

Género y Supervisión Parlamentaria del Sector de Seguridad

Ilja Luciak



Acerca del autor

Ilja Luciak es profesor de ciencias políticas en el Instituto Politécnico y en la Universidad Estatal de Virginia. Durante los últimos 30 años ha dirigido investigaciones de campo en México, América Central, Cuba, Perú y Colombia enfocadas en el género, la seguridad y la paz. Ha trabajado como consultor para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida). El profesor Luciak es doctor (J.D.) en derecho por la Universidad de Viena y doctor en Filosofía (Ph.D.) por la Universidad de Iowa.

Editores

Graziella Pavone, OSCE/ODIHR, y Megan Bastick, DCAF

Reconocimientos

DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres desean expresar su gratitud a las numerosas personas que contribuyeron a este proyecto. Entre ellas figuran el grupo de participantes del taller de validación que tuvo lugar en diciembre de 2018 en Ginebra, y las personas que examinaron los borradores de esta herramienta y que hicieron sus contribuciones: Ornella Moderan, Nazli Yildirim Schierkolk, Jennifer Croft y Tiina Kukkamaa-Bah (OIDDH), Brad Orchard (ONU Mujeres) y Anna-Lena Schluchter y Lorraine Serrano (DCAF). Un agradecimiento especial a Marta Ghittoni de DCAF por su coordinación en 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.

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 OSCE/ODIHR.

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

DCAF Ginebra
P.O. Box 1360
CH-1211 Ginebra 1
Suiza

Traducción del inglés: Lucía Escobar

Diseño: Alice Lake Hammond (alichelh.co)

Diagramación en español: Antonio Mena (antoniomena.ec)

Fotografía de portada: Personas participantes en el Foro Internacional de Mujeres Líderes en Minsk, coorganizado por OSCE/ODIHR, 21 de junio de 2016 © BeLTA.

© DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres, 2019

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

Cite como: DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres (2019) "Género y Supervisión Parlamentaria del Sector de Seguridad", en Caja de Herramientas de Género y Seguridad (Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres).

ISBN 92-9222-538-3

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

Este material ha sido financiado por la ayuda para el desarrollo del gobierno del Reino Unido, sin embargo las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las políticas oficiales del gobierno del Reino Unido.



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

They are home managers meaning they are capable to manage any organisation, even going into parliament.

It will make our nation stronger for
WOMEN IS A PILLAR IN OUR SOCIETY AND IS SUPPORTED BY OUR CUSTOM AND CULTURE.
WOMEN USUALLY HOLD A POSITION AS CHIEF AND ALWAYS CUSTODIAN TO OUR RESOURCES WHICH NOW A DAY HAS BEEN SURPASSED BY MAN.

Balance
Economic
Development.

I Support Leadership for Women because we need Balance decision Making.
Women are also decision makers
The
Prosperity & Accountability.

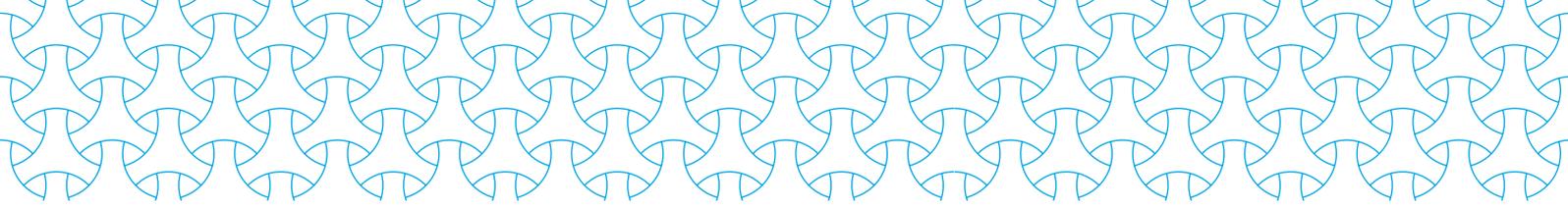
Women do only hardwork in the Communities.
Women become able to their performance in Communities transparency.

BECAUSE WOMEN SEE ISSUES FROM THE HEART- NABU-HE
DECIDE ON THE BEST INTEREST OF OUR COUNTRY
Women play a very important role in the community. Their voice needs to be heard.

It has really affected my children. My daughter has sleepless nights. My son has started bullying other children.

Violence is not always visible. You may not see bruises.





Contenidos

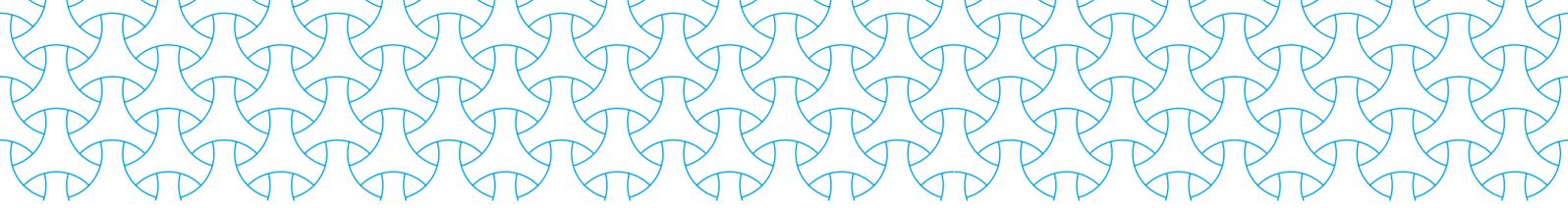
1. Generalidades	1
1.1 Audiencia de esta herramienta.	1
1.2 Esquema de esta herramienta	1
2. ¿Qué es la supervisión parlamentaria del sector de seguridad?	5
2.1 Supervisión parlamentaria.	5
2.2 Supervisión parlamentaria del sector de seguridad.	5
2.3 Actores clave dentro del sistema parlamentario.	6
3. ¿Por qué son importantes la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género en la supervisión parlamentaria del sector de seguridad?.	11
3.1 Cumplir las normas jurídicas y estándares internacionales y regionales en materia de igualdad de género	12
3.2 Garantizar que las leyes y regulaciones relacionadas con la seguridad sean inclusivas y aborden las diversas necesidades	13
3.3 Lograr una elaboración de presupuestos con equidad de género para el sector de seguridad.	14
3.4 Asegurar que la supervisión parlamentaria sea diversa e inclusiva	15
4. ¿Cómo sería la supervisión parlamentaria del sector de seguridad que promueve la igualdad de género e integra una perspectiva de género?	19
4.1 La seguridad y las necesidades de seguridad son definidas de manera inclusiva y con una perspectiva de género	19
4.2 La legislación y estructuras vigentes abordan la VG	20
4.3 El género se incorpora en la presupuestación	22
4.4 El Parlamento desempeña un papel en los planes de acción nacionales sobre Mujeres, Paz y Seguridad	23
5. ¿Cómo puede la supervisión parlamentaria del sector de seguridad ayudar a promover la igualdad de género e integrar una perspectiva de género?	27
5.1 Análisis de género del sector de seguridad, incluido en el control presupuestario	27
5.2 Incorporación de las estructuras parlamentarias de género en la supervisión del sector de seguridad	29
5.3 Procesos inclusivos, contacto con la sociedad civil	30
5.4 Cooperación entre los parlamentos y las instituciones nacionales de derechos humanos y las instituciones de defensoría del pueblo para garantizar una supervisión eficaz del sector de seguridad	31
5.5 Lograr la igualdad de género en el parlamento	32
6. Recomendaciones clave para integrar una perspectiva de género en la supervisión parlamentaria del sector de seguridad	37
7. Recursos adicionales.	39



SATA KABIA

Gender and Children's Affairs
Serra Leone

MRS. ESTHERINE MARRINGTON



Siglas

CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)
INDDHH	institución nacional de derechos humanos
LGBTI	comunidad de personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, trans e intersexuales
MP	miembro del parlamento
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAN	plan de acción nacional
RSS	reforma del sector de seguridad
RU	Reino Unido
UIP	Unión Interparlamentaria
VG	violencia de género

Evento Público

INFANCIA
SIN
CASTIGO



TENEMOS DERECHO A VIVIR SIN VIOLENCIA

Día: Martes 10 de Abril de 2012

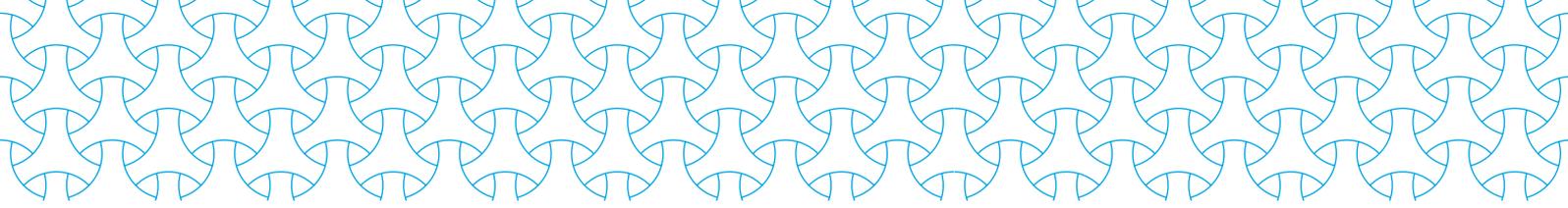
Hora: 9:00 am a 12:00 am

Lugar: Plaza Simón Bolívar del Centro de la República



Hellen Tipian Rodríguez
EX ALCALDESA METROPOLITANA
DE LOS MUNICIPIOS ESCOLARES.

Dr. Luis Fernando Galarreta
Velarde
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA



1. Generalidades

Esta herramienta establece una visión y estrategias para profundizar los esfuerzos por integrar una perspectiva de género y promover la igualdad de género en la supervisión parlamentaria del sector de seguridad. La supervisión parlamentaria es de fundamental importancia para establecer un sector de seguridad eficaz y responsable que responda a las necesidades de toda la ciudadanía. La supervisión con perspectiva de género es responsabilidad de todos los Miembros del Parlamento (MP), independientemente de su género, afiliación partidista o antecedentes profesionales.

Esta herramienta explica la importancia de la supervisión parlamentaria del sector de seguridad para lograr la igualdad de género, así como la forma en que la seguridad puede beneficiarse de que los parlamentos integren una perspectiva de género en su supervisión. Su objetivo es establecer *cómo* sería la supervisión parlamentaria del sector de seguridad que promueve la igualdad de género y *cómo* los parlamentos pueden supervisar eficazmente el sector de seguridad, incluidas las agencias de defensa, inteligencia y mantenimiento del orden público, de una manera que integre una perspectiva de género. La herramienta proporciona una serie de ejemplos que ilustran cómo la búsqueda de la igualdad de género mejora la función de supervisión del parlamento.

Ha pasado más de una década desde la publicación de la *Caja de Herramientas de Género y Reforma del Sector de Seguridad (RSS)* de DCAF, OSCE / ODIHR y UN-INSTRAW, y muchas cosas han cambiado en este tiempo. Esta nueva *Caja de Herramientas de Género y Seguridad* de DCAF, OSCE / ODIHR y ONU Mujeres reúne lecciones clave para promover la igualdad de género en seguridad y justicia. El objetivo de esta caja de herramientas es compartir las buenas prácticas nuevas y emergentes, reflexionar sobre cómo se han logrado los éxitos en el aumento de la igualdad de género y, asimismo, avanzar en la reflexión sobre la integración de una perspectiva de género en las instituciones del sector de seguridad y justicia.

1.1 Audiencia de esta herramienta

La principal audiencia de esta herramienta a nivel nacional son los miembros del parlamento, el personal parlamentario y los partidos políticos. Más allá del nivel nacional, la herramienta puede ser utilizada por los miembros y el personal de los organismos regionales. Las organizaciones de la sociedad civil y los defensores del pueblo, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDDHH), los investigadores y académicos que trabajan en cuestiones relacionadas a la intersección de la seguridad, los parlamentos y el género también pueden encontrar útil esta herramienta.

1.2 Esquema de esta herramienta

La **sección 2** explica el alcance y la importancia de la supervisión del sector de seguridad por parte de los parlamentos, y protagonistas clave dentro del sistema parlamentario que participan en la supervisión.

Imagen: Personas participando en un evento público organizado por el Congreso Peruano analizan la ley para detener la violencia contra las niñas y los niños, 2012 © Congreso de la República del Perú.

La **sección 3** demuestra por qué la supervisión del sector de seguridad con perspectiva de género es una obligación fundamental para todo el parlamento. La atención se centra en la importancia de defender las normas jurídicas y estándares internacionales y regionales para la igualdad de género; garantizar que las leyes y reglamentos relacionados con la seguridad sean inclusivos y aborden las diversas necesidades; la presupuestación equitativa, y asegurar que la supervisión parlamentaria sea diversa e inclusiva.

La **sección 4** se centra en cómo sería la supervisión parlamentaria del sector de seguridad que promueve la igualdad de género. En la herramienta se presentan características clave de la supervisión parlamentaria que integra una perspectiva de género en su trabajo. Los enfoques esenciales incluyen definir la seguridad y las necesidades de seguridad de una manera inclusiva y con perspectiva de género, abordar de manera integral la Violencia de Género (VG) contra las mujeres y las niñas, así como contra los hombres y los niños, en toda su diversidad; la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de presupuestación; y la aplicación de Planes de Acción Nacionales (PAN) sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad.

La **sección 5** expone las formas en que los parlamentos pueden abordar su tarea de integrar el género en la supervisión del sector de seguridad. Las estrategias clave son el análisis de género, incluso en los procesos presupuestarios, la participación de las estructuras parlamentarias de género en la supervisión del sector de seguridad, la colaboración con la sociedad civil, las INDDHH y las instituciones de defensoría del pueblo, y la adopción de medidas para lograr la igualdad de género en el parlamento.

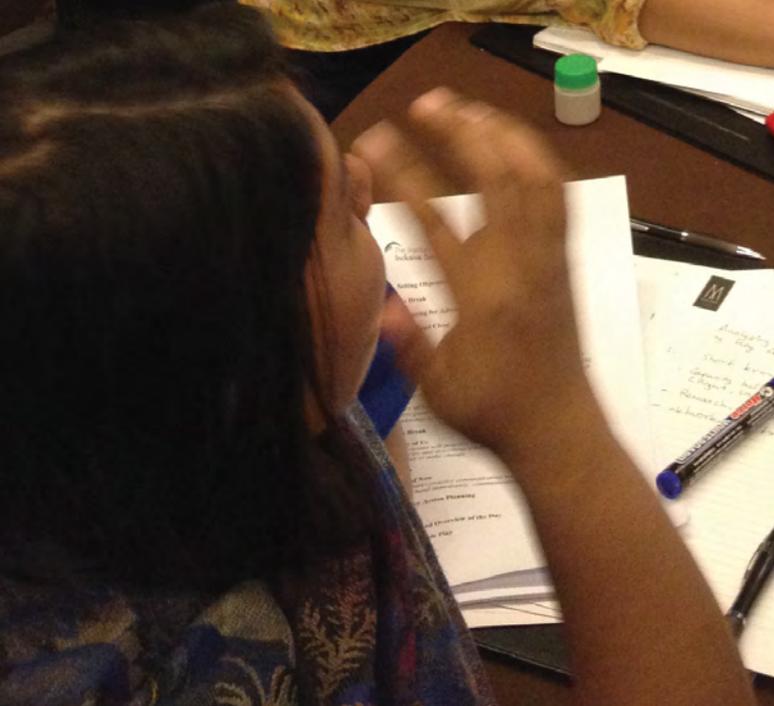
La **sección 6** presenta recomendaciones clave para integrar la perspectiva de género en la supervisión parlamentaria del sector de seguridad.

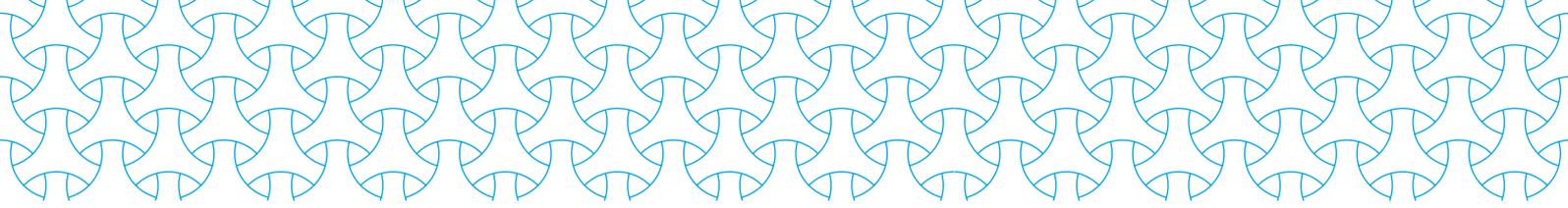
La **sección 7** sugiere otros recursos útiles.



Handwritten notes on a piece of paper:

- Health based women groups
- University & students + teachers
- NGOs (CSO) - use women - (LNUOB)
- CSO (Civil Society Organization)
- NGOs (Common organization network)
- NGOs (Gender Equality network)
- NGOs (Health, Education, Environment, Energy)
- NGOs (Business)





2. ¿Qué es la supervisión parlamentaria del sector de seguridad?

La supervisión del sector de seguridad es una tarea clave para todos los parlamentos. En esta sección se explica por qué se necesita, qué es y cómo se lleva a cabo.

2.1 Supervisión parlamentaria

La *supervisión* es una función esencial de los parlamentos, junto con la representación, la elaboración de leyes y el control del proceso presupuestario. La supervisión parlamentaria es una de las piedras angulares de la democracia representativa: debe ser un instrumento eficaz de control y equilibrio que exija al ejecutivo rendir cuentas. La sólida supervisión del ejecutivo por el parlamento es un indicador de buena gobernanza. Es a través de la supervisión que el parlamento puede asegurar un equilibrio de poder y afirmar su papel de defensor de los intereses del pueblo.

Los objetivos fundamentales de la supervisión parlamentaria son promover las libertades y el bienestar de las personas (incluida la igualdad de género) y mejorar la gobernanza. Los procesos de supervisión evalúan los efectos de la acción gubernamental en la sociedad, ayudan a garantizar que se proporcionen recursos adecuados para ejecutar los programas gubernamentales, también identifican los efectos no deseados o negativos de las políticas y medidas gubernamentales, además supervisan el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales. Los procesos de supervisión abarcan el control de las medidas gubernamentales propuestas, la vigilancia permanente, el análisis de las medidas adoptadas, la evaluación y la investigación.¹ Para que los gobiernos rindan cuentas, los parlamentos necesitan un mandato legal de supervisión, además de la capacidad e independencia para ejercerla.

Si bien la supervisión es una responsabilidad fundamental de todos los MP, éstos no asumen esta responsabilidad solos. El parlamento es uno de los muchos agentes de supervisión de la sociedad, aunque con una función constitucional única. Para llevar a cabo una supervisión eficaz, el parlamento debe trabajar en estrecha colaboración tanto con los demás organismos, que incluyen las instituciones de auditoría, las INDDHH y las defensorías del pueblo, así como las organizaciones de la sociedad civil. Este aspecto se analiza más a fondo en la sección 5.

2.2 Supervisión parlamentaria del sector de seguridad

La supervisión parlamentaria del sector de seguridad implica la vigilancia de las fuerzas armadas y de seguridad de un Estado (por ejemplo, las fuerzas armadas, la policía, la gendarmería, la guardia presidencial, los servicios de inteligencia, los guardacostas, los guardias fronterizos, las autoridades aduaneras y de inmigración y las unidades de reserva o locales), los centros de reclusión, los servicios de libertad condicional y los servicios de seguridad privada. En resumen, el sector de seguridad está compuesto por todas las instituciones y entidades que tienen una función en la garantía de la seguridad del Estado y su población.

Imagen: En mayo de 2014, Inclusive Security, en asociación con N-Peace Network del PNUD, dirigió un taller de incidencia y movilización en Tailandia para 19 mujeres de diversos sectores, incluyendo integrantes del Parlamento de Myanmar, oficiales de la Policía Nepali y líderes de Indonesia. El taller diseñado para las mujeres que participan en los procesos de paz, preparó a las asistentes para organizar y capacitar a otras personas en el trabajo de incidencia a favor de la inclusión de las mujeres © Inclusive Security.

Los mecanismos de supervisión del sector de seguridad están concebidos “para establecer mecanismos de contrapeso que impidan las violaciones de derechos humanos, responsabilicen a los culpables de los abusos, formulen recomendaciones para evitar que se repitan y garanticen que las instituciones funcionen de manera eficiente y eficaz respetando el estado de derecho”.² El seguimiento de la forma en que el sector de seguridad aplica la política nacional en torno a la igualdad de género y las mujeres, la paz y la seguridad es parte integral de esas tareas de supervisión. Sobre la base de su función de representación, los parlamentos están en una posición única para conceder o denegar la legitimidad democrática a la decisión del gobierno sobre las políticas de seguridad y la reforma de la seguridad y para tender un puente entre el gobierno y los ciudadanos en la conformación del diálogo nacional sobre seguridad.³ La supervisión parlamentaria, si es eficaz, establece límites al poder del ejecutivo o del presidente. Como tal, una supervisión eficaz es esencial para una *buena gobernanza del sector de seguridad*, caracterizada por una preocupación sustantiva por los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, incluidos los principios de igualdad de género, y por el desarrollo social y económico sostenible (ver Cuadro 1). Los parlamentos democráticos supervisan el trabajo del sector de seguridad sobre la base de los principios de legalidad, rendición de cuentas, transparencia, participación y capacidad de respuesta a la ciudadanía.*

Cuadro 1: Supervisión parlamentaria y logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible afirma que los parlamentos nacionales desempeñan un papel fundamental a través de la elaboración de leyes, la adopción de presupuestos y su función para garantizar la rendición de cuentas del sector de seguridad.

La implementación de los ODS requiere un parlamento inclusivo, ya que la inclusión es el núcleo del ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), y también un parlamento que se concentre en lograr el ODS 5 sobre igualdad de género. La Agenda 2030 presenta “tanto un desafío como una oportunidad para que los parlamentos desarrollen su rol laboral con los gobiernos para mejorar el bienestar de todas las personas” (UIP y PNUD, 2017: 11).

Véase el Documento de orientación política sobre “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Sector de Seguridad y la Igualdad de Género”.

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2015) “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Nueva York: ONU DAES; UIP y PNUD (2017) “Informe Parlamentario Mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno”, Tignieu-Jameyzieu: Courand et Associés, pág. 11).

En los países en transición democrática, a menudo existen problemas generalizados en el sector de seguridad. Las instituciones del sector de seguridad pueden verse afectadas por la falta de mecanismos de rendición de cuentas, la corrupción y la poca confianza pública. Otros países pueden sufrir de falta de recursos y supervisión, corrupción generalizada y una marco parlamentario y judicial inadecuado. Para abordar estos problemas y fortalecer la gobernanza del sector de seguridad, a menudo se requiere una reforma del sector de seguridad. Los parlamentos desempeñan un papel fundamental en la reforma del sector de seguridad (RSS). La RSS tiene dos componentes, uno normativo para garantizar la buena gobernanza del sector de seguridad mediante el fortalecimiento de la gestión, la rendición de cuentas y la supervisión civil; y uno práctico para perseguir la eficacia y la eficiencia reestructurando el sector, y desarrollando sus recursos humanos y materiales.

2.3 Actores clave dentro del sistema parlamentario

La supervisión parlamentaria del sector de seguridad se lleva a cabo de múltiples maneras. Los mecanismos del parlamento para examinar y aprobar presupuestos, promulgar legislación relacionada con el sector de seguridad y supervisar su implementación son esenciales.

* La Gobernanza del Sector de Seguridad y la RSS se abordan con mayor detalle en DCAF Backgrounder Series.

La relación entre la igualdad de género y la buena gobernanza del sector de seguridad y RSS se examinan con más detalle en la Herramienta 1, “Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad”.

Los compromisos de la OSCE, por ejemplo, se refieren a la supervisión parlamentaria en asuntos militares y de seguridad nacional, es decir, “un sistema eficaz de supervisión legislativa de todas esas fuerzas (es decir, fuerzas militares y paramilitares, servicios de seguridad e inteligencia internos y la policía), servicios y actividades” y “aprobación legislativa de los gastos de defensa”.⁴ El parlamento puede supervisar, investigar e informar sobre las políticas, el personal, las finanzas, las operaciones y la adquisición de equipos y sistemas de armas del sector de seguridad. En algunos contextos, los parlamentos tienen el mandato de examinar, vetar o aprobar nombramientos de alto nivel dentro de las instituciones del sector de seguridad.⁵

Hay un amplio número de actores clave dentro del sistema parlamentario que contribuyen a la supervisión del sector de seguridad.

- ◆ Los *parlamentarios* y las *parlamentarias*, o MP, son representantes elegidos por los votantes en el parlamento de un país. Deben asegurarse de que las preocupaciones de los ciudadanos se tengan en cuenta en las políticas de seguridad propuestas por el ejecutivo. Pueden iniciar y revisar proyectos de ley, cuestionar a miembros del ejecutivo en sesiones parlamentarias y exigir indagaciones e investigaciones oficiales. En su calidad de personas intermediarias con la población, los parlamentarios y las parlamentarias pueden celebrar audiencias públicas y proporcionar información pertinente a los grupos de la sociedad civil. En algunos casos, miembros del parlamento individuales utilizan reuniones abiertas para debatir la política del gobierno con sus electores. Esta última función, que sirve de puente con la población, ya sea a nivel de partidos políticos o de legisladores y legisladoras individuales, refuerza en gran medida la legitimidad de la toma de decisiones parlamentarias sobre cuestiones de seguridad.
- ◆ Los *partidos políticos* son los principales componentes de los parlamentos. El tejido organizativo de la mayoría de los parlamentos se construye alrededor de ellos. En la mayoría de los sistemas políticos, los partidos políticos son los principales conductos entre quienes toman las decisiones y la sociedad civil. Los partidos políticos tienen sus propias posiciones específicas sobre el sector de seguridad y utilizan la legislatura como un foro para dar a conocer sus opiniones a la población.
- ◆ Los *comités parlamentarios* son los organismos legislativos clave que ejercen la función de supervisión del parlamento. Los comités son cruciales porque pueden examinar en detalle el historial del gobierno. La estructura del comité brinda a los parlamentarios la oportunidad de organizar su trabajo y aportar su experiencia. Además, permiten la comunicación directa entre parlamentarios y parlamentarias pertenecientes a diferentes partidos políticos.⁶

Los comités pueden ejercer la supervisión del sector de seguridad en el marco de un mandato específico, como un comité de supervisión de inteligencia, o dentro de un mandato amplio, como los comités de presupuesto y finanzas o de derechos humanos. Dada la complejidad del sector de seguridad, se necesita una estructura de comité bien desarrollada si se quiere que un parlamento ejerza una influencia real sobre el gobierno. Específicamente, los comités parlamentarios pueden desempeñar un papel crucial en el seguimiento, la investigación y la denuncia de abusos dentro y por el sector de seguridad. Por ejemplo, la función principal de la Comisión Parlamentaria de las Fuerzas Armadas de Austria es recoger las quejas y presentarlas al parlamento en su informe anual. Para lograr el cumplimiento, el comité realiza inspecciones anunciadas en todo el país.⁷

Un comité de supervisión eficaz tiene las siguientes características.

- Su funcionamiento y poderes se basan en normas de procedimiento.
- Tiene control sobre sus propios calendarios (orden del día, temas, fechas, frecuencias de las reuniones de los comités), y dispone de un margen de maniobra adecuado para iniciar y modificar la legislación.
- Tiene acceso a toda la información que considere necesaria para el cumplimiento de su mandato, incluida la información clasificada de importancia crucial para la supervisión del sector de seguridad.

- Puede hacer uso de informes de las minorías.
- Tiene una coordinación regular entre los comités pertinentes al sector de seguridad, como los de defensa, asuntos internos, cuestiones presupuestarias, derechos humanos y asuntos exteriores.
- Está presidido por un miembro del parlamento con experiencia en política de defensa y seguridad. Se considera una buena práctica tener a un presidente de un partido de la oposición.
- Tiene el poder de organizar audiencias sobre cualquier tema que considere necesario.
- Tiene el poder de exigir que los ministros y los expertos civiles y militares testifiquen en las audiencias.
- Utiliza eficazmente a personas expertas del mundo académico y de las organizaciones de la sociedad civil y de fuera del gobierno.
- Tiene sus propias salas de reuniones, personal, presupuesto y documentación.⁸

Los comités parlamentarios se examinan más a fondo en la sección 5.2.

- ◆ Las *instituciones parlamentarias de defensoría del pueblo* y las *INDDHH* son mecanismos comunes para ejercer ciertos aspectos de la función de supervisión de un parlamento. Las INDDHH son organismos independientes establecidos por un acto constitucional o legislativo, financiados por el Estado y con el mandato específico de proteger y promover los derechos humanos (también conocidos como comisiones de derechos humanos o comisiones de igualdad de oportunidades). Todas las INDDHH, en virtud de su mandato en materia de derechos humanos, tienen la obligación de proteger y promover los derechos de la mujer y la igualdad de género. Muchos países cuentan con una INDDHH especializada en la lucha contra la discriminación, la igualdad y/o los derechos de la mujer, como una comisión de igualdad de oportunidades o un comisionado para la discriminación por motivos de sexo.

Las instituciones de defensoría del pueblo son organismos oficiales encabezados por un defensor o defensora del pueblo (que puede tener otro título, como “defensor/a público/a” o “protector/a de los ciudadanos”). El término “institución de defensoría del pueblo” incluye una amplia gama de organizaciones con diversos mandatos, poderes y funciones, reguladas por la legislación nacional. El defensor o la defensora del pueblo suele ser nombrado por el gobierno o el parlamento, pero tiene un grado considerable de independencia. Las instituciones de defensoría del pueblo se encargan de representar los intereses de la población investigando y atendiendo las denuncias de mala administración o de violación de derechos. En algunos países (como Alemania, España, los Países Bajos, Serbia y Suecia) el persona que ostenta el cargo de defensora nacional tiene competencia general para recibir denuncias individuales, incluidas las presentadas contra el sector de seguridad.⁹ En varios países se han establecido instituciones de defensoría del pueblo para supervisar las instituciones del sector de seguridad, incluidas la policía y las fuerzas armadas, como la Defensoría de la Policía de Irlanda del Norte y el Comisionado Parlamentario de las Fuerzas Armadas de Alemania. Estas instituciones suelen examinar y comentar los proyectos de ley desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos; vigilar la aplicación de las leyes y supervisar las prácticas de los organismos estatales, incluidas las instituciones del sector de seguridad; tramitar las denuncias individuales contra los organismos estatales; y vigilar las condiciones e instalaciones de detención, especialmente en los países en que las instituciones de defensoría del pueblo son el mecanismo nacional de prevención designado en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La cooperación parlamentaria con las instituciones de defensoría del pueblo y las INDDHH se examina más a fondo en la sección 5.4.

- ◆ El *personal parlamentario* desempeña un papel central en el funcionamiento de los parlamentos. Los miembros del personal representan un repositorio de conocimientos especializados del que se sirven los MP y los partidos políticos. El personal profesional que tiene acceso a una capacitación y a recursos adecuados en temas de gobernanza de seguridad y/o que ha acumulado una experiencia considerable en el

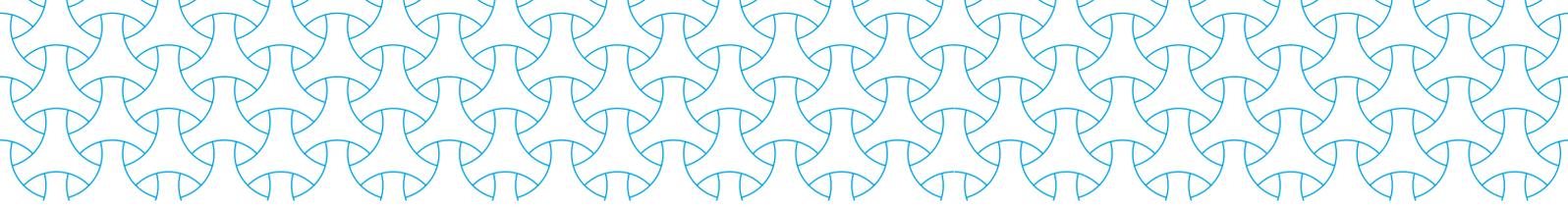
apoyo a los procesos parlamentarios encaminados a mejorar la gobernanza de seguridad constituye una reserva única de conocimientos, aptitudes y memoria institucional que los MP pueden aprovechar. Pueden garantizar la continuidad de los debates sobre cuestiones de seguridad complejas y proporcionar un contexto histórico. Así pues, el personal es un elemento crucial para facultar a los MP y a los comités para que supervisen eficazmente el sector de seguridad.

- ◆ Los *servicios de investigación parlamentaria* proporcionan un análisis no partidista y equilibrado relacionados con cuestiones de seguridad, adaptados a las necesidades de los parlamentarios.
- ◆ La *sociedad civil* constituye un colaborador central para apoyar a los parlamentarios en sus iniciativas por reformar y supervisar el sector de seguridad. La participación de la sociedad civil es un aspecto crucial de la buena gobernanza de seguridad. Los parlamentos pueden emplear diferentes medios para interactuar con la sociedad civil, entre ellos la celebración de diálogos nacionales, la organización de consultas públicas, como audiencias parlamentarias sobre proyectos de ley, y la solicitud de presentaciones de personas expertas. Estas relaciones son tradiciones arraigadas en muchas sociedades y refuerzan la legitimidad del parlamento. La participación de los MP con la sociedad civil se examina en la sección 5.3.

Referencias

1. H. Born y G. Mesevage (2012) "Introducing intelligence oversight", en H. Born y A. Wills (eds.) *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, Ginebra: DCAF, pág. 7.
2. M. Bastick (2014) *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, OSCE, pág. 5.
3. DCAF (2009) *Género y Reforma del Sector de Seguridad*, Ginebra: DCAF, pág. 7.
4. CSCE (1995) "Documento de Budapest 1994: Hacia una auténtica asociación en una nueva era", Helsinki: Helsinki Monitor. La OSCE fue la primera organización de seguridad que concibió y adoptó un concepto de seguridad global y cooperativa, que los Estados participantes han reafirmado en importantes documentos y decisiones adoptadas desde el Acta Final de Helsinki. En el centro del concepto integral de seguridad de la OSCE se encuentra el entendimiento de que las dimensiones político-militar, económico-ambiental y humana tienen la misma importancia para la seguridad.
5. H. Born, P. Fluri y S. Lunn (2010) "Oversight and guidance", en H. Born, P. Fluri y S. Lunn (eds.) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Ginebra: DCAF, pág. 6; DCAF (2015) "Parliaments", SSR Backgrounder Series, Ginebra: DCAF, pág. 2.
6. W. F. van Eekelen (2010) "The democratic control of the armed forces: The national and international parliamentary dimension", en H. Born, P. Fluri y S. Lunn (eds.) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Ginebra: DCAF, pág. 47.
7. Entrevista con el parlamentario Michael Hammer, director ejecutivo de la Comisión Parlamentaria de Austria para las Fuerzas Armadas Federales, Austria, 9 de octubre de 2018; entrevista con Otto Pendl, director de la Comisión Parlamentaria de Austria para las Fuerzas Armadas Federales, Austria, 13 de octubre de 2018.
8. H. Born (2010) "Learning from best practices of parliamentary oversight of the security sector", en H. Born, P. Fluri y S. Lunn (eds.) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Ginebra: DCAF, pág. 33.
9. M. Bentinck y H. Born (2013) *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Bruselas: Oficina del Parlamento Europeo para la Promoción de la Democracia Parlamentaria, pág. 29.





3. ¿Por qué son importantes la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género en la supervisión parlamentaria del sector de seguridad?

La igualdad de género debe estar en el centro de la toma de decisiones parlamentarias. Un parlamento sensible a cuestiones de género responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en su composición, estructuras, operaciones, métodos y trabajo. Su legitimidad se deriva de la representación de las voces de todos sus ciudadanos en toda su diversidad y de manera inclusiva. En definitiva, hace el parlamento más eficiente y eficaz.*

Los parlamentos pueden y deben contribuir a la buena gobernanza del sector de seguridad: hacer que las instituciones del sector de seguridad sean más transparentes, responsables, respetuosas de los derechos humanos y sensibles a cuestiones de género, y que funcionen sobre la base del estado de derecho. Para el estado de derecho es esencial la igualdad de género como parte integrante de la buena gobernanza del sector de seguridad porque esa igualdad es un derecho humano fundamental y un principio democrático. (Véanse los Cuadros 2 y 4 para las definiciones de los principales términos de género utilizados en esta herramienta.)

Cuadro 2: Género e igualdad de género

El *género* se refiere a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad determinada en un momento dado considera apropiados en función del sexo biológico. También se refiere a las relaciones entre mujeres y hombres y niñas y niños, así como a las relaciones entre mujeres y entre hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones *se construyen y se aprenden socialmente* a través de procesos de socialización. Son específicos para cada contexto y tiempo, y cambiantes. El género determina lo que se espera, se permite y se valora en una mujer o un hombre en un contexto determinado. En la mayoría de las sociedades existen diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres en las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, el acceso y el control de los recursos y las oportunidades de toma de decisiones.

La *igualdad de género* es un derecho humano fundamental y un objetivo con el que los gobiernos y las organizaciones internacionales se han comprometido. La igualdad de género significa que “los derechos, responsabilidades y oportunidades de las personas no dependerán de si nacen hombre o mujer” (ONU OSAGI, 2001). En el contexto del sector de seguridad, esto significa que las mujeres y los hombres tienen las mismas oportunidades de participar en la provisión, gestión y supervisión de la seguridad, y que las necesidades de seguridad de mujeres, hombres, niñas y niños sean satisfechas por igual.

Fuente: ONU OSAGI (2001) Important Concepts Underlying Gender Mainstreaming, Nueva York: Naciones Unidas.

* La Unión Interparlamentaria, el Instituto Europeo para la Igualdad de Género y OSCE/ODIHR han publicado herramientas sobre parlamentos sensibles a cuestiones de género, que se enumeran en la sección 7.

La búsqueda de la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género ayudan a brindar una seguridad efectiva. La provisión efectiva de seguridad reconoce y aborda las diferentes necesidades de seguridad de todas las partes de las comunidades, incluidas

Imagen: Mujeres egipcias hacen fila para votar en las elecciones parlamentarias, 2011 © UN Women/Fatma Elzahraa Yassin.

las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, y las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI).

Para abordar los prejuicios de género, prevenir la discriminación y adoptar un enfoque integral de género para la seguridad, es importante comprender la *interseccionalidad*, es decir, cómo las identidades y expectativas de género interactúan con otros marcadores sociales como la etnia, la raza, el origen religioso, la edad, la clase social, orientación sexual, estado civil, discapacidad y situación de personas en diferentes posiciones de poder y privilegio, discriminación y exclusión. La interseccionalidad se encuentra “cuando una persona se identifica como perteneciente a más de un grupo marginado, [lo que] agrava el nivel de vulnerabilidad experimentado”.¹ Es necesario que cualquier trabajo sobre género y seguridad considere cómo el género se cruza con el origen étnico-religioso, la edad, la clase social, la orientación sexual, el estado civil, la raza, la etnia, la discapacidad y otros identificadores demográficos, en diferentes lugares y en diferentes momentos.*

Las instituciones del sector de seguridad eficaces y eficientes son representantes de las diversas poblaciones a las que sirven, incluidas (aunque no se limitan a) mujeres, hombres y personas LGBTI.

La supervisión parlamentaria tiene funciones claves que desempeñar en el logro de la igualdad de género en el sector de seguridad por varias razones.

- ◆ Para que las instituciones de seguridad funcionen dentro de un marco de igualdad de género, es esencial la creación de un marco jurídico y normativo adecuado.
- ◆ Una legislación justa y eficaz debe tener en cuenta las necesidades de seguridad y el acceso a la seguridad de los diferentes grupos de personas: las mujeres, los hombres, las niñas y los niños tienen diferentes experiencias de seguridad.
- ◆ El análisis de género de las leyes y políticas nacionales y sus repercusiones en la prestación de servicios públicos es necesario para garantizar prácticas que se ajusten a las necesidades de todo el espectro de la sociedad.

En la presente sección se examinan más a fondo cuatro razones fundamentales por las que la promoción de la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género son fundamentales para la supervisión parlamentaria del sector de seguridad:

- ◆ para defender y cumplir los estándares internacionales y regionales de los derechos humanos.
- ◆ para garantizar que las leyes y reglamentos relativos a la seguridad y la justicia sean inclusivos y respondan a las diversas necesidades.
- ◆ para lograr una presupuestación con equidad de género para el sector de seguridad.
- ◆ para asegurar que la supervisión parlamentaria sea en sí misma diversa e inclusiva.

3.1 Cumplir las normas jurídicas y estándares internacionales y regionales en materia de igualdad de género

La supervisión del sector de seguridad por parte de los parlamentos debe guiarse por las normas y estándares internacionales relacionados con los derechos humanos, la igualdad de género y el estado de derecho, como los consagrados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés. Véase el Cuadro 3) y desarrollados a través de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. (véase el Cuadro 7 en la página 23).

Desde la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, la *incorporación de la perspectiva de género*, es decir, el proceso de garantizar que las políticas y prácticas satisfagan las necesidades de los hombres y las mujeres de manera equitativa, ha sido aclamada como una estrategia clave en el logro de la igualdad de género.² La incorporación de la perspectiva de género puede ayudar a atender las necesidades de todas las mujeres, los hombres, los niños y las niñas, así como de las personas de diversos orígenes, incluidas las diferentes identidades de género, la edad, la discapacidad, etc. Además, puede ayudar a determinar las esferas en que la acción afirmativa u otras me-

* El género, los roles de género, los estereotipos de género, las masculinidades y feminidades, la igualdad de género, la interseccionalidad y la orientación sexual diversa y la identidad y expresión de género se analizan con más profundidad en la Herramienta 1, “Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad”.

La realización de un análisis interseccional de género se examina en la Herramienta 15, “Integración de Género en el Diseño y Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad”.

Cuadro 3: Instrumentos internacionales y regionales relacionados con la igualdad de género y la seguridad

Una serie de obligaciones jurídicas nacionales, regionales y mundiales son pertinentes para una perspectiva de género y/u obligan a los Estados a integrar una perspectiva de género en la labor del sector de seguridad. Como parte de esta caja de herramientas se encuentra publicado en línea un compendio de instrumentos normativos internacionales y regionales.

Los instrumentos clave incluyen lo siguiente.

- ✦ CEDAW y las Recomendaciones Generales del Comité de la CEDAW.
- ✦ Los Principios de Yogyakarta y los Principios de Yogyakarta + 10, relativos a los derechos de las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género.
- ✦ Tratados regionales de derechos humanos, como el Protocolo de Maputo de la Unión Africana y la Convención de Estambul del Consejo de Europa sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.
- ✦ Los ODS de la ONU: El ODS 5 (Lograr la igualdad de género) y 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas) son de particular importancia para el sector de seguridad y justicia, pero los ODS 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11 y 13 son relevantes de igual manera.
- ✦ Marcos institucionales regionales, como el Plan de Acción 2004 de la OSCE para la Promoción de la Igualdad de Género y la Decisión N° 7/09 del Consejo Ministerial de 2009 sobre la participación de la mujer en la vida política y pública.

didadas podrían permitir rectificar las repercusiones actuales de la discriminación histórica y actual basada en el género.

Esta herramienta utiliza el concepto similar pero más inclusivo de “integrar una perspectiva de género”. Una *perspectiva de género* es una forma de ver o analizar el impacto del género en las oportunidades, los roles sociales y las interacciones de las personas. Esta forma de ver es la que permite realizar un análisis de género y, posteriormente, incorporar una perspectiva de género en cualquier programa, política u organización propuesta.³ La integración de una perspectiva de género debe ocurrir junto con medidas diseñadas activamente para promover la igualdad de género.

3.2 Garantizar que las leyes y regulaciones relacionadas con la seguridad sean inclusivas y aborden las diversas necesidades

El poder central de los parlamentos reside en la elaboración de leyes, el cual es interdependiente con los procesos de supervisión. Los parlamentos establecen los marcos legales que pueden apoyar y promover la igualdad de género y sentar las bases para políticas y presupuestos relevantes, incluso con respecto al personal, los servicios y los estándares del sector de seguridad.

Cada vez más mujeres son contratadas y ascienden dentro de las instituciones del sector de seguridad.* Esos esfuerzos se basan en los siguientes fundamentos: un compromiso con la igualdad de oportunidades de empleo para hombres y mujeres; que las instituciones del sector de seguridad, equilibradas desde el punto de vista del género, aumenten la legitimidad percibida del sector de seguridad y la confianza en él; y que las mujeres encarnen diferentes aptitudes y fortalezas útiles.⁴ Los parlamentos pueden desempeñar un papel clave en la dirección y el apoyo de las instituciones del sector de seguridad para que sean más inclusivas con las mujeres y más representativas de la sociedad en general mediante, por ejemplo, la reforma de las disposiciones legales que impiden que las mujeres cumplan determinados roles (como los de combate cuerpo a cuerpo dentro del ejército), redacción de legislación y enmiendas destinadas a promover la igualdad de género dentro de las instituciones y examinando el impacto de las leyes y regulaciones en mujeres y hombres.

El género de una persona, así como la edad, la discapacidad, el origen étnico, la identidad sexual y la clase, están íntimamente asociados con la forma en que experimenta, se ve afectada

* Véase el análisis y los datos en las Herramientas 2, 3 y 14.

tada y participa en la violencia. Además, el género de una persona, junto con otras características, está íntimamente asociado con la forma en que experimenta y está involucrado con la provisión de seguridad. Las mujeres, los hombres, los niños y las niñas tienen diferentes necesidades de seguridad, que deben reflejarse en el derecho penal y la legislación sobre seguridad y justicia. Si bien las mujeres y las niñas son la gran mayoría de las víctimas de VG, los hombres y los niños también pueden ser víctimas, no solo durante conflictos sino también en tiempos de paz.* Es fundamental que las leyes que definen la violación y otros delitos sexuales sean sensibles a cuestiones de género. Los parlamentos tienen el poder de responsabilizar a las instituciones y al personal de seguridad de prevenir y responder eficazmente a las VG que afectan a mujeres, niñas, hombres y niños.

Las personas LGBTI y otras personas de diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género (véase el Cuadro 4) a menudo se enfrentan a formas concretas de discriminación, explotación, abuso y violencia. Así lo reconocen los numerosos Estados y organizaciones internacionales que abordan la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género en sus leyes y declaraciones.⁵ La discriminación, la explotación, el abuso y la violencia contra las personas LGBTI incluyen (pero no se limitan a) la burla y la intimidación por no adherirse a las normas de género, la humillación, la extorsión y el chantaje, el acoso y la explotación sexual, así como diversas formas de violencia física y sexual, que a veces conducen a la muerte. En los países en que la homosexualidad está castigada por la ley, las personas LGBTI que son víctimas de un delito pueden ser reacias de acudir a la justicia.⁶ Uno de los objetivos fundamentales de los parlamentos debe ser la defensa de los derechos de toda la ciudadanía, independientemente de su orientación sexual, su identidad y expresión de género.

Cuadro 4: Diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género

La Herramienta 1 explica con más detalle qué se entiende por diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género. Esta frase inclusiva reconoce a las personas que se identifican como LGBTI, pero también a las personas cuyas orientaciones sexuales no son (o no solo son) principalmente heterosexuales y cuyas identidades de género no necesariamente se suscriben a un binario de género hombre o mujer. Esto incluye identidades de género no binarias no occidentales.

Si bien esta herramienta utiliza con frecuencia los términos “hombre” y “mujer”, es importante recordar que algunas personas no se identifican ni como hombre ni como mujer exclusivamente. La discriminación y la violencia que enfrentan las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género están íntimamente relacionadas con los roles de género.

3.3 Lograr una elaboración de presupuestos con equidad de género para el sector de seguridad

Los parlamentos pueden elaborar presupuestos relacionados con la seguridad que tengan en cuenta las diversas necesidades de género de toda la ciudadanía. Para ello, los parlamentos deben ser conscientes de sus prerrogativas de supervisión presupuestaria (véase el Cuadro 5) y estar dispuestos a ejercerlas. En muchos países, debido a la aceptación generalizada de que las esferas de seguridad y defensa corresponden principalmente al poder ejecutivo, los parlamentos han cedido sus poderes de iniciativa al ejecutivo en estas cuestiones. En comparación con otros sectores, como la agricultura y la educación, el control de los presupuestos de seguridad y defensa plantea un reto adicional debido al carácter delicado de ciertos presupuestos (por ejemplo, los de inteligencia) y a la tendencia de los gobiernos a clasificar excesivamente la información.⁷ Es posible que los presupuestos de seguridad presentados a los parlamentos no estén lo suficientemente detallados o desglosados, lo que dificulta que los parlamentarios identifiquen áreas con riesgos potenciales de corrupción o realicen un análisis de género.

No obstante, el parlamento “controla el monedero” y tiene el deber de garantizar que se tengan en cuenta por igual las necesidades de seguridad de mujeres, hombres, niños y

* A los efectos de la presente herramienta, la frase “Violencia de Género” (VG) se utiliza para referirse a todos los actos perjudiciales infligidos a alguien debido a supuestos normativos sobre su género. VG es un término general para cualquier acto perjudicial que se cometa contra la voluntad de una persona y que se base en diferencias (de género) socialmente atribuidas entre mujeres y hombres. La naturaleza y el alcance de los tipos específicos de VG varían según las culturas, los países y las regiones. Algunos ejemplos son la violencia sexual, la explotación y el abuso sexuales y la trata con fines de explotación sexual; la violencia doméstica; el matrimonio forzado o prematuro; las prácticas tradicionales nocivas como la mutilación genital femenina; los asesinatos por motivos de honor; la herencia de las viudas; y la violencia homofóbica y transfóbica.

Véase ONU Mujeres (2019) “Glosario de Igualdad de Género”, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36> (consultado el 6 de septiembre de 2019); OHCHR (2011) “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género”, reporte del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU Doc. A/HRC/19/41, 17 de noviembre, párrafo. 20.

niñas. Los parlamentos de todo el mundo, reconociendo el reto que supone supervisar los presupuestos del sector de seguridad, están buscando formas de mejorar el control parlamentario de los presupuestos de seguridad. En Alemania, el Comité de Presupuesto del Parlamento estableció un subcomité, denominado Grupo de Fideicomiso, que se encarga exclusivamente de supervisar los presupuestos de los organismos de inteligencia. Los miembros del Grupo de Fideicomiso tienen amplio acceso a la información clasificada y cooperan con el comité de supervisión de inteligencia para garantizar una supervisión más eficaz.⁸

Cuadro 5: Tipos de poderes presupuestarios parlamentarios

En cuanto a sus respectivos poderes presupuestarios, se pueden identificar tres amplias categorías de legislaturas:

- ✦ Las legislaturas que formulan presupuestos, como el Congreso de los Estados Unidos, pueden enmendar, rechazar e incluso formular propuestas de presupuesto alternativas. La legislatura está muy involucrada en el presupuesto de seguridad, la política y la supervisión y, por lo tanto, cuenta con la experiencia necesaria.
- ✦ Las legislaturas que influyen en el presupuesto, como la mayoría de los parlamentos europeos, pueden enmendar y rechazar proyectos de ley, pero no pueden presentar sus propias propuestas. Esto no les impide revisar detalladamente los presupuestos propuestos y producir numerosas enmiendas, como se puede observar en Alemania y en los Países Bajos, por citar un ejemplo.
- ✦ Las legislaturas basadas en el sistema británico de Westminster (incluidas las de Australia, Canadá, India, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Reino Unido y Zambia) están autorizadas solamente a reducir las categorías presupuestarias existentes, pero no a aumentar o añadir ninguna categoría.

Teniendo en cuenta las implicaciones de cada modelo para una supervisión que incluya la perspectiva de género, las legislaturas que formulan presupuestos tienden a ser más eficaces: no solo pueden modificar las propuestas presupuestarias existentes, sino que tienen la opción de presentar una propuesta alternativa.

Fuente: M. Bentinck y H. Born (2013) Parliamentary Oversight of the Security Sector, Bruselas: Oficina del Parlamento Europeo para la Promoción de la Democracia Parlamentaria, pág. 28.

3.4 Asegurar que la supervisión parlamentaria sea diversa e inclusiva

Se espera que los parlamentos modernos sean instituciones representativas, transparentes, accesibles, fiables y eficaces, y que sean espacios en los que las opiniones de una amplia gama de partes interesadas no solo sean bienvenidas, sino que se consideren esenciales. Parte de esta expectativa es que haya un equilibrio de género: idealmente, una participación igualitaria de hombres y mujeres en el parlamento. Se trata de una cuestión no solo de la adopción de decisiones bien informadas sino de la representación y la legitimidad democráticas, bajo los marcos internacionales de derechos humanos (incluidos los enumerados en el Cuadro 3).

Sin embargo, los parlamentos deben aspirar a lograr no solo un equilibrio igualitario entre mujeres y hombres, sino una *diversidad* de hombres y mujeres, de diferentes tipos de orígenes y con características diferentes. Cuando los parlamentarios proceden de una amplia gama de orígenes (por ejemplo, socioeconómicos, de clase, religiosos y étnicos) y tienen una diversidad de características (por ejemplo, edad, género y orientación sexual), reflejan y representan mejor la diversidad de la sociedad a la que sirven. También debería haber diversidad en la distribución de las funciones parlamentarias y las responsabilidades de toma de decisiones dentro del parlamento, en particular en los puestos clave.

Además de ser diverso, el parlamento debe ser inclusivo, fiable y transparente. Esto significa acercarse a todos los miembros de la sociedad para escuchar, preguntar y responder, además de compartir información con la comunidad. Un parlamento inclusivo está mejor

informado acerca de las necesidades de seguridad particulares de todas las personas dentro de las comunidades, y cuando los parlamentos son inclusivos se refuerza la legitimidad de su supervisión.⁹

En los parlamentos nacionales, las mujeres siguen estando muy poco representadas. Los datos compilados por la Unión Interparlamentaria indican que, a abril de 2019, se registraba la siguiente situación.¹⁰

- ◆ Solo el 24,3 por ciento de los miembros de los parlamentos del mundo eran mujeres, y solo 46 países habían superado el umbral del 30 por ciento en la representación de las mujeres.*
- ◆ El análisis regional revela que en los parlamentos de los países nórdicos un 42,5 por ciento de los miembros eran mujeres, seguidos de los parlamentos de los países de la región de las Américas con un 30,6 por ciento. La región del Pacífico tenía la proporción más baja de mujeres, con un 16,3 por ciento.
- ◆ Entre los Estados participantes de la OSCE, el porcentaje promedio de mujeres en el parlamento era del 26,7 por ciento (véase el Cuadro 1).

Tabla 1: Mujeres en el parlamento de los países de la OSCE, promedio regional

Categoría	Cámara única o cámara baja (%)	Cámara alta o senado (%)	Ambas cámaras combinadas (%)
Europa – Estados participantes de la OSCE, incluidos los países nórdicos	28.6	28.1	28.5
Europa – Estados participantes de la OSCE, excluidos los países nórdicos	27.2	28.1	27.4

Fuente: Unión Interparlamentaria (2019) "Women in national parliaments: Regional averages (situation as of 1 April 2019)"; <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world010419.htm>.

Entre los diez principales países en cuanto a la participación de las mujeres, hay seis naciones de América Latina y el Caribe: Cuba, Bolivia, México, Granada, Nicaragua y Costa Rica que han logrado la paridad de género o se han acercado a ella.

Se están haciendo progresos. En 2007 las mujeres constituían solo el 17 por ciento de personas parlamentarias de todo el mundo, y solo 18 países alcanzaban o sobrepasaban el 30 por ciento de representación femenina.¹¹

Dentro de los parlamentos, la distribución de los miembros o líderes de los comités también tiende a ser por género; la salud y la educación cuentan con más mujeres parlamentarias que en los comités de defensa, presupuestos y asuntos exteriores, los cuales suelen estar dirigidos por hombres. Es significativo que los avances logrados en el último decenio se estén traduciendo en comisiones parlamentarias equilibradas desde el punto de vista del género en algunos contextos.

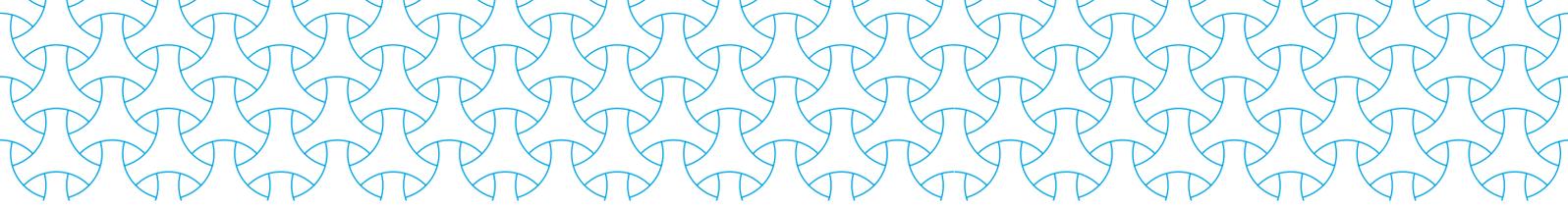
Tanto los hombres como las mujeres parlamentarias comparten la responsabilidad de hacer que la supervisión parlamentaria refleje mejor a la población en general. El logro de la igualdad de género tiene que ser un objetivo del parlamento en sí mismo. Un parlamento más diverso e inclusivo constituye un organismo más eficaz para asegurar que todas sus funciones de supervisión integren una perspectiva de género.

* Los datos sobre las mujeres en los parlamentos nacionales fueron publicados por la Unión Interparlamentaria, <https://data.ipu.org/>.

Referencias

1. Asamblea Parlamentaria de la OSCE (2018) "Gender balance report: Taking urgent action in the OSCE region to end gender-based violence", Berlin: OSCE, pág. 10.
2. ECOSOC (1997) "Agreed conclusions 1997/2", <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSO-CAC1997.2.PDF>.
3. ONU Mujeres (2019) "Glosario de Igualdad de Género", <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36> (consultado el 29 de enero de 2019).
4. Unión Interparlamentaria (2011) *Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas*, Ginebra: UIP.
5. Por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx> (consultado el 26 de marzo de 2019); la Declaración de Ottawa de 1995 de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE exhortó a los Estados participantes a "garantizar que todas las personas pertenecientes a diferentes segmentos de sus poblaciones sean objeto de igual respeto y consideración en sus constituciones, legislación y administración y que no haya subordinación, explícita o implícita, sobre la base de ... la orientación sexual"; Unión Europea (2013) "Directrices para promover y proteger el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI)".
6. En el Líbano, por ejemplo, aunque la homosexualidad no está explícitamente prohibida, algunos elementos del Código Penal penalizan las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo. Esto disuade a las personas LGBTI de denunciar una violación por temor a ser enjuiciadas y encarceladas. L. Khattab y H. Myrtilinen (2014) "Gender, security and SSR in Lebanon", Beirut: International Alert.
7. S. Lunn (2010) "The democratic control of armed forces in principle and practice", en H. Born, P. Fluri y S. Lunn (eds.) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Ginebra: DCAF, pág. 24.
8. Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (2017) *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights, Safeguards and Remedies in the EU. Volume II: Field Perspectives and Legal Update*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, pág. 65.
9. UIP y PNUD (2017) "Informe Parlamentario Mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno", Tignieu-Jamezieu: Courand et Associés, pág. 15.
10. UIP (2019) "Women in national parliaments", 1º de abril, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&-year=2019>.
11. UIP (2007) "Women in national parliaments", 30 de abril, <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world300407.htm>.





4. ¿Cómo sería la supervisión parlamentaria del sector de seguridad que promueve la igualdad de género e integra una perspectiva de género?

Esta sección presenta una visión de lo que implica un enfoque en la igualdad de género en la función de supervisión de los parlamentos, y examina las características clave que promueven la seguridad al integrar una perspectiva de género.

Las principales áreas examinadas son la definición de seguridad y necesidades de seguridad de manera inclusiva, con perspectiva de género; legislación y estructuras efectivas para abordar la VG; incorporar la perspectiva de género en la presupuestación; y PAN de Mujeres, Paz y Seguridad. Esta sección presenta ejemplos de África, América Central, Macaronesia, América del Norte y el sudeste de Europa.

En la sección 5 se examina cómo los parlamentarios pueden lograr esta visión.

4.1 La seguridad y las necesidades de seguridad son definidas de manera inclusiva y con una perspectiva de género

Los parlamentos que son eficaces en su función de supervisión exponen una visión de la seguridad nacional inclusiva. En la consecución de este objetivo, los parlamentos apoyan la RSS “profundizando la apropiación nacional; desarrollando una visión de la seguridad, dando forma a marcos jurídicos sólidos; garantizando una mejor dirección de las finanzas públicas, fomentando una cultura de servicio y proporcionando un enfoque más inclusivo y receptivo”.¹ Se garantiza la igualdad de acceso a los servicios de seguridad y a los mecanismos de rendición de cuentas a las mujeres, los hombres y las personas de diversos orígenes, orientación sexual e identidades y expresiones de género. Sin ello, el sector de seguridad corre el riesgo de reforzar las desigualdades de género existentes al permitir que los miembros más poderosos de la sociedad (incluido el propio personal de las instituciones de seguridad) dominen a los demás.

Las audiencias públicas pueden ayudar a los parlamentos a evaluar y documentar la necesidad de la evolución jurídica. Un ejemplo del Togo pone de relieve la forma en que se pueden apoyar los procesos legislativos mediante consultas públicas sobre la violencia contra las mujeres y las niñas. En 2010, las parlamentarias del Togo organizaron consultas nacionales sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, con el apoyo de organizaciones socias internacionales, incluida la Unión Interparlamentaria. Haciendo uso de sus posiciones de liderazgo dentro del parlamento, mujeres como la Vicepresidenta del Parlamento y la Presidenta de la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos movilizaron el apoyo de las organizaciones socias internacionales y las partes interesadas nacionales dentro y fuera de la Asamblea Nacional, el organismo legislativo del Togo. Los resultados de este proceso, que abarcó todas las regiones y provincias del país, sirvieron de base para la elaboración de propuestas de legislación sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, por primera vez en Togo. Se estableció un equipo de edición inclusivo, integrado por activistas de los

Imagen: Integrantes del Parlamento Europeo visitan Turquía para evaluar la respuesta a la crisis de refugiados de Siria, 2016 © European Union 2016 - European Parliament.

derechos de la mujer, especialistas independientes en cuestiones jurídicas y de género, asesores técnicos del Ministerio de Promoción de la Mujer y un grupo base de parlamentarios y parlamentarias de diferentes partidos políticos, para elaborar el contenido del proyecto de ley. La versión final fue revisada durante un retiro de una semana por el equipo de redacción antes de ser presentada a la Asamblea Nacional. Aunque la ley no había sido aprobada en el momento de redactar el presente informe, este proceso ha servido para incluir la cuestión de la violencia contra las mujeres y las niñas en el programa de la Asamblea Nacional y ha dado a otras partes interesadas un punto de entrada para abogar por mejoras legales.²

El parlamento de El Salvador ofrece otro ejemplo de cómo se pueden definir de manera inclusiva la seguridad y las necesidades de seguridad. En 2015 el Parlamento salvadoreño aprobó una ley que tiene en cuenta los desafíos específicos en materia de seguridad a los que se enfrenta la comunidad LGBTI. Un diálogo entre los MP y la comunidad LGBTI llevó a la conclusión de que era necesario endurecer las sanciones por los delitos motivados por el odio basado en la orientación sexual y la identidad de género. La violencia contra la comunidad LGBTI y la impunidad de los ataques perpetrados por actores no estatales, especialmente las pandillas, son un problema serio. El sistema de justicia salvadoreño menciona:

... no ha reconocido ni investigado los delitos de odio contra las personas LGBTI, lo que causa que las personas sean vulnerables a los ataques y no tengan derecho a un resarcimiento. En particular, las personas transexuales han sido objeto de brutales asesinatos. En la mayoría de estos casos no se hace una investigación y en ningún caso se ha dado lugar a un enjuiciamiento satisfactorio.³

Para hacer frente a esta situación, la Asamblea Legislativa, el Parlamento unicameral de El Salvador, aprobó una reforma del Código Penal en 2015. La reforma introdujo penas más severas para el homicidio y las amenazas motivadas por el odio, “incluyendo por motivos de raza, etnia, opiniones políticas, religión, género, identidad y expresión de género, orientación sexual o cualquier otro equivalente”.⁴

Al igual que en El Salvador, la Federación de Bosnia y Herzegovina adoptó medidas en 2014 para enmendar el hecho de que los delitos motivados por el odio no se abordaran en su Código Penal. El Grupo de Mujeres Parlamentarias de la Cámara de Representantes de la Federación, la cámara baja del parlamento, colaboró con una coalición de la sociedad civil que estaba luchando contra la incitación al odio y los delitos motivados por el odio. El Grupo redactó una enmienda al Código Penal que incluía disposiciones para los delitos de odio cometidos por motivos de orientación sexual e identidad de género. Posteriormente, el Grupo de Mujeres presentó al Parlamento un amplio proyecto de ley de enmiendas al Código Penal. En febrero de 2016, la Cámara de Representantes de Sarajevo aprobó el proyecto de ley.⁵

4.2 La legislación y estructuras vigentes abordan la VG

Un parlamento que lleva a cabo una supervisión eficaz del sector de seguridad para promover la igualdad de género garantiza que se apruebe una legislación integral para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar la VG. Un parlamento que lleva a cabo una supervisión eficaz del sector de seguridad para promover la igualdad de género garantiza la aprobación de una legislación amplia para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar a VG. La legislación debe abarcar todas las formas de violencia sexual, incluido (pero no limitado a) el acoso sexual; la violencia doméstica y la violación conyugal; violación masculina perpetrada por hombres; el matrimonio, el embarazo o el aborto forzados; la trata con fines de explotación sexual; la mutilación genital; y los asesinatos por motivos de honor. La legislación debe establecer sanciones apropiadas para los autores y apoyo a las víctimas.

Un sector de seguridad eficaz protege a todos y todas de la violencia y la discriminación, incluidas las mujeres en toda su diversidad (sin importar edad, discapacidad, etc.) y las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género. Por ejemplo, las investigaciones indican que las mujeres con discapacidad tienen más probabilidades de sufrir violencia doméstica, abuso emocional y agresión sexual que las mujeres sin discapacidad. Las mujeres con discapacidad también pueden sentirse más aisladas e incapaces

de denunciar el abuso, o pueden depender del abusador para su cuidado. La discriminación basada en la orientación sexual o la identidad y expresión de género consiste en un trato injusto o una distinción arbitraria basada en la orientación sexual no heterosexual real o percibida de una persona (por ejemplo, ser lesbiana, homosexual o bisexual), o basada en la forma en que una persona identifica y expresa su género en términos de apariencia, gestos y comportamiento.

Un parlamento que lleve a cabo una supervisión eficaz del sector de seguridad para promover la igualdad de género aborda los prejuicios y la discriminación por motivos de género impulsando la reforma legislativa y normativa, la capacitación del personal del sector de seguridad, la inclusión de más mujeres en el sector de seguridad, la investigación de antecedentes para excluir del sector de seguridad a los autores de actos de violencia sexual y la mejora de los procedimientos judiciales para atender mejor las necesidades de las personas supervivientes y testigos, reconociendo al mismo tiempo las necesidades particulares de los diversos grupos de mujeres, hombres, niñas y niños. Además, los parlamentos pueden servir de foro para aumentar la conciencia social sobre los efectos de la violencia por motivos de género.

En el contexto de la supervisión del sector de seguridad para promover la igualdad de género, las comisiones parlamentarias desempeñan un papel importante en el examen de las leyes nacionales vigentes con miras a garantizar que se prohíba estrictamente la discriminación por motivos de género, orientación sexual o identidad de género, que las leyes nacionales estén en consonancia con estándares y normas del derecho internacional de derechos humanos y que el marco legislativo proporcione una base suficiente para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar, sin discriminación, diversas formas de VG. Por ejemplo, cuando las leyes sobre violencia doméstica no se aplican a parejas del mismo sexo que viven juntas, esto hace vulnerables a las personas LGBTI. Al examinar las leyes concernientes a la violencia doméstica, los parlamentarios pueden asegurarse de que la ley proteja a las personas víctimas de la violencia doméstica que no están en un matrimonio heterosexual tradicional.

Los parlamentos desempeñan un papel importante en la supervisión y la legislación de los procesos de paz, un papel que se menciona en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Los organismos regionales, entre ellos la Unión Europea, la OTAN y la Unión Africana, también han elaborado marcos sólidos en torno a la igualdad de género y los derechos de las mujeres, haciendo hincapié en la función de los parlamentos en la construcción de una paz sostenible. Por ejemplo, en el artículo 42 del Marco de la Unión Africana para la reforma del sector de seguridad de 2013 se establece que la Unión Africana:

... aconseja a los Estados miembros que alienten y apoyen a sus asambleas legislativas para que supervisen la labor del sector de seguridad. Además, (las asambleas legislativas) elaborarán y aprobarán leyes, normas y reglamentos de las respectivas instituciones del sector de seguridad y encomendarán a comités especializados que ejerzan la supervisión en nombre de la asamblea legislativa y le informen periódicamente.⁶

La Decisión N° 7/14 del Consejo Ministerial de la OSCE sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra la mujer pide a todos los Estados participantes de la OSCE, incluidas las entidades competentes y los parlamentos, que elaboren (entre otras cosas) políticas nacionales amplias y coordinadas destinadas a combatir todas las formas de violencia contra las mujeres.⁷

Los conflictos armados y su legado plantean desafíos particulares y oportunidades potenciales para una supervisión parlamentaria con perspectiva de género (véase el Cuadro 6). Durante la reforma del sector de justicia después de un conflicto, los parlamentarios pueden garantizar que la VG se incluya en el mandato de las comisiones de la verdad y los tribunales especiales. El Parlamento de Croacia proporciona un buen ejemplo de cómo se aborda la VG durante un conflicto. En 2015 Croacia aprobó la Ley Nacional de Guerra, que prescribía medidas de apoyo a las mujeres víctimas de violencia sexual en las guerras de 1991-1995. Esta legislación pionera convirtió a Croacia en un líder europeo en lo que respecta a la legislación sobre la violencia sexual durante los conflictos.⁸

Cuadro 6: Supervisión parlamentaria en contextos afectados por conflictos

Los parlamentos deben ser conscientes del hecho de que las funciones de género experimentan cambios significativos en tiempos de conflicto y en procesos de paz posteriores al conflicto. Los procesos de paz brindan distintas oportunidades para que los parlamentos hagan que su supervisión del sector de seguridad sea más inclusiva y diversa.

Durante el conflicto, las mujeres y los hombres asumen nuevas responsabilidades. Para las mujeres, esto implica con frecuencia desempeñar funciones contrarias a las tradicionales. En la etapa posterior al conflicto, existen nuevas oportunidades para que las mujeres se integren en las instituciones del sector de seguridad y el parlamento. Las mujeres participan cada vez más en las negociaciones de paz, reuniones de donantes y otros procesos de planificación de la reconstrucción. Con base en estas experiencias y habiendo participado en una lucha armada, las mujeres reclaman su inclusión en las estructuras políticas del posconflicto.

Asimismo, los procesos de paz pueden presentar oportunidades para que excombatientes armados reciban capacitación en género. Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración pueden presentar oportunidades para cerrar la brecha de género; por ejemplo, las mujeres excombatientes pueden tener la oportunidad de unirse a instituciones del sector de seguridad.

Un parlamento que promulga una legislación eficaz con respecto a la VG asegura que las leyes estén redactadas en un lenguaje que sea sensible al género. Se asegura de que las leyes no excluyan a hombres o mujeres, ni den la impresión de que se aplican solo a un sector particular de la población. Para evitar la exclusión y la discriminación, la legislación y las políticas de seguridad utilizan un lenguaje que reconoce que la sociedad, así como cualquier institución específica, se compone de diferentes grupos con diferentes necesidades. El lenguaje apropiado también sirve como recordatorio de que ciertos puestos dentro del sector de seguridad no están reservados solo para hombres o mujeres.⁹

Para abordar mejor el tema de la VG, se han creado en varios países de América Latina comisarías de policía especializadas para las mujeres. La idea de estas comisarías es que las mujeres se sientan más libres de denunciar la violencia sexual al no tener que encarar a oficiales masculinos. Nicaragua es un país que se destaca por haber creado con éxito comisarías de policía para mujeres, al tiempo que muestra las complejidades que conlleva abordar la VG.* Aunque, inicialmente, las mujeres nicaragüenses que experimentaron VG denunciaban en mayor número, la legislación nacional recientemente aprobada ha dado un paso atrás al respecto. Una nueva ley exige que las víctimas de la VG inicien primero intentos de reconciliación con el perpetrador antes de que se puedan adoptar otras medidas legales, lo que ha dado lugar a una disminución del número de mujeres que acuden a las comisarías para confrontar a los perpetradores. Esto demuestra que es fundamental que los MP examinen el marco legislativo con miras a identificar los vacíos legales o leyes contradictorias que obstaculizan las iniciativas para hacer frente a la VG. Es más, el parlamento debe evaluar los posibles efectos negativos y positivos de los cambios legislativos propuestos en los hombres, los niños, las mujeres y las niñas de todos los sectores de la sociedad.

4.3 El género se incorpora en la presupuestación

El “poder de la cartera” está en el centro de los poderes parlamentarios en la gobernanza del sector de seguridad. Un parlamento que lleva a cabo una supervisión eficaz del sector de seguridad para promover la igualdad de género adopta un enfoque sistemático para integrar una perspectiva de género en la evaluación y aprobación de las propuestas presupuestarias y las adquisiciones. Para ello es necesario conocer los efectos que las políticas gubernamentales, las asignaciones presupuestarias y los desembolsos tienen en las mujeres, las niñas, los hombres y los niños, así como en las personas de diversa procedencia. Se evalúa “si se han hecho suposiciones ciegas o sesgadas en cuanto al género sobre los beneficiarios de un proceso o política, quién es el objetivo del proceso o la política y si todos los grupos se beneficiarán por igual”.¹⁰

* Se examina en la Herramienta 2, “Género y Labores Policiales”.

La Red de Mujeres Parlamentarias de Cabo Verde se dedica a la supervisión de presupuestos con perspectiva de género. Con la ayuda de personas expertas en cuestiones de género y de ONU Mujeres, la red elaboró un análisis basado en los resultados del presupuesto del país para 2015. Posteriormente, abogó con éxito por la reasignación de fondos para el Programa de Fortalecimiento de la Igualdad y la Equidad de Género.¹¹ La persistente supervisión legislativa de la red dio como resultado un presupuesto con más perspectiva de género.

Serbia ofrece otro ejemplo de presupuestación con perspectiva de género. El gobierno serbio introdujo formalmente la presupuestación con perspectiva de género con la adopción de una nueva ley de sistema presupuestario por parte del Parlamento serbio en 2015. La ley especifica la igualdad de género como uno de los objetivos del presupuesto, que se introducirá de forma gradual y se aplicará plenamente para 2020. Para poder cumplir los requisitos de la ley, los funcionarios públicos participaron en 2015 y 2016 en una capacitación coordinada al más alto nivel por el Organismo de Coordinación para la Igualdad de Género y el Ministerio de Hacienda.¹²

4.4 El Parlamento desempeña un papel en los planes de acción nacionales sobre Mujeres, Paz y Seguridad

Un parlamento que integra una perspectiva de género y promueve la igualdad de género se compromete a aplicar la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (véase Cuadro 7).

Cuadro 7: La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad

En 2000 se aprobó la pionera Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En ella se reconoció que las mujeres y los hombres tienen experiencias diferentes en los conflictos, necesidades diferentes una vez concluido el conflicto, perspectivas diferentes sobre las causas y los resultados de los conflictos y contribuciones diferentes para aportar a un proceso de consolidación de la paz. Posteriormente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha aprobado otras nueve resoluciones que abordan la cuestión de las mujeres y el conflicto, que en conjunto constituyen la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad: Resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019). Los objetivos de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad son:

- ✦ promover la igualdad de género y fortalecer la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los aspectos de la prevención de conflictos, los procesos de paz, las operaciones de paz y la consolidación de la mismas.
- ✦ mejorar la protección de las mujeres en los contextos afectados por conflictos y poner fin a la violencia sexual relacionada con los conflictos y a la impunidad por esos delitos.
- ✦ garantizar que la participación internacional en los contextos afectados por conflictos aborde las necesidades específicas de las mujeres y mejore la protección de sus derechos.

La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad hace especial énfasis en la participación de las mujeres en la toma de decisiones en materia de seguridad y en el sector de seguridad, así como en el acceso de las mujeres a la justicia. Véase el documento de orientación política sobre “Un Enfoque de Gobernanza del Sector de Seguridad para las Mujeres, la Paz y la Seguridad” para un análisis más detallado.

Más de 75 países alrededor del mundo han implementado el PAN sobre Mujeres, Paz y Seguridad.¹³ Los PAN sobre Mujeres, Paz y Seguridad pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la igualdad de género en el sector de seguridad y en la transformación del sector de seguridad para que responda mejor a las diversas necesidades de género.*

Los parlamentos pueden desempeñar un papel central en el desarrollo de los PAN sobre Mujeres, Paz y Seguridad, para garantizar que se mantenga el enfoque en las mujeres, la paz y la seguridad, además de hacer seguimiento a la implementación de los mismos. Por ejemplo, el 68 por ciento de los parlamentos que participan en la Asamblea Parlamentaria

* Véase la Herramienta 1 para un análisis de los PAN sobre Mujeres, Paz y Seguridad y su relación con una gobernanza del sector de seguridad y la RSS con perspectiva de género.

de la OTAN están monitoreando la implementación de los PAN de su país.¹⁴ Para supervisar la aplicación de los PAN, los parlamentos disponen de una serie de instrumentos como debates plenarios, reuniones de comités, audiencias, consultas a ministros, funcionarios o personas expertas del gobierno, y la elaboración y el análisis de informes.

En numerosos países, los parlamentarios participan en la elaboración y el examen de informes sobre la ejecución por parte del gobierno de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. En el Reino Unido, en 2006 se estableció el Grupo parlamentario multipartidario sobre Mujeres, Paz y Seguridad, que reúne a parlamentarios, encargados de la formulación de políticas y la sociedad civil, que se centra en el cumplimiento por el Reino Unido de sus compromisos en materia de mujeres, paz y seguridad. Este grupo examina anualmente el informe del gobierno sobre la aplicación del PAN, fortaleciendo así la rendición de cuentas parlamentaria y pública.¹⁵

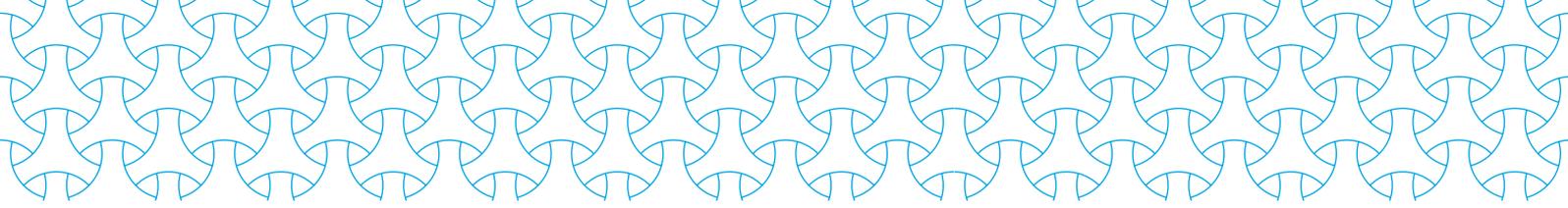
Las consultas y las mociones pueden ser medidas eficaces. Los parlamentarios utilizan las consultas para responder a las emergencias, los acontecimientos actuales y las prioridades emergentes. Por ejemplo, el Parlamento alemán interrogó al gobierno federal alemán sobre la violencia sexual en misiones internacionales unos meses después de que se descubriera que funcionarios de Oxfam habían explotado sexualmente a víctimas del terremoto de Haití de 2010. Una intervención similar tuvo lugar en los Países Bajos, donde en 2016 la Cámara de Representantes presentó una moción durante una sesión plenaria en la que pedía al Ministro de Defensa que garantizara la presencia de expertos en cuestiones de género a tiempo completo en el Ministerio de Defensa y sus operaciones, y que facilitara la participación de las mujeres en todas sus secciones.

Los parlamentos también pueden utilizar su poder presupuestario para supervisar el gasto del gobierno en la ejecución de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. En Canadá, por ejemplo, los Comités Parlamentarios Permanentes de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional y de Defensa Nacional se reúnen al menos tres veces al año para examinar el gasto de los departamentos gubernamentales responsables de la aplicación de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. En 2018 esta supervisión permitió a los parlamentarios interrogar al Ministro de Defensa Nacional. Las preguntas se centraron en el reclutamiento de mujeres, los compromisos del Ministerio de Defensa con las operaciones de paz y sus políticas sobre la eliminación de conductas sexuales perjudiciales e inapropiadas en el ejército.¹⁶

Referencias

1. DCAF (2015) "Parlamentos: Funciones y responsabilidades en la buena gobernanza del sector de seguridad", SSR Backgrounder Series, Ginebra: DCAF, pág. 12.
2. Este ejemplo se ha tomado de A. Fofana Ibrahim, A. Sivalie Mbayo y R. McCarthy (2015) "Integrating gender in security sector reform and governance", en O. Moderan y L. Boström (eds.) *Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa*, Ginebra: DCAF.
3. Parlamentarios para la Acción Global (2019) "Parliamentarians driving progressive law reform", 3 de marzo, <https://www.pgaction.org/inclusion/case-studies/parliamentarians-driving-progressive-law-reform.html>.
4. Ibid.
5. Ibid.
6. Unión Africana (2013) "Policy framework on security sector reform", Addis Ababa: Comisión de la Unión Africana.
7. OSCE (2014) "Prevenir y combatir la violencia contra la mujer", Decisión N° 7/14 del Consejo Ministerial de la OSCE.
8. S. Ferbach y A. Reeves (2018) "The role of parliaments in OTAN member countries in advancing the Women, Peace and Security Agenda", Ginebra: DCAF, pág. 12.
9. Fofana Ibrahim et al., nota 2 supra, pág. 72.
10. UIP y PNUD (2017) "Informe Parlamentario Mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno", Tignieu-Jamezieu: Courand et Associés, pág. 20.
11. Portal AGORA para el Desarrollo Parlamentario (2016) "Parliamentary oversight of gender equality", 26 de febrero, <https://agora-parl.org/interact/blog/parliamentary-oversight-gender-equality> (consultado el 1º de septiembre de 2019).
12. ONU Mujeres y Gobierno de Serbia (2018) "Gender responsive budgeting: An emerging Serbian best practice in managing public finance reform for gender equality, 2008 - 2017", https://www.undp.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/UNW_GRB_03%202017_ENG_digital_0030%20FINAL.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.
13. Consulte la recopilación de información de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad sobre los PAN en el sitio web de PeaceWomen, <http://peacewomen.org>.
14. Ferbach y Reeves, nota 8 supra.
15. Ferbach y Reeves, nota 8 supra. Acción de género para la paz y la seguridad (2019) "All-Party Parliamentary Group on Women, Peace and Security", <http://gaps-uk.org/about/appg/> (consultado el 9 de diciembre de 2019).
16. Ferbach y Reeves, nota 8 supra, pág. 16.





5. ¿Cómo puede la supervisión parlamentaria del sector de seguridad ayudar a promover la igualdad de género e integrar una perspectiva de género?

En esta sección se describen algunos mecanismos clave mediante los cuales se puede fortalecer la supervisión parlamentaria del sector de seguridad a fin de promover la igualdad de género. La estrategia general es integrar una perspectiva de género en todos los aspectos del trabajo parlamentario. Según lo descrito por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas:

La incorporación de la perspectiva de género en el poder legislativo es la transformación interna de la institución (“cómo se realiza el trabajo”), de sus resultados (“lo que se legisla” y “qué contenido tiene la legislación”) y de sus vínculos (“con quién dialoga”, “a quién controla”, “a quién debe rendir cuentas”).¹

Para integrar una perspectiva de género en la supervisión del sector de seguridad, algunos mecanismos más específicos son:

- ◆ el análisis de género del sector de seguridad, incluso en el control presupuestario.
- ◆ la participación de una infraestructura de género dedicada, como un comité parlamentario sobre la igualdad de género o un grupo parlamentario de mujeres, en la supervisión del sector de seguridad.
- ◆ procesos inclusivos, contacto con las comunidades.
- ◆ fortalecer la colaboración con las instituciones de defensoría que participan en la supervisión del sector de seguridad.
- ◆ lograr la paridad de género en el parlamento.

5.1 Análisis de género del sector de seguridad, incluido en el control presupuestario

Integrar una perspectiva de género en la supervisión implica considerar *quién* realiza un proceso o implementa una política, *cómo* se realiza o implementa, con qué *propósito* y si el proceso o la política *promueven la igualdad de género*. La supervisión del sector de seguridad con perspectiva de género implica, por tanto, examinar las leyes, los presupuestos, las políticas y las prácticas relacionadas con el sector de seguridad con miras a garantizar que las necesidades y prioridades de seguridad de todos los hombres y mujeres, independientemente de su orientación sexual e identidades y expresiones de género, se tengan en cuenta y que las instituciones del sector de seguridad respeten, protejan y cumplan los derechos humanos de todos, incluido el de su propio personal.

Hacer esto requiere cierta comprensión, conocimiento y habilidades. Es necesario, ante todo, realizar un análisis de género: un examen crítico de la forma en que las diferencias en las funciones, actividades, necesidades, oportunidades y derechos de los géneros afectan a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños (independientemente de su orientación sexual y de su identidad o expresión de género) en una determinada esfera, situación o contexto normativo.*

* La Herramienta 15, “Integración de Género en el Diseño y Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad”, presenta varios enfoques para el análisis de género, incluida una gama de herramientas de análisis de género que podrían utilizar los parlamentarios.

Imagen: Seis integrantes de la Comisión de Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Género del Parlamento Europeo, representada por todos los partidos, 2011 © European Union 2011 PE-EP/Pietro Naj-Oleari.

Por consiguiente, es esencial fomentar la competencia en materia de género de los parlamentarios de ambos sexos, especialmente los miembros de los comités del sector de defensa y seguridad, mediante sesiones informativas, capacitaciones y otras iniciativas de sensibilización. De hecho, los parlamentos como espacio de trabajo pueden ser un lugar fundamental “para debatir cuestiones fundamentales de la igualdad de género, como la igualdad de remuneración, la igualdad en materia de ascensos, la licencia parental, la eliminación del acoso sexual en el lugar de trabajo y la promoción de horarios de trabajo más flexibles para fomentar un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida privada y un reparto más equitativo de las tareas de crianza de los hijos y el cuidado de otras personas”.² Si los parlamentarios y las parlamentarias tienen, aunque sea una comprensión básica del análisis de género, podrán hacer preguntas importantes y solicitar datos pertinentes.

Los miembros del parlamento también deberían poder contar con su personal y sus departamentos de investigación para apoyar la integración de una perspectiva de género. Los servicios de investigación parlamentaria pueden ser muy adecuados para proporcionar análisis objetivos y concisos que ayuden a los parlamentarios a supervisar cuestiones complejas relacionadas con el sector de seguridad con una perspectiva de género.

En Fiji se creó un comité parlamentario de género para garantizar que las consideraciones de género se tengan en cuenta en la labor de todos los comités y se reflejen en los respectivos informes presentados al parlamento. Además, el Parlamento de Fiji ha adoptado una “Caja de Herramientas de Género” para ayudar a los miembros del comité a realizar evaluaciones de las repercusiones de las cuestiones de género en todos los instrumentos legislativos, incluido el presupuesto.³ En la caja de herramientas se destaca la importancia de reunir datos desglosados por sexo. En palabras de Jiko Luveni, Presidente del Parlamento, “el Reglamento del Parlamento exige que las comisiones parlamentarias utilicen un análisis basado en el género al examinar la legislación o al desempeñar sus funciones de supervisión”.⁴ La capacitación en materia de género, como la que se lleva a cabo en Fiji, puede ser una medida eficaz para convencer a los parlamentarios de ambos sexos de la importancia de una supervisión que tenga en cuenta las cuestiones de género.

Una forma específica de análisis de género es realizar una “auditoría de género”. En la labor parlamentaria, las auditorías de género de todos los presupuestos propuestos y existentes ayudan a revelar el grado en que la desigualdad de género repercute en la seguridad y a determinar qué prioridades de la seguridad de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, así como de las personas de diversos orígenes, orientación sexual e identidad y expresión de género, requieren financiación. Cuando el parlamento examine el presupuesto general, deberá establecer la igualdad de género como objetivo prioritario en los procedimientos presupuestarios. Esos procedimientos pueden “asegurar que las asignaciones estén en consonancia con los compromisos de política en materia de igualdad de género, aumentar la transparencia y verificar si los gastos están produciendo los efectos deseados”.⁵

Una auditoría de género puede determinar si los presupuestos de todas las entidades del sector de seguridad tienen en cuenta las cuestiones de género. A su vez, un presupuesto que tenga en cuenta las cuestiones de género refuerza la legitimidad de la función de supervisión del parlamento. Las auditorías de género deben basarse en una metodología participativa que:

- ◆ considera si las prácticas internas y los sistemas de apoyo conexos para la incorporación de una perspectiva de género son eficaces y se refuerzan mutuamente.
- ◆ vigila y evalúa los progresos relativos realizados en la incorporación de la perspectiva de género.
- ◆ establece una línea de base para la entidad auditada.
- ◆ identifica las lagunas y los desafíos críticos.
- ◆ recomienda formas de abordar estas lagunas y desafíos, de igual forma sugiere estrategias nuevas y eficaces.
- ◆ documenta las buenas prácticas orientadas a lograr la igualdad de género.⁶

Sudáfrica fue uno de los primeros países en introducir una perspectiva de género en su proceso presupuestario. En 1995, aproximadamente un año después de las primeras elec-

ciones democráticas del país, la Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres en Sudáfrica se materializó como un esfuerzo conjunto de los parlamentarios y varias organizaciones de la sociedad civil. La Iniciativa Presupuestaria para la Mujer analizó todas las asignaciones sectoriales del presupuesto del gobierno desde una perspectiva de género para determinar sus efectos diferenciales en las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. La idea subyacente era analizar todas las formas de gasto público o métodos de recaudación de ingresos en el contexto de los beneficios que obtendrían las mujeres y las niñas en relación con los hombres y los niños. La primera fase de la iniciativa se centró en cuatro sectores: bienestar, educación, vivienda y el Programa de Reconstrucción y Desarrollo. La segunda fase incluía esferas como la salud, la justicia, la seguridad, los servicios penitenciarios, el transporte, el hogar y las relaciones exteriores, la agricultura, los asuntos de la tierra y la energía.⁷ Cabe destacar que una clave del éxito fuera la estrecha cooperación entre los parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil.

5.2 Incorporación de las estructuras parlamentarias de género en la supervisión del sector de seguridad

Como se explica en la sección 2, la función de supervisión de los parlamentos en relación con el sector de seguridad tiende a centrarse en los comités de seguridad y defensa. Pueden investigar las actividades de las fuerzas de seguridad y proporcionar un foro público para que los partidos políticos deliberen sobre la política y las actividades de seguridad. Los comités parlamentarios de seguridad y defensa deben comunicarse y cooperar activamente con las estructuras del parlamento dedicadas a las cuestiones de género, por lo general un comité que se centre especialmente en la igualdad de género, o un grupo de mujeres.

En 2015, había 144 organismos parlamentarios con el mandato de abordar la igualdad de género en 116 países. Algunos organismos fueron la Comisión Consultiva para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de Bélgica, la Comisión Permanente de la Cámara de los Comunes sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Canadá, la Comisión para el Empoderamiento de la Mujer de la India, la Comisión para la Igualdad de España, las Comisiones Permanentes de Género de la República Dominicana, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades de la Asamblea de Macedonia del Norte y la Comisión para la Igualdad de Género del Parlamento de Montenegro, la Comisión de Supervisión Sectorial sobre la Mujer y el Género del Parlamento de Sri Lanka, la Comisión para la Igualdad de Género del Parlamento danés, la Comisión para el Empleo y la Igualdad de Finlandia, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades de la Cámara de Representantes de Bosnia y Herzegovina, la Comisión de Género e Infancia del Parlamento de Ghana y el Grupo Parlamentario de Mujeres de El Salvador. Una función esencial de estos comités es celebrar audiencias públicas y consultar con la comunidad política para determinar los efectos de las políticas, programas y leyes en las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. En Moldova, por ejemplo, el Comité de Mujeres ha acudido a los conocimientos especializados de la Plataforma de Igualdad de Género, que comprende 19 organizaciones prominentes de la sociedad civil.⁸

Un grupo de mujeres puede estar compuesto de mujeres provenientes de todos los partidos políticos. Existen grupos de mujeres de todos los partidos en Albania, Bosnia y Herzegovina, Kirguistán, Macedonia del Norte, Polonia, Eslovaquia y los Estados Unidos de América, entre otros países.⁹ Un estudio de OSCE/ODIHR sobre las estructuras para las mujeres parlamentarias en las regiones de la OSCE reveló que, si bien el tipo de sistema parlamentario y político vigente no parece afectar directamente a la aparición de un organismo parlamentario femenino, el entorno político puede influir en el tipo de organismo que surja. Asimismo, la existencia de cuotas legales de género o de medidas voluntarias para apoyar la elección de mujeres al parlamento no parece ser un indicador directo de la probabilidad de que se establezca un organismo parlamentario femenino. No obstante, muchos organismos parlamentarios de mujeres han desempeñado un papel fundamental en la promoción de la introducción de disposiciones sobre cuotas de género en las leyes electorales, en el cabildeo para la modificación de las disposiciones sobre cuotas de género y/o en la supervisión de la aplicación de las disposiciones sobre cuotas.¹⁰

Un buen ejemplo de un grupo de mujeres es la Asociación de Mujeres Parlamentarias y Ex Parlamentarias de El Salvador. Cuando se fundó la asociación, la presidenta pertenecía al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, un antiguo movimiento guerrillero, y la vicepresidenta era del partido de derecha ARENA que había participado en actividades de los escuadrones de la muerte contra la guerrilla durante los años ochenta. Se convirtió en un símbolo para las mujeres y los hombres en el parlamento en términos de cómo el diálogo era posible a través de las líneas partidistas que podrían ser hostiles.¹¹ El objetivo principal de la asociación es ofrecer capacitación a las mujeres parlamentarias en habilidades de liderazgo.¹²

5.3 Procesos inclusivos, contacto con la sociedad civil

La estructura de los comités es un mecanismo importante mediante el cual los parlamentos pueden recabar la opinión de la sociedad civil y otras personas expertas en materia de seguridad. Más allá de la participación en un grupo de mujeres o en un comité de igualdad de género, los comités parlamentarios del sector de defensa y seguridad, además de los comités de igualdad de género, buscan contactar con las organizaciones de mujeres, las personas expertas en cuestiones de género y las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan del sector de seguridad o se centran en los derechos humanos.

Los comités deben asegurarse de que se consulte a diversos grupos de manera significativa (véase el Cuadro 8). Los parlamentos pueden emplear diferentes medios para interactuar con la sociedad civil, como la celebración de diálogos nacionales, la organización de consultas públicas, incluidas las audiencias parlamentarias públicas sobre las leyes propuestas y la solicitud de presentaciones de personas expertas. Por ejemplo, una de las formas en las que Austria ha tratado de abordar la VG es haciendo participar a la sociedad civil en las deliberaciones de la Comisión de Igualdad de Género. En 2018 el comité emprendió una iniciativa especial contra la VG en coordinación con el sector no gubernamental, integrando puntos de vista de la sociedad civil.¹³

Cuadro 8: Realización de consultas diversas e inclusivas

Se debería dar a los representantes de diversos grupos de hombres y mujeres, incluidas las personas LGBTI, la oportunidad de participar en los procesos de reforma jurídica y en la supervisión del sector de seguridad. Esto es crucial para asegurar que las diversas necesidades de las comunidades sean escuchadas y atendidas. En este sentido, es importante recordar que ni las mujeres ni los hombres ni las personas LGBTI son grupos homogéneos y, por lo tanto, es necesario contar con la participación de una gran variedad de grupos para que aporten experiencias, necesidades y opiniones diversas que sirvan de base a la reforma.

La participación de representantes de diversos grupos en los procesos de reforma legal y en la supervisión del sector de seguridad debería ser:

- ✦ amplia - en número suficiente
- ✦ significativa - en las funciones de toma de decisiones e influencia
- ✦ a lo largo de todo el proceso - desde el inicio de la reforma, pasando por la aplicación de las reformas, hasta la evaluación.

¡Debe evitarse activamente el tokenismo (consultar solo a un pequeño número de "personas diversas" simplemente como una muestra formal de inclusión) o el involucramiento solo después de que se hayan tomado decisiones clave!

La función de supervisión de los parlamentos puede consistir en recibir periódicamente información de las organizaciones de la sociedad civil y de las asociaciones de personal femenino del sector de seguridad con respecto a la condición de la mujer en el sector y a las cuestiones que le preocupan actualmente. Cuando sea necesario, también se debe consultar a los grupos de defensa de los derechos de las víctimas y otras organizaciones pertinentes. Esas consultas con la sociedad civil hacen que los parlamentos sean más representativos y eficaces en su función de supervisión. Sobre la base de la información obtenida, los parlamentos pueden cuestionar al poder ejecutivo y, de ser necesario, aprobar leyes para hacer frente a los abusos.

5.4 Cooperación entre los parlamentos y las instituciones nacionales de derechos humanos y las instituciones de defensoría del pueblo para garantizar una supervisión eficaz del sector de seguridad

Como se destacó en la sección 2, las INDDHH y las instituciones de defensoría del pueblo desempeñan un papel importante en la vigilancia de las instituciones del sector de seguridad. Reciben e investigan las denuncias de la población y/o del personal del sector de seguridad y emiten informes y recomendaciones. La violencia de género es frecuente en las instituciones del sector de seguridad de muchos países, y puede entrañar violencia contra los detenidos o las víctimas de delitos, o abusos contra los propios familiares del personal u otros miembros de la comunidad. La investigación y la presentación de informes por parte de las INDDHH y las instituciones de defensoría del pueblo pueden ayudar a identificar, abordar y disuadir comportamientos problemáticos por parte del sector de seguridad o dentro de él, así como a poner de relieve las deficiencias institucionales. En este sentido, una INDDHH o una institución de defensoría del pueblo puede considerarse un aliado fundamental para la función de supervisión de un parlamento. Al supervisar el sector de seguridad, investiga las denuncias, crea conciencia sobre las violaciones de los derechos humanos y garantiza el cumplimiento de las políticas nacionales y el estado de derecho.

La colaboración entre las INDDHH y las instituciones de defensoría del pueblo de un país y su parlamento puede ser un mecanismo eficaz para promover la igualdad de género y abordar la cuestión de la violencia contra las mujeres. En la mayoría de los países, las INDDHH y las instituciones de defensoría del pueblo presentan anualmente un informe al parlamento. Sus informes ofrecen un panorama general de las principales cuestiones de derechos humanos, centrándose en particular en las acciones y prácticas de las instituciones estatales que violan los derechos humanos. Con ellos dan a las comisiones parlamentarias una visión “de la situación general de los servicios y la moral de su personal”.¹⁴ Podrían instar al parlamento a que prevenga y corrija los abusos de los derechos humanos mediante la promulgación de una legislación apropiada; por ejemplo, abogando por que el parlamento apruebe una legislación sensible a cuestiones de género que tenga en cuenta las diferentes necesidades y experiencias de las mujeres y los hombres.

Los parlamentos pueden basarse en la información proporcionada por las INDDHH y las instituciones de defensoría del pueblo para iniciar audiencias sobre los abusos denunciados, y pueden pedirles que informen sobre cuestiones específicas, como las necesidades concretas de las mujeres y las niñas.*

El Departamento para la Igualdad de Género de la Defensoría del Pueblo de Georgia es un buen ejemplo de cómo funciona una institución de defensoría para proteger y promover los derechos humanos de todos los ciudadanos, especialmente de quienes corren riesgo de vulnerabilidad, como las mujeres y la comunidad LGBTI. En su informe de 2016 sobre Georgia, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias reiteró su llamamiento a todos los Estados para que establecieran una “vigilancia de los feminicidios” o “vigilancia de los asesinatos de mujeres relacionados con el género”. Explicó que el propósito de hacerlo era “recopilar y publicar datos (anuales) sobre el número de femicidios (cometidos) y establecer o encargar a un organismo existente que analice cada caso de femicidio, a fin de identificar cualquier fallo en la protección, con miras a mejorar las medidas para la prevención de los femicidios”.¹⁵ En abril de 2017, el Defensor del Pueblo de Georgia asumió la responsabilidad de vigilar los asesinatos de mujeres por motivos de género. En 2018, el Defensor del Pueblo presentó al Parlamento sus conclusiones preliminares sobre la vigilancia: un análisis de seis femicidios y cuatro intentos de femicidio cometidos en 2016. El análisis del Defensor del Pueblo identificó las lagunas en la recopilación de datos, que son esenciales para abordar las deficiencias en la protección de las supervivientes. También se pidió que se introdujera el término “femicidio” en el Código Penal, para facilitar la calificación jurídica del delito, reforzar la proporcionalidad de las sanciones y mejorar el sistema de protección de las víctimas.¹⁶

En 2019 el Centro para la Prevención de Conflictos de la Secretaría y la Oficina de Instituciones Democráticas de la OSCE inició un proceso conducente hacia al establecimiento de

* Para obtener más información sobre las INDDH y la igualdad de género, consúltese OSCE / ODIHR (2012) *Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality* y la nota de orientación de DCAF, OSCE/ODIHR, OSCE (2014), *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*.

una plataforma interinstitucional en la que los organismos de supervisión se reúnan para debatir la gobernanza y la reforma del sector de seguridad en la República de Armenia. La plataforma tiene por objeto reunir a los organismos de supervisión (Asamblea Nacional, Oficina del Defensor de los Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil) con las instituciones del sector de seguridad y justicia (Consejo de Seguridad Nacional, Ministerio de Defensa, policía, Servicio de Seguridad Nacional, Comité de Investigación, Fiscalía y Servicio Especial de Investigación), incluyendo el Consejo Superior de la Judicatura. La integración de una perspectiva de género en los marcos de seguridad será revisada periódicamente por la plataforma.

5.5 Lograr la igualdad de género en el parlamento

En la sección 3 se examina la grave subrepresentación de las mujeres en la mayoría de los parlamentos, en el contexto de la importancia de contar con un parlamento que sea representativo en cuanto a hombres y mujeres, tanto por cuestiones de legitimidad como por la calidad de la supervisión. Así pues, las principales estrategias para integrar una perspectiva de género en la supervisión parlamentaria del sector de seguridad son aumentar el número de candidatas y el número de mujeres elegidas al parlamento, y asegurarse de que las mujeres electas ocupen puestos de dirección dentro del parlamento. La denominada “masa crítica” de al menos el 30% de las mujeres parlamentarias es ampliamente aceptada como punto de referencia para los estándares mínimos. Además, la composición del grupo de candidatos y candidatas al parlamento debe incluir a las comunidades LGBTI, así como a otros grupos tradicionalmente subrepresentados, como las mujeres con discapacidades y las jóvenes.

Como se ha señalado en la sección 3, en los dos últimos decenios se ha producido una clara mejoría en la participación de las mujeres en los parlamentos de todo el mundo. Este progreso es en gran medida el resultado de la introducción de medidas especiales de carácter temporal, como las cuotas o los puestos reservados. Como ha señalado el Comité de la CEDAW, las cuotas y los puestos reservados no deben considerarse una discriminación contra los hombres; más bien constituyen medidas especiales de carácter temporal para revertir las desigualdades y tendencias históricas.¹⁷ La eficiencia y el impacto de estas medidas varían. Kirguistán e Irlanda son ejemplos en los que las cuotas han dado resultados positivos. Pero las medidas especiales de carácter temporal solo son eficaces gracias a su formulación y ejecución, y no existe un modelo universal adecuado para todos los países.¹⁸ Las cuotas legislativas, si bien son jurídicamente obligatorias, no siempre producen automáticamente los cambios deseados en el número de mujeres elegidas. Al mismo tiempo, las cuotas internas de los partidos, aunque solo son medidas voluntarias, han sido más eficaces para lograr una mayor representación de las mujeres en algunos países.

En el debate sobre el número de mujeres, a veces se presta menos atención a los resultados, es decir, a la influencia de la participación de las mujeres en los parlamentos sobre la igualdad de género. Los parlamentos suelen estar “impregnados de normas, prácticas y políticas que discriminan a las mujeres y que dificultan que estas realicen cambios”.¹⁹ Por ejemplo, el aumento de la proporción de mujeres parlamentarias no conduce necesariamente a un papel activo de las mujeres en la toma de decisiones relacionadas con la seguridad, como el desempeño de cargos ministeriales o de alto nivel en las comisiones encargadas del sector de defensa y los servicios policiales (véase el Cuadro 9). A título ilustrativo, al 1º de enero de 2019 las mujeres ocupaban un total de 1.412 carteras ministeriales en los gobiernos; de las cuales, solo 22 mujeres ocupaban carteras de defensa y/o de asuntos de veteranos, 50 de asuntos internos y/o inmigración y 31 de justicia.²⁰ A la vez, la mayoría de los comités de igualdad de género de los parlamentos tienen una composición predominantemente femenina. Sin embargo, es más probable que los comités con diversidad en sus miembros comprendan las necesidades de seguridad de género de sus ciudadanos. Esta mayor comprensión, a su vez, refuerza la legitimidad de dichos comités.

Cuadro 9: La Comisión Parlamentaria para las Fuerzas Armadas Federales de Austria

Austria es un buen ejemplo de los desafíos y avances en la supervisión de los comités. La Comisión Parlamentaria para las Fuerzas Armadas Federales de Austria representa el principio democrático del sistema jurídico austríaco en la esfera militar. La institución es un organismo de supervisión independiente del Consejo Nacional del Parlamento austríaco.

En un principio, la Comisión estaba encabezada por el Ministro de Defensa, lo que limitaba en gran medida su independencia, pero con el paso de los años se ha convertido en un organismo independiente que ya no está sujeto a las directrices del ministro. Ahora, incluso cuando los miembros de la Comisión pierden sus puestos parlamentarios, cumplen su mandato completo de seis años en la Comisión.

En 2016 la Comisión puso en marcha una iniciativa especial sobre el género, cuyo objetivo es incorporar la perspectiva de género en todas las fuerzas armadas. Se hizo un hincapié especial en asegurar el ascenso de la mujer en todos los niveles de toma de decisiones. Austria tiene un ejército de conscripción que se ha abierto a las mujeres solo en las dos últimas décadas. Desde 1998 las mujeres han tenido la opción de presentarse como voluntarias para prestar servicio en las fuerzas armadas. Para el 2018 las mujeres constituían entre el 10% y el 13% de las fuerzas armadas.

En 2018 la Comisión estaba dominada por parlamentarios varones: ninguno de los presidentes y solo dos de los miembros eran mujeres. La limitada diversidad de la Comisión se explica por el hecho de que los partidos políticos de Austria tienden a designar como candidatos a sus respectivos portavoces en el sector de defensa. Éstos, a su vez, tienden a ser exclusivamente masculinos. Por lo tanto, es necesario que las culturas institucionales cambien para que la Comisión sea receptiva a las cuestiones de género.

Fuentes: "The Austrian Parliamentary Commission for the Federal Armed Forces", sitio web del Parlamento de Austria; entrevista con el MP Michael Hammer, Director Ejecutivo de la Comisión Parlamentaria para las Fuerzas Armadas Federales de Austria, Austria, 9 de octubre de 2018; entrevista con Gisela Wurm, miembro de la Comisión Parlamentaria para las Fuerzas Armadas Federales de Austria y Presidenta de la Comisión Parlamentaria sobre la Igualdad de Género (2008-2017), Austria, 13 de octubre de 2018; entrevista con el MP Otto Pendl, Director de la Comisión Parlamentaria para las Fuerzas Armadas Federales de Austria, Austria, 13 de octubre de 2018.

Para que la igualdad de género sea un valor para toda la labor parlamentaria, los parlamentarios y las parlamentarias deben trabajar juntos para transformar la cultura institucional y superar los prejuicios que rigen desde hace mucho tiempo. Se puede incentivar a los parlamentarios varones para que participen en mayor número en los comités de igualdad de género. Se puede dar prioridad a las mujeres parlamentarias en los comités en los que las mujeres están insuficientemente representadas, incluidos los comités encargados de supervisar el sector de defensa y la seguridad.

No obstante, sería erróneo suponer que las mujeres parlamentarias adoptan automáticamente enfoques más sensibles e inclusivos de la supervisión del sector de seguridad. Tanto los hombres como las mujeres tienen prejuicios de género inherentes y pueden ser igualmente inconscientes de las necesidades de seguridad y las posibles vulnerabilidades de las personas dentro de las comunidades con las que tienen poco contacto personal. Si bien las cuotas y otras medidas para garantizar el equilibrio entre los géneros en los parlamentos y las comisiones son un primer paso importante, es imprescindible que todos los miembros de las comisiones parlamentarias reciban apoyo para el aumento de capacidad, a fin de abordar los posibles prejuicios de género y tomar conciencia de las necesidades, los desafíos y las vulnerabilidades relacionadas con la seguridad de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas.

Referencias

1. PNUD (2016) *Guidance Note: Strategies and Good Practices in Promoting Gender Equality Outcomes in Parliament*, Nueva York: PNUD, pág. 5.
2. M. Kaufman (2014) "Engaging men, changing gender norms: Directions for gender-transformative action", *MenEngage y UNFPA Advocacy Brief*, pág. 10.
3. J. Savike (2018) "Fijian Parliament to champion gender equality", *Fiji Times*, 4 de diciembre, <https://www.fjitime.com/fijian-parliament-to-champion-gender-equality>.
4. PNUD (sin fecha) *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit*, Suva: PNUD, pág. 3.
5. A. Fofana Ibrahim, A. Sivalie Mbayo y R. McCarthy (2015) "Integrating gender in security sector reform and governance", en O. Moderan y L. Boström (eds.) *Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa*, Ginebra: DCAF, nota 57, pág. 76.
6. Oficina Internacional del Trabajo (2012) *Manual para facilitadores de auditorías de género: Metodología para las auditorías participativas de género de la OIT*, Ginebra: OIT, pág. 10.
7. DCAF (2011) "Gender and security sector reform: Examples from the ground", Ginebra: DCAF, pág. 65.
8. PNUD, nota 1 supra, págs. 5-6.
9. *Ibid.*, pág. 8.
10. OSCE/ODIHR (2013) "A comparative study for structures of women MPs in the OSCE region", Varsovia: OSCE/ODIHR.
11. Entrevista telefónica con la MP salvadoreña Nidia Díaz (FMLN), 3 de marzo de 2019; entrevista con la MP salvadoreña Gloria Salguero Gross (ARENA), San Salvador, El Salvador, 7 de marzo de 2014.
12. Entrevista con la MP salvadoreña Nidia Díaz, 3 de marzo de 2019.
13. Entrevista telefónica con Gisela Wurm, miembro de la Comisión Parlamentaria para las Fuerzas Armadas Federales de Australia y Presidenta de la Comisión Parlamentaria sobre la Igualdad de Género (2008-2017), Austria, 13 de octubre de 2018.
14. W. F. van Eekelen (2010) "The democratic control of the armed forces: The national and international parliamentary dimension", en H. Born, P. Fluri y S. Lunn (eds.) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Ginebra: DCAF, pág. 58.
15. ONU Mujeres Georgia (2018) "Women's rights advocates in Georgia call for tougher response to femicide", 17 de mayo, <http://georgia.unwomen.org/en/news/stories/2018/05/womens-rights-advocates-in-georgia-call-for-tougher-response-to-femicide>.
16. *Ibid.*
17. Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.
18. Véase, como ejemplo, I. Luciak (2009) *Gender and Democracy in Cuba*, Gainesville, FL: University Press of Florida.
19. PNUD, nota 1 supra, pág. 1.
20. UIP/ ONU Mujeres (2019) "Map of women in politics", <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>; ONU Mujeres (2015) "Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", New York: ONU Mujeres; M. Bastick (2018) "Gender and security sector reform", en C. E. Gentry, L. J. Shepard and L. Sjoberg (eds.) *Routledge Handbook of Gender and Security*, Londres: Routledge.



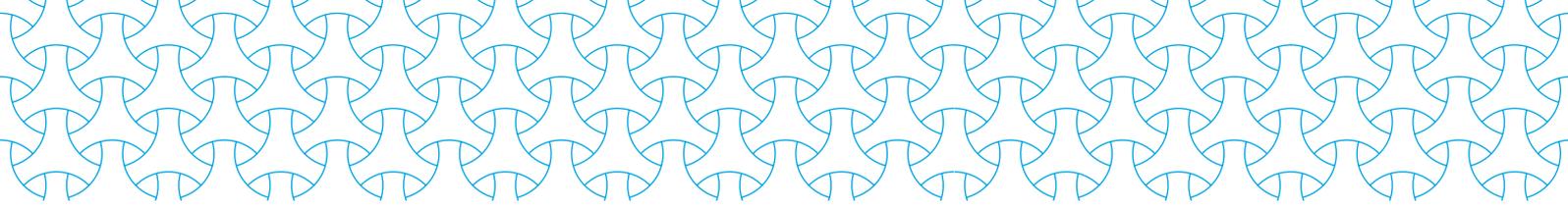
United Nations
Secretary-General's Campaign

UNITE to **END VIOLENCE AGAINST WOMEN**
ASIA-PACIFIC

strong hands stop violence against women and girls

Connect with us
FACEBOOK.COM/SAYNO.UNITE
TWITTER.COM/SAYNO_UNITE
ENDVIOLENCE.UN.ORG





6. Recomendaciones clave para integrar una perspectiva de género en la supervisión parlamentaria del sector de seguridad

- ◆ Llevar a cabo un *análisis de género* de la legislación en materia de seguridad e introducir y reforzar *iniciativas presupuestarias que tengan en cuenta el género*.
- ◆ *Fomentar la capacidad en materia de género de los parlamentarios de ambos sexos*, especialmente los miembros de los comités del sector de defensa y seguridad, mediante sesiones informativas, capacitaciones y otras iniciativas de sensibilización.
- ◆ Apoyar la firma, ratificación y plena aplicación de los *tratados y convenciones internacionales y regionales* que ordenan la promoción de la igualdad de género en el sector de seguridad, como la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- ◆ Adoptar una *legislación eficaz para hacer frente a la violencia de género* contra las mujeres y las niñas, los hombres y los niños y las personas de diversos orígenes, contemplando cualquier edad, discapacidad, orientación sexual e identidad y expresión de género.
- ◆ Involucrar al *comité de género* parlamentario y al *grupo de mujeres* parlamentarias en la supervisión del sector de seguridad.
- ◆ *Lograr la igualdad de género en el parlamento* mediante la aplicación de medidas especiales de carácter temporal como las cuotas, la reforma de los sistemas electorales y el apoyo al aumento de capacidad de los partidos políticos y las candidatas.
- ◆ Aumentar la representación de *las mujeres parlamentarias en los comités del sector de defensa y seguridad*.
- ◆ *Involucrar a la sociedad civil*, especialmente a las organizaciones de mujeres, en la formulación de políticas de seguridad a través de consultas amplias, audiencias públicas y otros mecanismos formales e informales.
- ◆ *Cooperar con las instituciones de defensoría del pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos* para incorporar la incorporación de la perspectiva de género en la labor parlamentaria.
- ◆ Exigir, vigilar y supervisar *los planes de acción nacionales sobre Mujeres, Paz y Seguridad*.



7. Recursos adicionales

Sitios web

DCAF <https://www.dcaf.ch>

I Know Politics www.iknowpolitics.org

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo www.idrc.ca

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral www.idea.int

Unión Interparlamentaria (UIP) www.ipu.org

OSCE/ODIHR <https://www.osce.org/odihr/gender-equality>

ONU Mujeres www.unwomen.org

Conjunto de datos del Banco Mundial sobre la proporción de mujeres parlamentarias <https://data.worldbank.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS>

Guías y manuales

Aguja, Mario y Hans Born (eds.).(2017) *The Role of Parliament in Police Governance: Lessons Learned from Asia and Europe*, Ginebra: DCAF.

Bastick, Megan (2014) *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, OSCE.

Bastick, Megan (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: DCAF.

Instituto Europeo de la Igualdad de Género (2019) *Toolkit on Gender-Sensitive Parliaments*, www.Eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments (consultado el 1 de September de 2019).

Gentry, Caron E., Laura J. Shepard y Laura Sjoberg (eds) (2018) *Routledge Handbook of Gender and Security*, Londres: Routledge.

Ibrahim, Aisha Fofana, Alex Sivalie Mbayo and Rosaline MCarthy (2015) "Integrating gender in security sector reform and governance", in Ornella Moderan (ed.) *Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa*, Ginebra: DCAF.

Johannsen, Agneta M. (2009) "Training resources on parliamentary oversight of the security sector and gender", en Megan Bastick y Kristin Valasek (eds) *Gender and Security Sector Reform Training Resource Package*, Ginebra: DCAF.

Imagen: Personas del público celebran avances para la aprobación de la ley para prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres en la Asamblea Nacional en Ecuador, 2017 © Alexander Moya / Asamblea Nacional del Ecuador.

Moderan, Ornella y Lisa Boström (eds) (2015) *Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa*, Ginebra: DCAF.

OSCE/ODIHR (2017) *Making Laws Work for Women and Men: A Practical Guide to Gender-Sensitive Legislation*, Varsovia: OSCE/ODIHR.

Palmieri, Sonia (2011) *Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice*, Ginebra: IPU.

UNDP (2016) *Guidance Note: Strategies and Good Practices in Promoting Gender Equality Outcomes in Parliament*, Nueva York: UNDP.

UNDP y Parlamentarios para la Acción Global (2017) *Promoviendo los derechos humanos y la inclusión de las personas LGBTI: un manual para los parlamentarios y las parlamentarias*, Nueva York: UNDP.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York: Naciones Unidas.

ONU Mujeres (2012) *Manual de planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres*, Nueva York: ONU Mujeres.

ONU Mujeres, OMS, PNUD y UNODC (2015) *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de atención*, Nueva York: Naciones Unidas.

Artículos e informes

Ferbach, Sarah y Audrey Reeves (2018) "The role of parliaments in OTAN member countries in advancing the Women, Peace and Security Agenda", Ginebra: DCAF.

UIP y PNUD (2017) "Informe parlamentario mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del Parlamento para pedir cuentas al gobierno", Tignieu-Jameyzieu: Courand et Associés.

Kaufman, Michael (2014) "Engaging men, changing gender norms: Directions for gender-transformative action", Washington, DC: MenEngage y UNFPA.

Asamblea Parlamentaria de la OSCE (2018) "Gender balance report: Taking urgent action in the OSCE region to end gender-based violence", Berlin: OSCE.

