todos los programas de capacitación para nuevos reclutas, antes de la asignación a cualquier puesto. Debería abordar tanto la importancia interna como externa y los requisitos de una perspectiva de género. Se necesita una capacitación específica, regular y periódicamente revisada y actualizada, con respecto a los procedimientos relacionados con la interacción con quienes cruzan las fronteras. Esta capacitación debería ser obligatoria antes de que un funcionario o funcionaria sea destinado a un puesto fronterizo.

* Ver DCAF (2009) *Gender and Security Sector Reform Training Resource Package*, Ginebra. El paquete contiene una serie de actividades de capacitación de género para el personal de fronteras.

[^] Las buenas prácticas en la capacitación sobre género también se exponen en la Herramienta 1, "Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad", Herramienta 2, "Género y Labor Policial", y Herramienta 3, "Género y Defensa".

También véase PfPC (2016) *Handbook on Teaching Gender in the Military*, Ginebra: DCAF y PfPC.

La capacitación en materia de género impartida por equipos integrados tanto por hombres como por mujeres puede ser particularmente eficaz.

La capacitación debe crear un espacio para reflexionar sobre los roles de género, los estereotipos de género, las masculinidades y las femineidades. Si se comprende la magnitud del daño personal y social que la hipermasculinidad causa a hombres y mujeres, y la manera en que priva a los hombres y a las mujeres de las ventajas de la igualdad de género, pueden empezar a surgir roles positivos que promuevan relaciones sanas y equitativas. Estas conversaciones contribuyen no solo a una mejor comprensión de la incorporación de la perspectiva de género, sino también a la elaboración de un marco y una metodología que hagan participar a los hombres en la prevención de la violencia contra las mujeres.

Opciones de capacitación

Los principales pasos para desarrollar la capacitación sobre género son los siguientes.

Paso 1: la capacitación requiere de análisis. Esto determina la naturaleza y el nivel de las necesidades de capacitación. No todas las necesidades pueden satisfacerse inmediatamente y cierta capacitación requerirá de tiempo para llevarse a cabo.

Paso 2: formación de personal de capacitación/personal docente. El primer componente es la disponibilidad del conocimiento, aptitudes y actitudes requeridas entre el personal interno que ofrece capacitación (personal docente) que ha de impartir el contenido sobre cuestiones de género. Como medida provisional, se puede recurrir a personas especialistas externas en la materia con una excelente comprensión tanto de la igualdad de género como del control de fronteras. Lo que es más importante, es necesario apoyar a los instructores internos en su trabajo para integrar una perspectiva de género en todos los programas de capacitación. Este es un paso en la conformación de la cultura institucional.

Un modelo de formación de instructores puede ser un enfoque útil para desarrollar capacidad interna. Por ejemplo, la Fuerza Naval Mediterránea de la UE, Operación Sophia, imparte capacitación a la Guardia Costera de Libia. El objetivo es mejorar la seguridad en las aguas territoriales libias y aumentar la capacidad del Servicio de Guardacostas y la Marina de Libia para desempeñar sus funciones. La capacitación ya se centra en el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de los menores y de las mujeres, y en el trato correcto de las personas inmigrantes durante las operaciones de búsqueda y rescate en el mar. En septiembre de 2018 se impartió un curso especializado de formación de instructores e instructoras en cuestiones de género con el fin de preparar al personal libio para ofrecer capacitación en la materia, con el apoyo del personal de las misiones de la Unión Europea que actúa prestando asesoría.²

Paso 3: selección de opciones de capacitación. Existen muchos métodos de capacitación diferentes adaptados a las distintas circunstancias y estudiantes, incluidos los que se enumeran a continuación.

- ◆ Capacitación en el aula. Este entorno tradicional tiene ventajas; por ejemplo, muchas instituciones disponen de un espacio de aula polivalente, lo que reduce los costos y permite un fácil acceso sin necesidad de viajar.
- ◆ Capacitación móvil. Puede ser útil para llevar la capacitación a lugares remotos y dispersos.
- ◆ Capacitación práctica/en el trabajo. Es un complemento para otros métodos de capacitación que se ofrecen al personal seleccionado que se ha identificado para promoción o ascenso a puestos especializados.
- ◆ Cursos por correspondencia. Pueden llevarse a cabo individualmente, a menudo con un componente de redacción para asegurar el avance.
- ◆ Seminarios. Reuniones periódicas para debatir, analizar y aprender sobre un tema a mayor profundidad.
- ◆ Cursos cortos especializados de uno o dos días: dichos cursos podrían incluir temas prácticos como el género y las comunidades fronterizas

- ◆ Aprendizaje transformador mediante la reflexión/observación. Este proceso de autoaprendizaje facilita asimilar, reflexionar y observar para ayudar a comprender los nuevos conocimientos antes de ponerlos en práctica. Puede ser instructivo observar y plantearse el (des)equilibrio de poder y la (des)igualdad de las relaciones de género.
- ◆ Visitas de estudio. Se pueden compartir las mejores prácticas y establecer cooperación entre las personas participantes. Para el personal femenino y otros grupos minoritarios de los servicios de fronteras, las visitas de estudio pueden crear vínculos y oportunidades para que quienes participan se apoyen mutuamente, aumenten su confianza, amplíen sus horizontes más allá de lo familiar y fomenten el desarrollo de redes. Las reuniones regionales, los cursos prácticos y otras actividades educativas más allá de sus límites sociales familiares también brindan la oportunidad de una mayor participación para las mujeres en las cuestiones regionales. Al organizar estas visitas y reuniones, es importante tener en cuenta las posibles obligaciones de las personas participantes en cuanto al cuidado de su familia.

*Ver el sitio web Polis de la OSCE en <https://polis.osce.org>

Cuadro 9. El éxito de la Escuela Superior para Personal de Control de Fronteras de la OSCE para atraer a las mujeres a capacitarse

Establecida en Tayikistán como la primera escuela internacional dedicada al desarrollo profesional del personal superior de fronteras, el mandato de la Escuela Superior para Personal de Control de Fronteras de la OSCE consiste en mejorar los conocimientos y promover una mayor cooperación e intercambio mediante cursos de capacitación para personal oficial de todos los sectores de control de fronteras en los 57 Estados participantes de la OSCE.

Entre 2009 y 2013, aproximadamente 90 por ciento de las personas que participaron en los cursos eran hombres. Debido al bajo porcentaje de mujeres participantes, la Escuela inició un curso piloto de capacitación en 2013 para alentar a los organismos que envían a las personas para formarse a brindar más desarrollo profesional y oportunidades a las mujeres. Tras recibir comentarios positivos, tanto de las personas participantes como de las entidades que las enviaban, la Escuela incorporó en su plan anual de actividades un curso de un mes para personal destinado exclusivamente a mujeres, conocido como Curso para Mujeres Dirigentes. El éxito del proyecto piloto inicial ha hecho que el Curso para Mujeres Dirigentes se convierta en una actividad anual para funcionarias de nivel medio y superior de seguridad y control de fronteras.

Además, los planes de estudio de los cursos básicos de la Escuela Superior de Personal –el curso para personal de un mes y el curso Seguridad y Control de Fronteras para Personal Directivo Superior– contienen secciones separadas dedicadas a la incorporación de la perspectiva de género. En ellas se presentan a las personas participantes los conceptos relacionados con el género y los compromisos internacionales y ante la OSCE en materia de igualdad de género, y se expone la manera en la cual la transversalización de la perspectiva de género impulsa la eficiencia de los organismos fronterizos



Imagen: Una participante de Afganistán discute la cooperación transfronteriza en la escuela de la OSCE para Personal de Gestión Fronteriza de Dushanbe, 2017 © OSCE BMSC/Vadim Suleimanov.

- ◆ Aprendizaje electrónico. La naturaleza inherente de los servicios fronterizos –muchos de los puestos en lugares dispersos y distantes, con escasos enlaces de comunicación– puede complicar la prestación de capacitación presencial. Para hacer frente a esos problemas, varios servicios fronterizos utilizan el aprendizaje electrónico.

El curso de aprendizaje electrónico de la OSCE sobre "Incorporación de la perspectiva de género en la seguridad y el control de fronteras" ofrece una plataforma para que el personal de fronteras, el personal de instrucción y otras personas que participan en actividades de seguridad fronteriza compartan oportunidades de capacitación e información, blogs, documentos y anuncios. Se trata de una solución innovadora para proporcionar acceso a una capacitación interactiva de alta calidad en línea. La OSCE administra el acceso a la plataforma. La plataforma permite a las personas que la utilizan consultar los materiales a su conveniencia, y a la hora y en el lugar que elijan.*

Al considerar las opciones de capacitación, y el diseño y realización de cualquier tipo de enseñanza, se debe prestar atención a asegurar que el personal femenino tenga acceso a la capacitación en condiciones de igualdad. Cuando la instrucción requiere períodos de ausencia del hogar, por ejemplo, esto puede dificultar la participación de mujeres y hombres con hijos e hijas u otras responsabilidades. En el Cuadro 9 se describen las medidas activas adoptadas por la Escuela Superior para Personal de Control de Fronteras de la OSCE para hacer frente a la subrepresentación de la mujer en sus cursos.

Cuadro 10: Análisis, diálogo y capacitación en materia de género para aumentar la seguridad de las comunidades en las regiones fronterizas de Malí, el Níger y Burkina Faso

A fin de apoyar un enfoque de seguridad comunitaria para el control de las fronteras en la región fronteriza de Malí, el Níger y Burkina Faso, el Grupo Danés de Desminado realizó un amplio estudio de análisis de conflictos en el que participaron hombres y mujeres comerciantes y vendedores, pastores, agricultores y grupos de mujeres. Esto llevó a la conclusión de que los intereses locales en pugna y la disminución de las tierras de pastoreo y los recursos hídricos eran las causas fundamentales del conflicto y la inestabilidad locales, más que el radicalismo o el reclutamiento por grupos extremistas violentos. Para hacer frente a las cuestiones no resueltas, las comunidades habían recurrido al uso de armas que aumentaban la violencia y la vulnerabilidad, especialmente de los hombres jóvenes.

El plan de gestión para la seguridad fronteriza resultante, concebido para promover la estabilidad y fomentar la capacidad de recuperación comunitaria e individual frente a los grupos extremistas violentos y la migración peligrosa, incluyó foros de diálogo para las comunidades y las autoridades fronterizas en 13 sitios, así como actividades comunitarias fronterizas y transfronterizas aplicadas para fomentar la colaboración entre las comunidades y las autoridades de fronteras en asociación con entidades expertas.

Se impartió capacitación a las autoridades de las zonas fronterizas locales en materia de participación comunitaria, resolución de conflictos y rendición de cuentas/prestación de servicios, así como y control de armas pequeñas, lucha contra el tráfico, resolución de conflictos entre pastores, control de la migración y lucha contra el extremismo violento. Se impartió capacitación sobre resolución de conflictos en comunidades seleccionadas con un total de 1.600 miembros. También se han realizado importantes esfuerzos para prestar apoyo a actividades de generación de ingresos para jóvenes y mujeres.

Fuente: Comunicación con Ornella Moderan, Grupo Danés de Desminado.

Capacitación con y para entidades socias, entre ellas organizaciones de la sociedad civil

Para fomentar una colaboración más cercana entre las instituciones de fronteras y las OSC, y una mejor comprensión de la integración del género, se debe considerar:

- ◆ invitar a las OSC a visitar los establecimientos fronterizos para familiarizar a su personal con las condiciones, circunstancias y desafíos
- ◆ capacitar a las OSC en prácticas de control de fronteras (véase el Cuadro 10)

- ◆ trabajar con las OSC para recopilar datos de género y realizar evaluaciones de género en relación con personal de la guardia fronteriza, aduanas e inmigración
- ◆ trabajar con las OSC para dar a conocer los procedimientos.

4.4. Cooperación regional

La naturaleza de los movimientos de población y las actividades delictivas es transnacional y exige una respuesta regional de colaboración. Cada vez es más difícil que un país actúe por su cuenta para resolver los problemas a los que se enfrentan los servicios nacionales de fronteras. Las directrices regionales para preparar y controlar las corrientes migratorias mixtas repentinas pueden garantizar que existan acuerdos establecidos para situaciones imprevistas. Esas medidas también ayudan a determinar las vulnerabilidades de la población y las necesidades de asistencia. Una mejor cooperación regional y una mayor base de conocimientos sobre las corrientes migratorias pueden aplicarse para prever las tendencias futuras, los acontecimientos y las posibles amenazas, y para mejorar el estado de preparación de la región.

Los servicios de fronteras pueden colaborar con otras autoridades regionales para prestarse asistencia mutua y adoptar un enfoque común para la integración de una perspectiva de género en los servicios fronterizos, en particular en épocas de crisis o situaciones de emergencia.

En la colaboración a nivel regional, un servicio de fronteras que promueve la igualdad de género e integra una perspectiva de género:

- ◆ *identifica a mujeres y hombres de alto rango para que participen en debates estratégicos:* la diferente preparación, experiencias y capacidades enriquecen los enfoques para la solución de los problemas regionales
- ◆ *nombra a mujeres y hombres para que asistan a conferencias y programas de capacitación regionales:* ello brinda a los y las profesionales la oportunidad de aprender unos de otros y de compartir experiencias, al tiempo que se promueve el desarrollo de redes de conocimientos y de apoyo, en particular para las mujeres
- ◆ *trabaja en estrecha colaboración con otras agencias:* se puede crear una sinergia con migración, las fuerzas del orden público, aduanas; las organizaciones internacionales responsables de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes, y las ONG locales que prestan servicios especializados
- ◆ *comparte los recursos:* esto mejora la capacidad de hacer un cambio en la energía y el énfasis en tiempos de crisis, de manera que se pueda identificar y ayudar a las personas más vulnerables (por ejemplo, las presuntas víctimas de la trata, las familias de un solo padre o madre, las personas mayores y los niños y niñas no acompañados).

4.5. Aplicación de la detención migratoria de forma que se respeten los derechos humanos

Es esencial realizar esfuerzos específicos para proteger a las personas vulnerables en los centros de detención de inmigración y cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos*. Los centros de detención de personas migrantes nunca deben ser administrados como si fueran instalaciones correccionales que albergan a delincuentes condenados; deben ser centros separados.

La aplicación de la detención de migrantes de manera que se respeten los derechos humanos requiere:

- ◆ alojamiento separado para mujeres y hombres, excepto para parientes
- ◆ personal de supervisión femenino para el alojamiento de las mujeres
- ◆ alojamiento basado en la auto-identificación de personas LGBTI
- ◆ suministro de condiciones seguras y humanitarias, incluidas mantas, ropa adecuada y artículos de aseo

* Para más detalles sobre este tema, ver Organización Internacional para las Migraciones (2012) "International standards on immigration detention and non-custodial measures" y (2010) "Guidelines for border management and detention procedures involving migrants: a public health perspective", Ginebra.

- ◆ instalaciones sanitarias, vestidores y duchas separados
- ◆ un suministro adecuado de alimentos y agua
- ◆ acceso regular a espacios al aire libre
- ◆ mantener a los padres y madres juntos con sus hijos e hijas
- ◆ acceso a apoyo legal y comunitario, y a servicios de educación para niños y niñas en edad escolar
- ◆ acceso a apoyo jurídico para los adultos que reconozcan que los niños y niñas acompañantes están presentes como consecuencia de las decisiones de los adultos
- ◆ atención a menores no acompañados de acuerdo con su edad y necesidades, incluidas la educación y la supervisión para su protección.

La integración de una perspectiva de género y la promoción de la igualdad de género en los centros de privación de libertad son el tema de la Herramienta 5, "Género y Centros de privación de Libertad".

Conclusión

Existen numerosas vertientes en la compleja tarea de conjugar los intereses de la seguridad nacional con la garantía de las libertades y los derechos humanos. La integración de una perspectiva de género en todos los aspectos del control de fronteras es un factor importante para lograr esa armonía. En última instancia, la integración de una perspectiva de género mejorará la seguridad y beneficiará a todos. Permitirá que las funciones de control de fronteras, como el control de los flujos de personas, bienes y servicios a través de las fronteras y la vigilancia de las actividades transfronterizas, se lleven a cabo con eficacia, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos y libertades de quienes viajan.

El reclutamiento que atrae a una fuerza laboral representativa fomenta una mayor flexibilidad e innovación dentro del servicio. Contar con personal diverso y bien capacitado aumenta el acceso a todos los segmentos de la población itinerante y las comunidades fronterizas. Un mejor conocimiento y comprensión de los grupos vulnerables, sus necesidades y problemas, permite adoptar enfoques realistas y adaptados a grupos específicos. Las fronteras en las que se respetan los derechos humanos son una prioridad para el desarrollo de relaciones de cooperación con las comunidades locales y la disuasión de la actividad delictiva.

La creación de un entorno seguro, protegido y saludable para el personal de fronteras y el público requiere determinación, innovación y adhesión a las normas profesionales más elevadas. La promoción de la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género son factores clave para el desarrollo de ese entorno.

Referencias

1. Comunicación con Natalia Furtuna, Jefe de Estado Mayor del Centro Conjunto de Capacitación para la Aplicación de la Ley del Ministerio del Interior de Moldova.
2. EUNAVFOR Med (2018) "The first active training project on 'Gender' at the EUNAVFOR Med Command Headquarters of Operation 'Sophia'", 17 de septiembre, <https://www.operationsophia.eu/the-first-active-training-project-on-gender-at-the-eunavfor-med-command-headquarters-of-operation-sophia> (consultado el 27 de noviembre de 2019).



5. Preguntas de orientación para la autoevaluación institucional*

El propósito de estas preguntas de orientación para la autoevaluación institucional es servir como punto de partida para evaluar la forma en que un servicio fronterizo puede integrar de mejor manera una perspectiva de género y contribuir a la igualdad de género.

Estas preguntas no constituyen un conjunto exhaustivo y se deben desarrollar y adaptar para todo contexto. Se insta a quienes usen esta Herramienta a agregar más preguntas de acuerdo con la manera en que el género se maneja en su institución. La guía no necesita utilizarse en orden consecutivo: quienes la utilicen pueden omitir ciertas áreas y seleccionar las que crean que tendrán un impacto mayor o más posibilidad de crear impulso.

* Adaptado de DCAF (2011)
*Gender Self-Assessment Guide
for the Police, Armed Forces
and Justice Sector*, Ginebra.

Tema A: efectividad del desempeño

Capacidad y capacitación

- A. ¿Se asigna tanto a mujeres como a hombres a todos los puestos fronterizos?
- B. ¿Cuál es el número (o porcentaje) de personal femenino en cada sitio fronterizo? ¿Es suficiente este número para asegurar que haya mujeres agentes disponibles para atender a personas migrantes, viajeras, refugiadas, comerciantes, etc. según sea necesario? Sí No

Si la respuesta es no, proporcione detalles.

- C. ¿Tienen todos los puestos fronterizos instalaciones adecuadas para interrogatorio y detención de mujeres, hombres, niñas y niños y personas LGBTI? Por ejemplo, ¿se detiene por separado a mujeres y hombres y a adultos y menores? Sí No
- D. ¿Qué capacitación reciben los y las agentes de frontera sobre formas específicas de VG, incluidas la trata de personas, la agresión sexual y la violencia en contra de personas LGBTI?
- E. Si se cuenta con unidades/servicios especiales para investigar delitos relacionados con género, como la trata de personas, ¿está capacitado el personal oficial de fronteras respecto a los procedimientos de contacto? Sí No

Si dichas unidades no existen, ¿está capacitado el personal oficial de fronteras respecto a procedimientos alternativos? Sí No

- F. ¿Qué instalaciones se encuentran disponibles para recibir denuncias y llevar a cabo investigaciones preliminares sobre crímenes relacionados con el género (áreas privadas para interrogatorio, acceso a intérpretes, etc.)? ¿Son adecuadas estas instalaciones? Sí No

Acceso a servicios

- A. ¿Se proporciona información a mujeres, hombres, niñas, niños y personas LGBTI sobre la denuncia de trata de personas, incluyendo los procedimientos necesarios, disponibilidad de agentes femeninas/masculinos para los interrogatorios y unidades especializadas para trata de personas? Sí No

Imagen: Fuerzas de seguridad indias en ceremonia de clausura de frontera Atari-Wagah entre India y Pakistán, 2014 © ADM Institute for the Prevention of Postharvest Loss.

B. ¿Existen equipos especializados para tratar cuestiones específicas de género?

Sí No

Datos sobre delitos relacionados con género

A. ¿Qué datos recaban las instituciones de frontera en relación con la violencia de género?

Tema B: leyes, políticas y planificación

Derecho nacional, regional e internacional

A. ¿Se excluye por ley a mujeres o grupos particulares de hombres, mujeres o personas LGBTI de alguna función dentro de los servicios de frontera? Sí No

Si la respuesta es sí, proporcione detalles.

B. ¿Qué disposiciones relacionadas con género en los códigos de conducta subregionales, regionales e internacionales aplican para los miembros de servicios fronterizos emplazados a puestos en el extranjero (por ejemplo, Unión Africana, Unión Europea, OTAN y Naciones Unidas)?

Política, procedimientos y coordinación institucional

A. ¿Qué sistemas están establecidos para identificar las necesidades particulares de seguridad de las mujeres, hombres, niñas, niños y personas LGBTI en las comunidades fronterizas?

B. ¿Qué servicios se encuentran disponibles para atender las necesidades particulares de seguridad de las mujeres, hombres, niñas, niños y personas LGBTI en las comunidades fronterizas?

C. ¿Qué otros sistemas y servicios se encuentran establecidos para identificar las necesidades características de seguridad de las mujeres, hombres, niñas y niños marginados en las comunidades fronterizas (por ejemplo, minorías étnicas y lingüísticas, personas refugiadas e IDP, personas con discapacidades, hombres y mujeres viviendo con VIH/SIDA)?

D. ¿Qué tipo de análisis de género se está llevando a cabo con respecto a los diferentes resultados de la provisión de servicios para mujeres, hombres, niñas, niños y personas LGBTI?

E. ¿Qué procedimientos estándar de operación se encuentran establecidos por escrito para evitar y responder al delito específico relacionado con género de la trata de personas? ¿Se están aplicando? Si no es así, por favor explique.

F. ¿De qué manera se coordinan y cooperan los servicios de frontera con otros servicios (tales como agencias de asistencia, protección infantil, organizaciones comunitarias y ONG que ofrecen albergues, asesoría, ayuda legal, etc.) para asistir y apoyar a las víctimas de VG?

G. ¿Cómo se están aplicando las normas de comportamiento y códigos de conducta pertinentes (nacionales, subregionales, regionales e internacionales)?

Tema C: relaciones comunitarias

Percepciones del público

A. ¿Perciben las mujeres, hombres, niñas, niños y personas LGBTI que el personal oficial de frontera está tomando activamente medidas para trabajar con las comunidades fronterizas en la identificación de sus problemas de seguridad relacionados con género?

B. ¿Cómo conocen/registran ustedes lo que las mujeres, hombres, niñas, niños y personas LGBTI que se han acercado a los servicios de frontera piensan acerca del servicio que han recibido?

Cooperación y consulta con el público

- A. ¿De qué manera consultan los servicios de frontera a las mujeres, hombres, niñas, niños y personas LGBTI en las comunidades fronterizas acerca de las prioridades de prevención del delito en estas áreas?
- B. ¿De qué manera participan los servicios de frontera en las actividades de las comunidades fronterizas para identificar y participar en la solución de problemas relacionados con seguridad?
- C. ¿Las funcionarias de frontera y personas LGBTI participan plenamente en los equipos comunitarios fronterizos de seguridad?
- D. ¿Hasta qué punto participan de igual manera las mujeres, los hombres y las personas LGBTI en grupos comunitarios que consultan/trabajan con los servicios de frontera?
- E. ¿Se han establecido puestos de personal de enlace de frontera (o su equivalente) para trabajar de cerca con las comunidades fronterizas? Sí No
Si la respuesta es sí, ¿se contrata personal tanto masculino como femenino, incluyendo personas LGBTI, para estos puestos?

Tema D: Rendición de cuentas y supervisión

Supervisión interna y externa

- A. ¿De qué manera verifican los mecanismos de supervisión que los servicios de frontera apliquen la promoción de la igualdad de género y la integración de la perspectiva de género?

Denuncias en contra del personal de fronteras

- A. ¿De qué manera pueden el público y el personal de fronteras hacer una denuncia de VG, acoso sexual, discriminación por sexo u otros abusos en contra de los derechos humanos?
- B. ¿Se hace publicidad de los mecanismos de denuncia y se ponen a disposición instrucciones en todos los sitios de cruce de fronteras?

Tema E: personal

Reclutamiento y selección

- A. ¿Cuál es el número y porcentaje de mujeres, hombres y personas LGBTI, respectivamente, dentro de la institución de control de fronteras pertinente?
- B. ¿De qué manera se informa a las personas reclutadas acerca de la posibilidad de colocación en puestos fronterizos remotos y aislados? ¿Aceptar esos puestos es una condición para que presten servicio hombres, mujeres y personas LGBTI? Sí No
Si la respuesta es no, proporcione detalles.
- C. ¿Qué medidas se toman para eliminar los sesgos de selección en el reclutamiento?

Retención

- A. ¿Qué tipo de apoyo práctico y psicológico se ofrece a las familias del personal cuando se emplaza a un miembro familiar a un sitio remoto?
- B. ¿Qué mecanismos ayudan al personal ubicado en puestos lejos de casa, ya sea en puestos nacionales remotos o en misiones internacionales, a mantener el contacto con su familia?
- C. ¿Qué datos se registran respecto a los índices de retención y razones por las que se abandona el servicio?

Funciones, emplazamiento, ascensos y remuneración

- A. ¿Se les ofrecen iguales oportunidades a las mujeres y personas LGBTI de prestar sus servicios en:
 - i) puestos operativos que no sean de oficina? Sí No
 - ii) otras unidades especializadas? Sí No

- B. ¿Se les proporciona acceso por igual a mujeres, hombres y personas LGBTI a automóviles, computadoras, radios, teléfonos y otros recursos para desempeñar bien su trabajo? Sí No
- C. ¿Se les da igual acceso a las mujeres, hombres y personas LGBTI a funciones y/o emplazamientos deseables? Sí No
- D. ¿Se les da igual acceso a las mujeres casadas, mujeres con hijos e hijas y personas LGBTI a funciones y/o emplazamientos deseables al igual que a otras mujeres y hombres? Sí No

Asesoría y apoyo

- A. ¿Existe una asociación de mujeres en las fuerzas del orden público o una división específica para mujeres en los servicios fronterizos/guardias de frontera? Sí No
- B. ¿Existe una asociación similar para personas LGBTI? Sí No

Infraestructura y equipo

- A. ¿Se proporciona alojamiento separado y adecuado (instalaciones para hospedarse, bañarse y cambiarse) tanto para hombres como para mujeres y personas LGBTI en los puestos fronterizos, especialmente en los que se ubican en sitios remotos? Sí No

Tema F: cultura institucional

Comprensión de una perspectiva de género y relaciones entre personal masculino y femenino

- A. ¿Se encuentra establecida una estrategia específica de género para asegurar la igualdad de género en todo el servicio? Sí No
- B. ¿Son los equipos de trabajo mixtos? Sí No
Si los equipos son de un solo sexo, explique la razón
- C. ¿Trabajan juntos mujeres, hombres y personas LGBTI en todos los sitios? Sí No
Si la respuesta es no, explique la razón.

Liderazgo y presencia pública

- A. ¿Se encuentran igualmente representadas las mujeres, hombres y personas LGBTI en las reuniones de estrategia regional sobre cooperación entre fronteras? Sí No
Si la respuesta es sí, ¿las mujeres, hombres y personas LGBTI que asisten tienen igual rango y autoridad? Sí No



6. Recursos adicionales

Sitios web

DCAF, “Gender and security”, www.dcaf.ch/gender-and-security

DCAF, SSR Backgrounder Series, www.ssrbackgrounders.org

Frontex Consultative Forum, <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/consultative-forum/general>

OSCE, “Women in security: Countering violent extremism”, <https://www.osce.org/secretariat/293631>

OSCE, “Border management and security concept”, <https://www.osce.org/mc/17452>

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

UN Office for Drugs and Crime, “Human trafficking portal”, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html>

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

World Customs Organization, “Advancing gender equality in customs”, sitio de aprendizaje en línea, <https://clikc.wcoomd.org/enrol/index.php?id=713>

Guías y manuales

Alexander-Scott, M., E. Bell y J. Holden (2016) *DFID Guidance Notes. Shifting Social Norms to Tackle Violence against Women and Girls*, Enero, Londres: Servicio de Asistencia para VAWG.

Bastick, M. (2011) *Guía de Autoevaluación de género para la Policía, las Fuerzas Armadas y el Sector de Justicia*, Ginebra: DCAF.

Bastick, M. (2014) *Integrating Gender into Internal Police Oversight*, Ginebra: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR.

Bennett, W. (2015) *Community Security Handbook*, Londres: Saferworld.

DCAF (2009) *Gender and Security Sector Reform Training Resource Package*, Ginebra: DCAF.

DFID (2013) *Addressing Violence against Women and Girls through Security and Justice Programming*, Serie de Notas de Orientación de CHASE, Londres: DFID.

Imagen: La OSCE monitorea patrullaje en la región de Donetsk en Ucrania para evaluar la situación general de seguridad, 2016 © OSCE/Evgeny Maloletka.

UN SSR Task Force (2012) *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes*, Nueva York: Naciones Unidas.

UN Women, WHO, UNDP y UNODC (2015) *Essential Services Package for Women and Girls Subject to Violence: Core Elements and Quality Guidelines*, Nueva York: ONU Mujeres, OMS, PNUD y UNODC.

World Customs Organization (2019) *Gender Equality Organizational Assessment Tool*, Bruselas: Organización Mundial de Aduanas

Artículos e informes

Brethfeld, J. y T. Jeanneret (2010) "With or without you: Why participatory approaches are lacking from an EU-funded border management programme in Kyrgyzstan", Londres: *Saferworld*.

Nelleman, C. (ed.) (2016) "The rise of environmental crime: A growing threat to natural resources, peace, development and security", evaluación de respuesta rápida PNUMA-Interpol, Nairobi: PNUMA.

Ní Aoláin, F. y J. Huckerby (2018) "Gendering counter-terrorism: How to, how not to", *Just Security*, 1 de mayo, <https://www.justsecurity.org/55522/gendering-counterterrorism-to-part-i>.

