

# Género y elaboración de políticas en materia de seguridad nacional

Peter Albrecht y Karen Barnes





# Género y elaboración de políticas en materia de seguridad nacional

Peter Albrecht y Karen Barnes

### Acerca de los autores

Peter Albrecht y Karen Barnes son miembros de International Alert.

International Alert es una ONG con sede en Londres que lleva más de 20 años trabajando con el objetivo de sentar las bases para una paz y una seguridad duraderas en las comunidades afectadas por conflictos violentos. El enfoque multifacético de International Alert se centra en diversas regiones con el objetivo de diseñar políticas y prácticas que contribuyan al establecimiento de la paz y de ayudar a desarrollar las capacidades y aptitudes por medio de la formación.

International Alert desarrolla su labor regional en la región de los Grandes Lagos de África, África Occidental, el Cáucaso Meridional, Nepal, Sri Lanka, Filipinas y Colombia. La organización lleva a cabo proyectos temáticos a escala local, regional e internacional, centrados en cuestiones transversales cruciales para el establecimiento de una paz sostenible. Entre los temas abordados figuran la economía y los negocios, el género, la gobernanza, la ayuda, la seguridad y la justicia.

### Editores

Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF

### Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas siguientes por los valiosos comentarios que aportaron a los diversos borradores de esta herramienta: Sanam Naraghi Anderlini, Megan Bastick, Willem F. van Eekelen, Ingrid Kraiser, INSTRAW, Kristin Valasek, Johanna Valenius, Charlotte Watson y Mark White. Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugiho Takeshita su asistencia en la edición, y a Anja Ebnöther por las orientaciones que nos proporcionó a lo largo del proyecto.

### Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

Esta Herramienta sobre género y elaboración de políticas de seguridad nacional forma parte de una *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*. La Caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción práctica a las cuestiones de género a los profesionales y responsables de la formulación de políticas de reforma del sector de la seguridad. Consta de las 12 Herramientas siguientes y sus correspondientes Notas Prácticas:

1. Género y reforma del sector de la seguridad
  2. Género y reforma de las fuerzas policiales
  3. Género y reforma del sector de la defensa
  4. Género y reforma del sector de la justicia
  5. Género y reforma penal
  6. Género y gestión de fronteras
  7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
  8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
  9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
  10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
  11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
  12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
  13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad
- Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Este documento es una traducción al idioma español de un documento previamente publicado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres) DCAF y OSCE/OIDDH. Las instituciones agradecen el apoyo prestado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega para la elaboración de la caja de Herramientas.

### DCAF

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) promueve la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro lleva a cabo investigaciones sobre buenas prácticas, fomenta el desarrollo de normas adecuadas a escala nacional e internacional, formula recomendaciones sobre políticas, presta asesoramiento en los países y ejecuta programas de asistencia. Entre los socios del DCAF figuran gobiernos, parlamentos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades del sector de la seguridad, como la policía, el poder judicial, los organismos de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las fuerzas armadas.

### OSCE/OIDDH

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de la dimensión humana de la seguridad: un concepto muy amplio que incluye la protección de los derechos humanos; el desarrollo de sociedades democráticas haciendo hincapié en las elecciones, el establecimiento de instituciones y la gobernanza; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la promoción del respeto y el entendimiento mutuo entre las personas así como entre las naciones. La OIDDH contribuyó a la elaboración de la Caja de herramientas.

### ONU Mujeres (antiguamente el UN-INSTRAW)

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Copyright de la imagen de portada: © Fototeca de las Naciones Unidas (JC McIlwaine, 2013).

© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Peter Albrecht y Karen Barnes. "Género y elaboración de políticas de seguridad nacional." Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad. Eds. Megan Bastick y Kristin Valasek. Ginebra: © DCAF, OSCE/OIDDH e UN-INSTRAW (ahora ONU Mujeres), 2008.

# ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS</b>	<b>iii</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2 ¿Qué son las políticas de seguridad nacional?</b>	<b>1</b>
2.1 Política de seguridad nacional .....	2
2.2 Políticas de seguridad sectoriales.....	4
<b>3 Importancia del género para las políticas de seguridad nacional</b>	<b>4</b>
3.1 Apropiación nacional a través de procesos de formulación de políticas participativos.....	5
3.2 Una política de seguridad integral que aborde las diferentes necesidades en el ámbito de la seguridad.....	6
3.3 Ausencia de discriminación en las políticas de seguridad y en las instituciones del sector de la seguridad.....	7
<b>4 Cómo integrar el género en las políticas de seguridad</b>	<b>7</b>
4.1 Gobierno nacional .....	7
4.2 Parlamento .....	10
4.3 Gobierno local .....	12
4.4 Organizaciones de la sociedad civil .....	14
4.5 Capacitación de género .....	15
4.6 Análisis, seguimiento y evaluación .....	15
<b>5 Integración del género en la formulación de políticas de seguridad nacional en contextos específicos</b>	<b>17</b>
5.1 Países en situaciones post-conflicto .....	17
5.2 Países en transición y en desarrollo .....	19
5.3 Países desarrollados.....	20
<b>6 Principales recomendaciones</b>	<b>22</b>
<b>7 Recursos adicionales</b>	<b>23</b>

## ACRÓNIMOS

<b>ANC</b>	Congreso Nacional Africano
<b>ASG</b>	Análisis socioeconómico y de género
<b>CCL</b>	Consejos ciudadanos locales
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>CIA</b>	Agencia Central de Inteligencia
<b>CIDA</b>	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
<b>CSN</b>	Consejo de Seguridad Nacional
<b>DCAF</b>	Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas
<b>DD</b>	Departamento de Defensa
<b>DISEC</b>	Comités de Seguridad de Distrito
<b>ESN</b>	Estrategia de Seguridad Nacional
<b>FFRP</b>	Foro de Mujeres Parlamentarias de Ruanda
<b>FPC</b>	Foro Policial Comunitario
<b>GBV</b>	Violencia de Género
<b>GCCSN</b>	Grupo de Coordinación del Consejo de Seguridad Nacional
<b>M&amp;E</b>	Seguimiento y evaluación
<b>MD</b>	Ministerio de Defensa
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>OSN</b>	Oficina de Seguridad Nacional
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>PCSD</b>	Política Común de Seguridad y Defensa
<b>PESC</b>	Política Exterior y de Seguridad Común
<b>PROSEC</b>	Comités Provinciales de Seguridad
<b>PRSP</b>	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
<b>PSN</b>	Política de seguridad nacional
<b>Res. 1325</b>	Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
<b>SANDF</b>	Fuerza Nacional de Defensa de Sudáfrica
<b>SAPS</b>	Servicio de Policía de Sudáfrica
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (ahora ONU Mujeres)

# Género y elaboración de políticas de seguridad nacional

## 1 Introducción

Esta herramienta, que forma parte de la *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*, proporciona una introducción a las ventajas y oportunidades que ofrece la integración de las cuestiones de género en la formulación de políticas de seguridad nacional<sup>1</sup>. Las políticas de seguridad son documentos estratégicos que revisten una importancia crucial a la hora de diseñar una respuesta coordinada ante las amenazas para la seguridad y pueden servir como plataforma de apoyo a los procesos de reforma del sector de la seguridad (RSS). Esto incluye políticas de seguridad nacional (PSN) y políticas de carácter sectorial, como los libros blancos sobre la defensa. El hecho de garantizar la integración de las cuestiones de género en las políticas de seguridad puede incrementar la participación y la apropiación locales, así como permitir elaborar políticas y crear instituciones con mayores posibilidades de prestar unos servicios de seguridad y justicia eficaces, sostenibles y equitativos a hombres, mujeres, niñas y niños.

Esta herramienta pretende servir de ayuda al personal responsable de la puesta en marcha de procesos de formulación de políticas de seguridad en el seno del poder ejecutivo, lo que incluye a las personas encargadas de la redacción, la implementación y la evaluación de las políticas de seguridad. También puede resultar útil a muchos otros actores involucrados en los procesos de formulación de políticas de seguridad, como los representantes parlamentarios, el personal que trabaja en los parlamentos y ministerios, las organizaciones de la sociedad civil, las administraciones municipales, las organizaciones internacionales y regionales y los países donantes que apoyan la elaboración de políticas de seguridad.

En concreto, esta herramienta proporciona:

- Una breve introducción a las políticas de seguridad, incluidas las PSN y las políticas sectoriales.
- Una explicación de la importancia y las ventajas de aplicar la perspectiva de género a la formulación de políticas de seguridad.
- Medidas prácticas para integrar las dimensiones de género en la formulación de políticas de seguridad.
- Una introducción a la elaboración de políticas de seguridad en países en transición, en desarrollo, desarrollados y en situaciones post-conflicto.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

Para obtener información sobre la cuestión fundamental de la aplicación de las políticas por parte de los diferentes actores que integran el sector de la seguridad, puede consultarse el resto de herramientas que componen la *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*. Esta herramienta se centra en la formulación

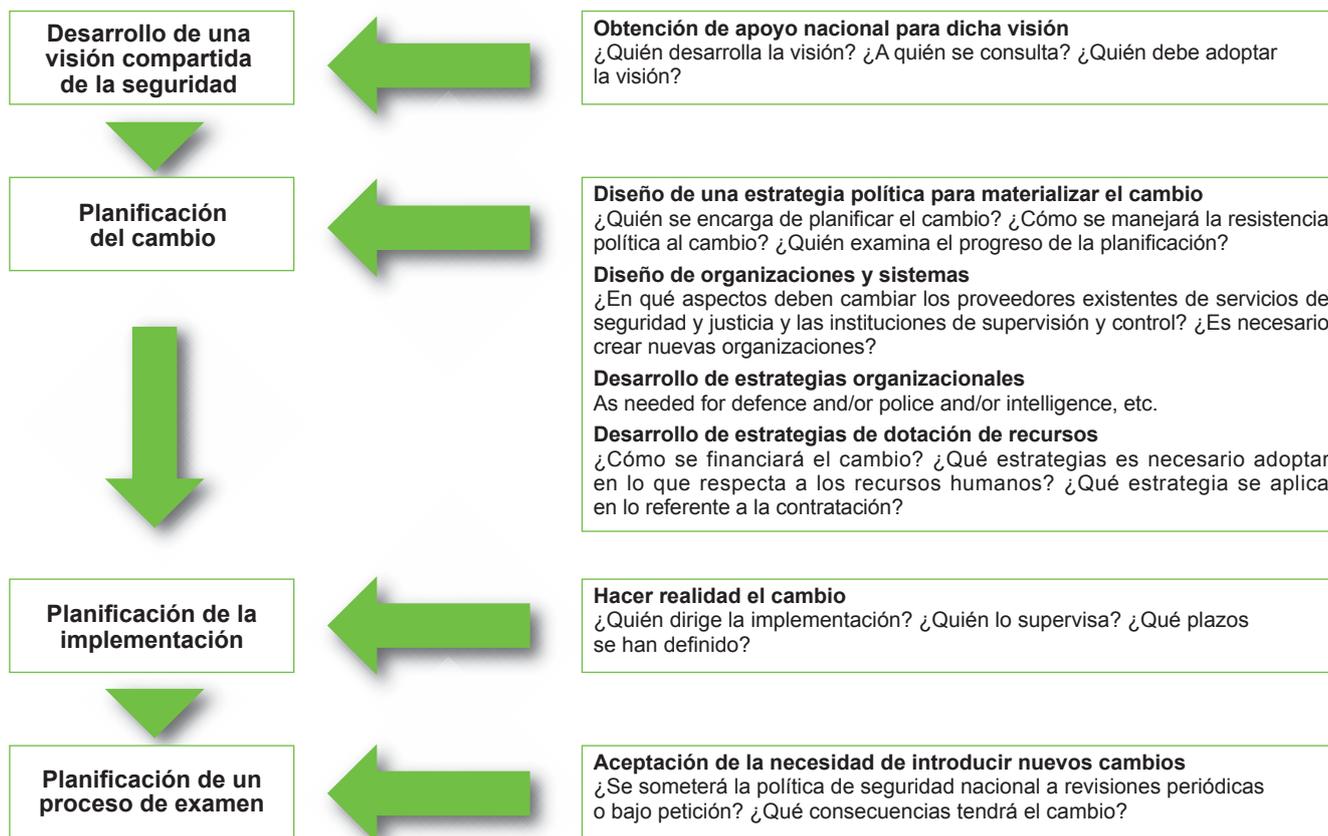
de políticas y en la mejor forma de integrar la dimensión de género en el proceso. Es preciso mencionar que una política, en sí misma, tiene escaso valor. Solo cuando se aplique afectará realmente a la prestación de servicios de seguridad y justicia en un país determinado.

## 2 ¿Qué son las políticas de seguridad nacional?

Una política de seguridad nacional refleja la percepción del Gobierno sobre las amenazas para la seguridad del Estado y sus ciudadanos, y define las respuestas previstas para hacer frente a dichas amenazas. Una política es diferente de las leyes y las normas. Una ley, por ejemplo, puede imponer o prohibir determinados comportamientos, mientras que una política simplemente recoge un conjunto de medidas que, con toda probabilidad, conducirán al resultado deseado. Por lo tanto, una política establece un plan de acción deliberado para orientar las decisiones por parte del poder ejecutivo. La elaboración de una política de seguridad conlleva la adopción de un enfoque determinado en lo referente a las cuestiones de seguridad, la priorización de las amenazas y la toma de decisiones claves con respecto al sector de la seguridad. Las políticas de seguridad a escala nacional, incluidas las políticas de seguridad nacional y las políticas institucionales, abordan tanto amenazas internas como externas a la seguridad y se desarrollan en el marco de las leyes internacionales y regionales aplicables al Estado en cuestión<sup>2</sup>.

En la elaboración de políticas de seguridad intervienen numerosos actores diferentes:

- **El poder ejecutivo**, incluidos los ministerios del Gobierno, inicia el proceso de definición de nuevas políticas de seguridad o modificación de las existentes. El poder ejecutivo nombra a los miembros de los órganos de coordinación en materia de seguridad y de los comités encargados de la redacción de las políticas.
- **El Parlamento** puede, aprobar una política de seguridad, rechazarla o proponer modificaciones a esta. En muchos Estados democráticos, el Parlamento también es el responsable de tomar la decisión definitiva sobre el presupuesto y se encarga del seguimiento y la evaluación de la aplicación de las políticas de seguridad.
- **El gobierno local**, que incluye oficinas públicas estatales, municipales y de distrito. En colaboración con las instituciones locales del sector de la seguridad, estas oficinas pueden ser claves en la aplicación de las políticas de seguridad nacional.
- **Los agentes de seguridad no estatales**, como jefes supremos, consejos de aldea y fuerzas armadas extraoficiales, son los principales proveedores de servicios de seguridad y justicia en muchos países en desarrollo.



**Gráfico 1: Preguntas que deben formularse durante la elaboración de políticas de seguridad<sup>3</sup>**

y en situaciones post-conflicto. En consecuencia, estos actores deberían participar en los procesos de desarrollo y aplicación de políticas de seguridad.

- **Las organizaciones de la sociedad civil (OSC)** pueden participar en el análisis, diseño, aplicación y evaluación de las políticas de seguridad.

El gráfico 1 ilustra el proceso que debe seguirse y las preguntas esenciales que deben formularse a la hora de elaborar este tipo de políticas. Dicho gráfico puede adaptarse con el fin de ayudar al desarrollo de políticas de seguridad nacional o de políticas de seguridad sectoriales.

### 2.1 Política de seguridad nacional

El DCAF propone una definición amplia del concepto de

política de seguridad nacional, refiriéndose a ella como "un marco para describir la forma en que un país proporciona seguridad al Estado y a sus ciudadanos".<sup>4</sup> Este documento de política también se conoce con otras denominaciones: plan, visión, estrategia, concepto o doctrina, por ejemplo. Una política de seguridad nacional (PSN) suele presentarse como un documento integrado que define el modo en que debe estructurarse el sector de la seguridad para hacer frente tanto a las amenazas internas como externas<sup>5</sup>. Dado que las PSN tratan de englobar la seguridad nacional en su conjunto, tienden a ser jerárquicamente superiores a las políticas de seguridad sectoriales, a las de los diferentes organismos y a las adoptadas en respuesta a problemas específicos, como las que abordan las doctrinas militares o la acción policial. El recuadro 1 describe el proceso de desarrollo de las PSN.

## Recuadro 1 | Desarrollo de una política de seguridad nacional<sup>6</sup>

1. Llevar a cabo un **análisis del entorno estratégico** e identificar una "visión nacional" para el país y sus ciudadanos a través de un amplio proceso de consultas. En este proceso debería contarse también con las OSC a fin de debatir sobre las preocupaciones percibidas y reales en materia de seguridad. Las OSC pueden realizar sus aportaciones mediante comunicaciones por escrito o bien participando directamente en las sesiones públicas.
2. **Analizar y priorizar las amenazas y oportunidades presentes y futuras** para el logro de los objetivos definidos en la "visión nacional".
3. **Determinar y priorizar las capacidades nacionales**, tanto en el seno de los sectores de la seguridad y la justicia como fuera de ellos, para hacer frente a las amenazas para la seguridad y prestar servicios de seguridad fundamentales a los ciudadanos. Esto incluye el establecimiento de la base financiera necesaria para aplicar la PSN, así como de los procedimientos generales de gestión financiera del país en cuestión.
4. **Realizar un análisis de carencias** con el fin de evaluar la capacidad actual de las instituciones nacionales de seguridad y justicia para hacer frente a las amenazas y prestar servicios esenciales y comparar dicha capacidad con la requerida. Cuando proceda, dicho análisis debería estar basado tanto en fuentes internas como externas a las instituciones del Estado.
5. Definir una **PSN con prioridades y un presupuesto claros** con el fin de mejorar la prestación de servicios de seguridad y justicia y respaldar el logro de los objetivos, más amplios, relacionados con el desarrollo nacional.

## Recuadro 2 Contenido de la estrategia de seguridad nacional de Lituania <sup>9</sup>

La estrategia de seguridad nacional de Lituania constituye un buen ejemplo de la amplitud de las cuestiones que puede abordar una PSN. Dicha estrategia establece una "visión nacional" para el desarrollo del Estado, sus intereses nacionales y las medidas necesarias para promoverlos. Cabe destacar que abarca las esferas política, diplomática, de defensa y económica de la política estatal, entre otras. "Lituania percibe su seguridad como un factor necesario para preservar su soberanía y su integridad territorial, su seguridad y orden internos, su base democrática, la seguridad económica de todas las entidades jurídicas y de la población así como la protección de su entorno natural". La estrategia de seguridad nacional de este país consta de las secciones siguientes:

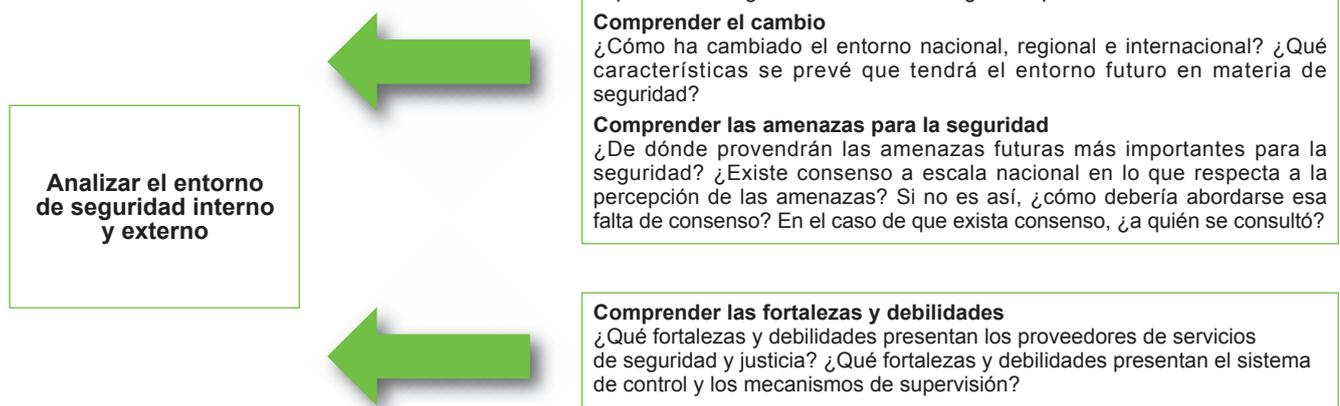
- **Hipótesis básicas de partida de la política de seguridad:** en esta sección se describe el sistema actual de seguridad internacional como favorable, y se considera que la mayoría de los retos tradicionales existentes, así como los nuevos desafíos que surgen, son de naturaleza transnacional. No existe ninguna amenaza militar inmediata para la seguridad nacional de Lituania.
- **Intereses de la República de Lituania desde el punto de vista de la seguridad:** estos intereses se dividen en intereses vitales e intereses primordiales. La primera categoría incluye la soberanía del Estado, la integridad territorial y el orden constitucional democrático; el respeto y la protección de los derechos y libertades humanas y civiles; y la paz y prosperidad del Estado. Por su parte, los intereses definidos como primordiales engloban la estabilidad mundial y regional, la libertad y la democracia en Europa Central y Oriental y en los Estados Bálticos; el abastecimiento garantizado de energía y de recursos que revisten una importancia estratégica; y la ausencia de peligros medioambientales en la región.
- **Desafíos, peligros y amenazas:** este apartado incluye el terrorismo, la delincuencia organizada, la proliferación de armas, el tráfico de drogas, la migración ilegal y las epidemias, así como la dependencia de Lituania con respecto a recursos y suministros energéticos procedentes de un solo país. Las condiciones económicas, como el bienestar de la población, la capacidad para evitar un desarrollo socioeconómico desigual y la independencia del Estado también se consideran posibles amenazas para la seguridad nacional.
- **Política de seguridad de la República de Lituania:** incluye los principales objetivos y metas de la seguridad nacional; conceptos estratégicos y directrices para la aplicación de la política; circunstancias que justificarían el uso de la fuerza militar; y la importancia de la estabilidad y la prosperidad nacionales.
- **Principales medidas y medios para la aplicación de la política:** la integración en la OTAN y la UE, el fortalecimiento de la cooperación internacional tanto bilateral como multilateral, la participación en operaciones internacionales de paz y en la gestión de crisis, etc. Se hace un hincapié especial en la importancia de reforzar la seguridad interna, económica y social, el control y la prevención de la delincuencia, la protección ambiental y cultural, el fortalecimiento de las labores de inteligencia y contrainteligencia y la protección de información clasificada.

Las PSN también se distinguen de otras políticas de seguridad por la variedad de los temas que abarcan. Por lo general las políticas de seguridad nacional tienden a centrarse en las amenazas externas para la seguridad que requieren una respuesta nacional. Este sigue siendo el caso, por ejemplo, de los **Estados Unidos** (EE. UU.). La PSN de los EE. UU. aborda temas muy diversos, desde la preparación de la fuerza militar, las estrategias nucleares y el terrorismo hasta las armas químicas y biológicas<sup>7</sup>. No obstante, es cada vez más frecuente que las PSN incluyan una evaluación exhaustiva de los entornos de seguridad nacionales e internacionales (véase el gráfico 2). Por ejemplo, el *Concepto de seguridad nacional de Bulgaria (1998)* se basa en la premisa de que la seguridad nacional no se enfrenta a ninguna amenaza militar directa. Por lo tanto, dicho documento se centra en cuestiones como la delincuencia organizada (transnacional y transfronteriza), el contrabando (de drogas, armas y personas), el comercio ilegal (que afecta en su mayor parte al comercio de armas, violando los embargos de las Naciones Unidas), el terrorismo y la degradación ambiental<sup>8</sup>.

Otro modelo viene dado por las PSN del **Afganistán** y **Azerbaiján**, que clasifican las cuestiones de seguridad en dos categorías: externas e internas. En el caso de Azerbaiján, se consideran cuestiones externas la integridad territorial, la integración en las estructuras europeas y euroatlánticas, el fortalecimiento de las capacidades defensivas, etc. Desde el punto de vista interno, la política se centra en temas como la consolidación de la democracia, la protección de la tolerancia nacional y religiosa y la seguridad de la información.

En **Sierra Leona**, un país que se encuentra en una situación post-conflicto, se ha instado a adoptar una PSN como medida de continuación tras el proceso de examen del sector de la seguridad, que se prolongó durante dos años. En dicho examen se formuló una serie de recomendaciones, como la necesidad de mejorar la coordinación en todo el sector de la seguridad. Asimismo, cabe destacar que hizo hincapié en los peligros de la inestabilidad interna (más que en las amenazas externas) como posible fuente de nuevos conflictos.

### Gráfico 2: Detección de necesidades de seguridad externas e internas<sup>10</sup>



## Recuadro 3 Contenido de los Libros Blancos de Bosnia y Herzegovina y Lituania

El Libro Blanco de Bosnia y Herzegovina sobre la defensa<sup>11</sup> hace hincapié específicamente en la reforma del sector de la defensa e identifica las principales amenazas para la seguridad de Bosnia y Herzegovina (a escala mundial, regional e interna). A continuación, se centra en los aspectos siguientes:

- **La política de defensa de Bosnia y Herzegovina**, incluidos sus principios estratégicos, la integración en la arquitectura de seguridad euroatlántica, la Alianza para la Paz/OTAN, la normalización e interoperabilidad y la contribución a la cooperación regional en Europa Sudoriental.
- **El sistema de defensa de Bosnia y Herzegovina**, incluido el control democrático de las fuerzas armadas, el mando civil, la supervisión parlamentaria, la transparencia de la planificación y los presupuestos de defensa, las cadenas de mando operacional y administrativa y la dimensión de las fuerzas armadas.
- **Recursos humanos y desarrollo de capacidades**: capacitación individual y colectiva, desarrollo profesional, el empleo en las fuerzas armadas, operaciones de apoyo a la paz, asistencia y apoyo a las operaciones de las autoridades civiles, el cuerpo de oficiales, soldados, reservistas y los sistemas de gestión de personal.

La política de defensa de Lituania (Libro Blanco)<sup>12</sup> describe los cambios producidos en el entorno global de seguridad del país así como el nuevo papel y las nuevas misiones de las fuerzas armadas. A continuación, se centra en los aspectos siguientes:

- **Las directrices fundamentales de la política de defensa de Lituania**, entre las que figuran el fortalecimiento de la seguridad en la región euroatlántica, la protección de la estabilidad y la cooperación internacional, multilateral y bilateral en materia de defensa.
- **La reforma del sector de la defensa**, incluido el cambio de un enfoque centrado en la defensa territorial a otro basado en el principio de la defensa colectiva, las nuevas tareas y mandatos de las fuerzas armadas lituanas y el examen de la estructura de las fuerzas armadas.
- **Gestión del personal y capacitación**.

## 2.2 Políticas de seguridad sectoriales

Las políticas de seguridad sectoriales, como los libros blancos sobre la defensa o las estrategias de seguridad interior, se diferencian de las PSN en que abordan los problemas de seguridad nacional relacionados con organismos o temas concretos. Por regla general, una política sectorial proporciona orientaciones más sustanciales en lo que respecta a la función, la estructura organizativa y la responsabilidad de un organismo, así como sobre la respuesta que debería dar dicho organismo ante determinadas necesidades en materia de seguridad. Al mismo tiempo, las políticas sectoriales deben situarse en el contexto de la política nacional en su conjunto, con el fin de armonizar y unificar las políticas gubernamentales y los órganos encargados de los temas relacionados con la seguridad. En consecuencia, al igual que ocurre en el caso de las PSN, las políticas de seguridad sectoriales constituyen importantes plataformas para poner en marcha iniciativas sistemáticas y coordinadas de reforma del sector de la seguridad.

Una política de seguridad puede adoptar la forma de "libro blanco", lo que, en esencia, es una denominación informal que se refiere a un documento parlamentario en el que se articula la correspondiente política gubernamental (véase el recuadro 3). Se trata de documentos publicados por el gobierno en los que se describen las políticas o las medidas propuestas en una determinada esfera de interés. Los libros blancos no tienen fuerza de ley, aunque en ocasiones puede considerarse que forman parte de un proceso de consultas públicas. No obstante, un libro blanco no implica necesariamente que el gobierno tenga una intención clara de aprobar una nueva ley. Los "libros verdes", por su parte, tienen un carácter más abierto y pueden limitarse a proponer una estrategia, o bien formularse a modo de documentos de debate o de consulta.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores particulares que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias *aprendidas* entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias *biológicas* que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino a las relaciones entre ellos.

**La transversalización de género** es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles<sup>13</sup>.

Para obtener más información, véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

En esta sección se expone una serie de motivos que ilustran la importancia del género en el proceso de formulación de políticas de seguridad nacional, y el modo en que dicho proceso contribuye a mejorar la apropiación local y a incrementar la participación. La perspectiva de género reviste una importancia fundamental, pues ayuda a reconocer que la población no es un grupo homogéneo sino que en ella existe una amplia variedad de necesidades e intereses. Dado que el sector de la seguridad tiene la misión de proteger a todos los grupos de la población, es absolutamente crucial que la formulación de políticas de seguridad incluya la perspectiva de género. De ese modo será posible desarrollar estrategias para los actores del sector de la seguridad que permitan identificar el amplio conjunto de necesidades presentes en la sociedad, no solo las de los grupos demográficos o las comunidades privilegiadas más visibles.

# 3 Importancia del género para las políticas de seguridad nacional

A veces, las instituciones y el personal del sector de la seguridad pueden ser fuentes de inseguridad, sobre todo para los grupos sociales menos favorecidos. No obstante, la violencia también puede surgir como consecuencia de la legislación y las políticas que conforman el Estado de derecho. Cuando las políticas no tienen en cuenta la perspectiva de género, pueden tolerar (tanto de forma directa como indirecta) la violencia de género contra mujeres, hombres, niñas y niños, así como la desigualdad de género y las prácticas excluyentes. Esto requiere por sí mismo unos procesos de formulación de políticas inclusivos que integren la perspectiva de todos los grupos presentes en una población dada.

### 3.1 Apropiación nacional a través de procesos de formulación de políticas participativos

Con el fin de que las políticas de seguridad nacional obtengan legitimidad y de generar apropiación local, así como de crear consenso sobre las prioridades en materia de seguridad, es necesario que exista un proceso participativo de análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política. Los procesos participativos también mejoran la rendición de cuentas, la transparencia y la sostenibilidad, los tres principios esenciales de la reforma del sector de la seguridad. Uno de los pasos claves para garantizar el carácter participativo de los procesos de formulación de políticas es la inclusión de hombres y mujeres en la toma de decisiones (véase el recuadro 4). La igualdad de participación de hombres y mujeres en los procesos de formulación de políticas de seguridad tanto nacionales como internacionales está en consonancia con las normas e instrumentos internacionales, como la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y hace que las estructuras de gobernanza representen mejor la

composición de la sociedad.

#### Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

La integración del género en la formulación de políticas de seguridad nacional es necesaria para cumplir las leyes, instrumentos y normas internacionales y regionales referentes a la seguridad y el género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979).
- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- *La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad* (2000).

Véase el anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

En muchos países, las mujeres continúan estando excluidas de los procesos de adopción de decisiones. Por ejemplo, la reconstrucción de **Liberia** y la mejora de la seguridad en el país requirieron una reestructuración total de las fuerzas de seguridad, incluida la formulación de una PSN y de políticas de seguridad sectoriales. Pese a que el Gobierno de Liberia estableció una cuota del 20% para la participación de mujeres en las fuerzas de seguridad, estas no han tenido la oportunidad de participar en los procesos de formulación de políticas de seguridad. No se garantizó la celebración de consultas nacionales con mujeres para asegurar que pudieran aportar su visión específica sobre, por ejemplo, los factores de inseguridad social y económica, así como

#### Recuadro 4 Beneficios de la participación en la formulación de políticas de seguridad en Sudáfrica

En Sudáfrica, el proceso de transformación de las políticas e instituciones de seguridad tras el *apartheid* suele citarse como ejemplo de buena práctica de participación y apropiación local de la reforma del sector de la seguridad. Por ejemplo, el proceso de examen del sector de la defensa llevado a cabo entre 1996 y 1998 incluyó una consulta nacional que garantizó la participación de líderes religiosos y comunitarios, activistas, representantes de ONG y organizaciones de mujeres. Las organizaciones de mujeres de base comunitaria desempeñaron un papel crucial en este proceso, al llamar la atención sobre una serie de cuestiones de seguridad como los efectos ambientales de las fuerzas armadas y el acoso sexual a mujeres por parte de personal militar. Como consecuencia de ello, se crearon dos nuevos subcomités en el seno de la Secretaría de Defensa. En última instancia, se reconoció que la naturaleza participativa del examen del sector de la defensa había contribuido al proceso de creación de consenso nacional en torno a las cuestiones de defensa, así como a dotar de legitimidad a las nuevas estructuras de seguridad de cara a la población<sup>16</sup>.

Las consultas con grupos de mujeres de la sociedad civil y pertenecientes a partidos políticos garantizó asimismo la inclusión de la perspectiva de género en las políticas de seguridad y puso de relieve el papel de las mujeres y los consumidores como proveedores de servicios de seguridad. Esto quedó reflejado, por ejemplo, en el *Libro Blanco sobre la inteligencia*, *Libro Blanco sobre la defensa para la República de Sudáfrica* de 1996 y *Libro Blanco sobre la seguridad* 1998.

La experiencia sudafricana indica que la inclusión de mujeres y representantes de las organizaciones de mujeres en los debates relacionados con la seguridad puede contribuir a mejorar la comprensión de los aspectos que deberían incluirse en las políticas y declaraciones de seguridad.

Entre las principales lecciones aprendidas gracias a este proceso, que influyeron directamente en la formulación de políticas, cabe destacar las siguientes<sup>17</sup>:

1. Sudáfrica no se limitó a acometer una mera reforma: transformó el sector de la seguridad adoptando medidas para consultar a los ciudadanos sobre el papel del sector de la seguridad y situando la seguridad humana y el desarrollo en el corazón de su marco de seguridad nacional.
2. Las mujeres, con visiones y valores diferentes y pertenecientes a todas las razas, desempeñaron un papel crucial en la articulación de la visión y del proceso que convirtieron la seguridad de los ciudadanos en una prioridad para el Estado.
3. Las mujeres de todo el espectro político se movilizaron para lograr una representación del 50% en las negociaciones que cristalizaron en las elecciones de 1994, logrando un 28% de escaños en el Parlamento. Actualmente siguen alentando la participación de la población en la definición de las políticas y continúan realizando ininidad de propuestas en asuntos relacionados con la seguridad humana.
4. En el seno de los poderes del sector de la seguridad existe un reconocimiento creciente sobre el hecho de que las mujeres:
  - a. Aportan una perspectiva crítica a la planificación y ejecución de los programas.
  - b. Ejercen una influencia positiva como miembros de las fuerzas de seguridad.
  - c. Son cruciales para el establecimiento de la paz y la seguridad.
5. Si no cambia la cultura institucional, no será posible completar la transformación del sector de la seguridad. Un indicador clave del cambio es la superación de la discriminación basada en el género y en la raza.

para mejorar las perspectivas de responder de un modo coordinado ante la proliferación de la violencia sexual<sup>14</sup>. Esto contradice el pensamiento internacional actual, que hace hincapié en que solo es posible lograr el desarrollo sostenible si las mujeres disfrutan de idénticos derechos que los hombres y pueden acceder a los procesos de adopción de decisiones<sup>15</sup>.

La inclusión de hombres y mujeres en pie de igualdad en la formulación de políticas de seguridad también supone el reconocimiento de que, a menudo, presentan necesidades y prioridades diferentes en lo tocante a la seguridad. Para lograr la igualdad de acceso para todas las personas a los servicios públicos de seguridad y justicia, es necesario adoptar diferentes enfoques con respecto a la prestación de estos servicios a los diversos grupos. Es importante tener en cuenta que el hecho de utilizar el género como principio rector a la hora de buscar una mayor participación en los debates sobre la prestación de servicios de seguridad y justicia no implica únicamente tener en cuenta las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, sino que además guarda una relación directa con las necesidades específicas en materia de seguridad que presentan los distintos colectivos sociales en función de su etnia, clase social, orientación sexual y religión.

Existen numerosos tipos de iniciativas que pueden permitir asegurar la participación plena e igualitaria de hombres y mujeres, como:

- La celebración de consultas amplias con organizaciones comunitarias urbanas y rurales y con líderes comunitarios, incluidas mujeres y sus organizaciones.
- El nombramiento de mujeres para el desempeño de cargos en órganos responsables de la adopción de decisiones fundamentales en materia de seguridad a escala ministerial.
- La invitación a organizaciones de mujeres, grupos parlamentarios de mujeres y representantes de los ministerios de asuntos de la mujer a realizar aportaciones en los procesos de formulación de políticas de seguridad.

A través del establecimiento de un proceso participativo, queda garantizada desde el inicio la aportación de orientaciones para asegurar la eficacia en la prestación de servicios. De ello resulta una mayor eficacia operacional, incluida la capacidad de las fuerzas de seguridad para dar respuesta a las necesidades específicas en materia de seguridad y justicia identificadas en las políticas de seguridad. Una política de esta naturaleza, diseñada bajo la dirección del poder ejecutivo y promulgada por el Parlamento, constituye además un útil instrumento de promoción para exigir responsabilidades a los líderes políticos sobre los compromisos contraídos.

Un planteamiento participativo y con perspectiva de género con respecto a los procesos de formulación de políticas garantiza, por tanto, la igualdad de acceso de los diversos

grupos a la propia política y al proceso por el que se desarrolla, aplica y evalúa esta. Esto resulta particularmente importante en contextos post-conflicto y en varios países en transición en los que ha sido necesario reconstruir los sistemas de seguridad desde la base debido a su desaparición repentina o a su deterioro progresivo.

### 3.2 Una política de seguridad integral que aborde las diferentes necesidades en el ámbito de la seguridad

Como se ha señalado en la sección 2, existe una tendencia creciente a diseñar las políticas de seguridad de forma que tengan en cuenta tanto las amenazas internas como externas. En consonancia con la adopción de un enfoque centrado en la satisfacción de las necesidades individuales y comunitarias en materia de seguridad, una política de seguridad integral tiene en cuenta las necesidades diferentes que presentan las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, incluidas las amenazas internas para la seguridad, como la violencia de género.

Véase la Herramienta sobre género y reforma del sector de la seguridad

La violencia de género es quizás una de las manifestaciones más evidentes de la necesidad de adoptar enfoques distintos en lo que respecta a la prestación de servicios de seguridad y justicia. Se trata de un fenómeno mundial que afecta a las mujeres y las niñas, así como a los hombres y los niños. UNIFEM (ahora ONU Mujeres) calcula que una de cada tres mujeres de todo el mundo sufrirá algún tipo de violencia de género, como agresiones, violaciones, trata de personas o palizas<sup>18</sup>. Los Centros de Control y Prevención de Enfermedades afirman que, en los Estados Unidos, cada año 1.500.000 mujeres y más de 800.000 hombres sufren violaciones o agresiones físicas a manos de sus parejas<sup>19</sup>. La estrategia de seguridad nacional de Jamaica reconoce que la violencia doméstica es uno de los factores que contribuyen a la pauta general de delincuencia y violencia, debido a los efectos debilitantes que ejerce en el tejido social y al papel que desempeña en la socialización de los jóvenes, al incitarlos a recurrir a la violencia para resolver los conflictos<sup>20</sup>. Asimismo, la violencia de género tiene importantes consecuencias desde el punto de vista económico, puesto que afecta directamente a la eficacia de la prestación de servicios y a otros sectores del Estado. Según el Ministerio del Interior del Reino Unido, la violencia doméstica es la principal causa de morbilidad entre las mujeres de 19 a 44 años de edad, y que su costo asciende a 23.000 millones de libras anuales<sup>21</sup>.

## Recuadro 5 Violencia de género cometida por las fuerzas de seguridad en Sierra Leona<sup>22</sup>

El conflicto de Sierra Leona, que se prolongó durante 10 años, se declaró oficialmente finalizado en enero de 2002. Durante el conflicto, las fuerzas armadas y la policía cometieron actos de violencia sexual, y los hombres continúan teniendo una representación desproporcionada en ambas instituciones, lo que limita los esfuerzos de reforma dirigidos a potenciar la inclusión de la perspectiva de género. La cultura militarizada del sector de la seguridad de Sierra Leona puede agravar e institucionalizar la violencia de género en todos los niveles de las fuerzas armadas y policiales.

En respuesta a este problema, se han introducido las cuestiones relacionadas con los derechos humanos en la capacitación que ofrece a las fuerzas armadas el Equipo Internacional de Capacitación y Asesoramiento Militar liderado por el Reino Unido, así como en la formación que recibe la policía de Sierra Leona (a través del Proyecto de Seguridad Comunitaria de la Commonwealth). Las iniciativas de capacitación, los códigos de conducta, la aplicación de medidas disciplinarias, la elaboración de protocolos y mecanismos institucionales de gestión de denuncias de violencia de género y el aumento de la representación de mujeres pueden ayudar a luchar contra la violencia de género en el seno de las fuerzas del sector de la seguridad.

Existe una tendencia a dar por supuesto que las cuestiones de género (en particular la violencia de género) solo afectan a las mujeres y las niñas. Sin embargo, estos temas también son pertinentes para los hombres y los niños, por lo que la adopción de un enfoque integral exige tener en cuenta las necesidades particulares de todos ellos en los procesos de formulación de políticas. Por ejemplo, la violencia sexual contra hombres en las fuerzas armadas y en las prisiones constituye un tema tabú que, sin embargo, merece atención. Un estudio llevado a cabo en los centros penitenciarios de cuatro estados de **EE. UU.** descubrió que aproximadamente uno de cada cinco reclusos masculinos manifestaba haberse visto presionado u obligado a mantener relaciones sexuales mientras se encontraba en prisión<sup>23</sup>. La violencia de género contra hombres y niños también supone un problema durante los conflictos, en los que sufren violencia sexual, masacres selectivas en función del sexo y reclutamiento forzado. A pesar de esta prevalencia, se puede decir que prácticamente no existen programas de lucha contra la violencia de género dirigidos a hombres y niños supervivientes en contextos post-conflicto<sup>24</sup>.

Teniendo en cuenta la elevada incidencia y las graves consecuencias sociales y económicas que conlleva la violencia de género, cabe concluir que esta constituye un problema de seguridad que debería abordarse en las políticas de seguridad nacional, así como en las políticas de seguridad sectoriales o las elaboradas en respuesta a problemas concretos.

### 3.3 Ausencia de discriminación en las políticas de seguridad y en las instituciones del sector de la seguridad

La reducción de la discriminación cometida por el personal del sector de la seguridad por razones de religión, sexo, raza, orientación sexual u otros motivos ilegítimos puede generar confianza, aumentar la legitimidad y mejorar la prestación de servicios de seguridad y justicia. Por su condición de documento de carácter estratégico, una política de seguridad compromete a un gobierno a abordar los problemas relacionados con la seguridad y la justicia, tanto en la esfera pública como en todos los niveles de las fuerzas de seguridad. Por ello, una política de seguridad puede establecer normas de protección frente a la discriminación en el seno de las instituciones del sector de la seguridad. Una formulación de políticas de seguridad con perspectiva de género ayuda a garantizar que las políticas no estén redactadas de forma que perpetúen la discriminación. Además, mediante la inclusión de enunciados específicamente relativos a la no discriminación, las políticas de seguridad pueden tener efectos positivos sobre las estructuras y el personal de las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia y otras instituciones del sector de la seguridad.

## 4 Cómo integrar el género en las políticas de seguridad

En esta sección se ofrecen ejemplos y sugerencias sobre cómo garantizar la incorporación de las cuestiones de género en los procesos de formulación de políticas de seguridad. Dado que el desarrollo de políticas de seguridad varía siempre en función de cada contexto, los retos y las oportunidades para la integración de la perspectiva de género también serán distintos. Las sugerencias siguientes deberán adaptarse al contexto local. La sección 5 aborda la formulación de políticas de seguridad en contextos específicos. Esta sección está estructurada con arreglo a las diferentes instituciones involucradas en la elaboración de políticas de seguridad: gobierno nacional (incluidos los órganos de coordinación del sector de la seguridad y los comités encargados de la redacción de las políticas), parlamento, gobierno local y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Asimismo, incluye dos aspectos transversales que es preciso tener en cuenta en todas las instituciones: por un lado, la capacitación de género, y por otro, el seguimiento y la evaluación.

Como ya se ha señalado anteriormente, la elaboración o la revisión de una política de seguridad nacional requiere aportaciones de una amplia variedad de agentes, incluidos los proveedores de servicios de seguridad internos y externos. Por consiguiente, el diseño de una política eficaz en materia de seguridad exige un importante volumen de recursos, tanto humanos como financieros. Por este motivo, es poco frecuente que estas políticas estén abiertas a revisión, debate y amplias consultas públicas. En consecuencia, es fundamental que, cuando surja la oportunidad para formular nuevas políticas, se hayan sentado las bases para la inclusión de las cuestiones de género.

### 4.1 Gobierno nacional

El impulso inicial para el desarrollo o la modificación de una política de seguridad exige un compromiso político por parte del poder ejecutivo. A modo de ejemplo, la supervisión de la reforma de una política de defensa suele corresponder, por lo general, al ministro de Defensa. Por lo tanto, para garantizar que el proceso y el resultado incluyan la perspectiva de género, debe existir un compromiso al más alto nivel gubernamental así como entre los altos responsables ministeriales con la incorporación de las cuestiones de género y el carácter inclusivo del proceso de formulación de la política.

En el caso de la PSN de **Canadá**<sup>25</sup>, la elaboración de dicha política se encomendó a la Oficina del Consejo Privado. El Primer Ministro del país decidió que el proceso de formulación de la política no debía ser interdepartamental, puesto que se creía que esto retrasaría el proceso. De ese modo, quedaron excluidos otros agentes tanto gubernamentales como ajenos a este, incluso los especializados en cuestiones de género. La inclusión de perspectivas diferentes en la definición del concepto de seguridad significa que el proceso lleva su tiempo, pero es necesaria para garantizar la solidez y la plena integración de las políticas de seguridad. Si se establecen procesos de formulación excluyentes, la transparencia, el control democrático y los puntos de partida para abordar las cuestiones de género se verán menoscabados.

El personal ministerial, el poder legislativo o las OSC pueden adoptar una serie de medidas para desarrollar la capacidad y el compromiso en cuestiones de género de los altos niveles de gobierno y del personal implicado en la formulación de políticas de seguridad:

- Iniciativas de concienciación dirigidas al jefe del Estado, a los ministros, a los altos cargos ministeriales y al personal clave de las instituciones del sector de la seguridad sobre los compromisos nacionales e internacionales en materia de igualdad de género y derechos humanos.
- Organización de reuniones informativas y elaboración de informes dirigidos a los responsables superiores sobre cuestiones de política, la mejora de la prestación de servicios y la eficacia operativa asociada a la aplicación de un enfoque de género en la formulación de políticas.
- La redacción de notas para intervenciones sobre asuntos relacionados con la seguridad para el personal de alto nivel, en las que se aborden adecuadamente las cuestiones de género.
- El suministro de notas informativas a los responsables superiores en las que se demuestre cómo incluir las cuestiones de género en las políticas de seguridad y el modo en que dichas cuestiones contribuyen al logro del objetivo de estas políticas.
- El desarrollo de una labor de presión para conseguir el nombramiento de mujeres cualificadas para el desempeño de cargos directivos, así como para la inclusión de una visión sobre la igualdad de género y de un compromiso demostrado con esta en los mandatos<sup>26</sup>.
- La puesta en marcha de programas de tutorización consistentes en asignar expertos de género que acompañen a los responsables superiores con el fin de desarrollar su capacidad en asuntos de género.

### Órganos de coordinación del sector de la seguridad

Los Consejos de Seguridad Nacional (CSN) garantizan una acción coordinada y la integración de una amplia gama de cuestiones de política, legislativas, estructurales y de supervisión relacionadas con el ámbito de la seguridad. El CSN –u otro órgano similar– también puede recibir el encargo de coordinar o aplicar la política, realizar un diagnóstico, prestar asesoramiento y asignar recursos para hacer frente a las amenazas para la seguridad. Por lo tanto, estos órganos de coordinación constituyen un punto de partida crucial para asegurar la incorporación de las cuestiones de género a la agenda de la política y la participación de las mujeres en su formulación.

El CSN de **Sierra Leona**, la Oficina del Gabinete del **Reino Unido** o el Consejo Asesor sobre Seguridad Nacional del **Canadá** tienen funciones diferentes, pero todos estos órganos comparten un mismo objetivo: centralizar la visión de los principales responsables gubernamentales en lo que atañe a las cuestiones de seguridad nacional<sup>27</sup>. Sin embargo, en los sistemas democráticos de reciente creación y en los países que se encuentran en situaciones post-conflicto, la capacidad del gobierno para gestionar y coordinar las respuestas a los problemas de seguridad nacional puede ser escasa. Asimismo, en ocasiones estos órganos están bajo el dominio de las fuerzas armadas, por lo que no existe un equilibrio entre el poder civil y el militar.

A pesar de que los CSN (u otros órganos similares existentes en los diversos países) presentan una composición y mandatos variados, es infrecuente que incluyan mujeres entre sus miembros o que aborden cuestiones de género:

- En **Nepal**, en 2004, el CSN estaba integrado por personal militar y por representantes del Ministerio de Defensa y de la Oficina del Primer Ministro. No incluía ninguna mujer (ni siquiera había mujeres en altos cargos de la policía o de ministerios claves del Gobierno nepalí).
- El CSN de **Pakistán** también cuenta con una composición limitada debido a la utilización de una definición restringida del concepto de seguridad nacional, que únicamente contempla la soberanía, la integridad, la defensa, la seguridad del Estado y la "gestión de crisis"<sup>28</sup>. De igual modo, el CSN de los **Estados Unidos** está integrado por un reducido número de miembros, entre los que figuran oficialmente el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario de Estado y el Secretario de Defensa; además, asisten regularmente a sus reuniones los Jefes del Estado Mayor Conjunto, el Director de la Agencia Central de Inteligencia y el asesor del Presidente en materia de seguridad nacional. El equilibrio de género de los CSN del Pakistán y los Estados Unidos es deficiente, y por lo general no se presta una atención específica a las cuestiones referentes a la inseguridad de los hombres y las mujeres, o sencillamente no se tienen en cuenta. Uno de los motivos de ello es que estos órganos se ocupan principalmente de asuntos macro-políticos, sin examinar la situación de los grupos sociales concretos.

Como se ha indicado en la sección 3.1, la participación de la mujer y la integración de las cuestiones de género en la toma de decisiones relacionadas con la seguridad ofrece diversos beneficios. Es probable, por ejemplo, que el hecho de consultar a representantes de un grupo parlamentario de mujeres amplíe el debate sobre la priorización de las amenazas para seguridad en el seno del CSN. La consideración de los temas de género puede ser la piedra de toque para iniciar un debate productivo sobre los enfoques aceptados en relación con la seguridad y el establecimiento de prioridades en este ámbito, así como sobre la eficacia de los diferentes métodos de prestación de servicios de seguridad y justicia.

Entre los pasos que pueden darse para integrar las cuestiones de género e incrementar la participación de las mujeres en los órganos de coordinación del sector de la seguridad cabe mencionar los siguientes:

- Dar prioridad al nombramiento de mujeres como miembros del CSN.
- Incluir en el CSN o consultar a representantes del ministerio responsable de los asuntos de género y de la mujer, así como a otros mecanismos gubernamentales de género o a grupos parlamentarios de mujeres.
- Desarrollar la capacidad de los miembros del CSN en asuntos de género a través de cursos de capacitación, reuniones informativas e iniciativas de tutorización y de otro tipo. Véase la sección 4.5, dedicada a la capacitación de género.
- Crear mecanismos destinados a garantizar la celebración de consultas con expertos externos de género y con representantes de organizaciones de mujeres.

Uno de los retos que plantea el nombramiento de un mayor número de mujeres como miembros de los CSN es que, en la mayoría de los países, las mujeres siguen estando excluidas de los cargos políticos de alto nivel, de modo que son muy pocas las que alcanzan los puestos que conllevan la participación en estos consejos. Por ejemplo, en 2005 solo había 12 ministras de defensa y de asuntos de los veteranos (6,6%) y 29 ministras de justicia (15,8%) en una muestra de 183 países<sup>29</sup>. Por lo tanto, es necesario promover iniciativas dirigidas a elevar el número de mujeres que desempeñan altos cargos políticos, como la concesión de

becas a mujeres para participar en programas universitarios que lo posibiliten, el desarrollo de capacidades de las representantes parlamentarias y el establecimiento de cuotas en el seno de los partidos políticos. La inclusión de las mujeres en los órganos de coordinación del sector de la seguridad no implicará necesariamente una mayor atención a las cuestiones de género, pero la diversidad de opiniones y experiencias de los miembros de los CSN permitirá contar con un mayor número de perspectivas.

### Comités de redacción de políticas de seguridad

Si se quiere integrar firmemente el género en las políticas de seguridad, los órganos encargados de la redacción de estas políticas deberían ser capaces de entender las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad, así como el efecto que ejercerá la política de seguridad propuesta sobre esas necesidades. Los órganos encargados de la redacción de políticas de seguridad pueden ser comités permanentes o temporales. El diseño de las políticas puede correr a cargo de un equipo de personas pertenecientes a un solo departamento del gobierno (por ejemplo, las políticas referentes a la acción policial) o a varios (como en el caso de una PSN).

Los miembros del comité de redacción deben poseer las aptitudes técnicas necesarias para elaborar políticas exhaustivas, precisas y claras. Los principales criterios que deberían utilizarse para seleccionar a los miembros de este comité son:

- Aptitudes y conocimientos técnicos, *inclusive en materia de integración de cuestiones de género.*
- Representación de los órganos encargados de la implementación de la política y de las principales personas responsables de la adopción de decisiones: *cabe la posibilidad de incluir a un o una representante del ministerio responsable de los asuntos de género.*
- Compromiso con la reforma democrática, *incluida la promoción de la igualdad de género*<sup>30</sup>.

Los órganos de supervisión, como el Parlamento o las OSC, pueden desempeñar un papel muy importante de fomento de la inclusión de expertos y expertas de género en el comité encargado de la redacción de la política, o bien promoviendo que los miembros del comité reciban capacitación que incluya componentes relacionados con el género.

Para garantizar que la política de seguridad incluya la perspectiva de género, el comité responsable de su redacción debería abordar explícitamente las cuestiones de

género y utilizar un lenguaje sensible al género.

### Abordar explícitamente las cuestiones de género

Dependiendo del tipo de política seguridad que se esté diseñando, los temas de género en los que se debería hacer hincapié incluyen (véase el recuadro 6):

- La importancia de lograr la igualdad entre hombres y mujeres, así como entre los diferentes grupos sociales, religiosos y étnicos como un asunto crucial para la seguridad nacional.
- La afirmación de la igualdad de derecho de hombres y mujeres a participar en las instituciones del sector de la seguridad.
- La violencia de género dirigida contra hombres, mujeres, niños y niñas como una amenaza interna clave para la seguridad; y las estrategias dirigidas a prevenir, sancionar y hacer frente a la violencia de género, acompañadas de la correspondiente dotación de recursos humanos y financieros.
- La eliminación de la discriminación basada en el sexo, la raza, la religión, la orientación sexual o cualquier otro motivo ilegítimo en el seno de las instituciones del sector de la seguridad o en la prestación de servicios de seguridad.
- La adopción de códigos de conducta institucionales que incluyan disposiciones específicas sobre la discriminación, el acoso sexual y otras formas de violencia de género.
- El establecimiento de mecanismos que garanticen la participación de la sociedad civil en la supervisión de la aplicación de las políticas de seguridad, los procesos de RSS y las instituciones del sector de la seguridad.

Varios tipos de políticas de seguridad adoptados en distintos países han abordado las cuestiones de género con este enfoque. El Libro Blanco sobre la defensa de **Sierra Leona** establece que "el Ministerio de Defensa y las RSLAF [fuerzas armadas de la República de Sierra Leona] tienen el compromiso de reclutar y retener personal altamente capacitado con independencia de su tribu o región de procedencia, de su género o su religión ..."31. Por su parte, las estrategias de seguridad nacional de Rumanía y Ucrania contemplan la trata de seres humanos. En la política de **Ucrania**, este problema aparece en la sección titulada "Garantizar unas condiciones externas favorables al desarrollo y la seguridad del Estado"32. En **Rumanía**, "la Estrategia establece la necesidad de adoptar algún tipo de medida para estimular la solidaridad nacional y la responsabilidad cívica, así como el interés en lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, la igualdad

## Recuadro 6 La perspectiva de género en las políticas de seguridad de Sudáfrica

Los Libros Blancos de Sudáfrica sobre la inteligencia, la defensa nacional y la seguridad utilizan un lenguaje sensible al género y abordan la violencia y la discriminación de género, además de la participación en las instituciones del sector de la seguridad.

Libro Blanco sobre la inteligencia (1994):

*La composición del servicio nacional de inteligencia se esforzará por reflejar la composición racial y de género de la sociedad. Asimismo, tendrá en cuenta el criterio objetivo del mérito. Con este fin, se ejecutará un programa de medidas afirmativas destinado a corregir cualquier desequilibrio*<sup>35</sup>.

Libro Blanco sobre la defensa nacional para la República de Sudáfrica (1996):

*Con el propósito de garantizar la legitimidad de las fuerzas armadas, el Departamento de Defensa tiene el compromiso de superar el legado de discriminación racial y de género del país. En ese sentido, se cerciorará de que, en la medida de lo posible, la SANDF [Fuerza de Defensa Sudafricana], y en especial sus mandos superiores, sean representativos de la población sudafricana.*

*El Departamento de Defensa reconoce el derecho de las mujeres a servir en todos los rangos y puestos de la Fuerza de Defensa, inclusive en funciones de combate*<sup>36</sup>.

Libro Blanco sobre la seguridad (1998):

*En este Libro Blanco se hace especial mención al tratamiento de los delitos sexuales, la violación o la violencia doméstica "con una dignidad, compasión y cuidado extremos". Asimismo, el Libro Blanco insta a desarrollar estrategias para la prevención de la delincuencia, dirigidas a los grupos con mayor riesgo de convertirse en delincuentes o en víctimas de un delito, incluidas las "comunidades pobres, los jóvenes, las mujeres, los niños y las personas con discapacidad"*<sup>37</sup>.

de oportunidades de acceso a la educación, la capacitación y la protección social<sup>33</sup>.

#### Utilizar un lenguaje sensible al género

También es importante utilizar en las políticas de seguridad un lenguaje inclusivo y equitativo desde el punto de vista del género a fin de evitar la discriminación o la exclusión. La utilización genérica de términos como "él" u "hombre" excluye a las mujeres. Muchas políticas relacionadas con la seguridad, desde el Libro Blanco sobre la defensa de **Sierra Leona** hasta el Libro Blanco sobre la defensa de **Irlanda**, reconocen este hecho cuando se refieren, por ejemplo, al "personal masculino y femenino". Otras PSN, como las de **Rusia** y los **Estados Unidos**, no establecen diferenciación alguna entre hombres y mujeres. Aunque en determinadas circunstancias resulta adecuado utilizar un lenguaje neutro en cuanto al género (por ejemplo, "personas" en lugar de "hombres y mujeres"), también puede limitar el reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y asentar la presunción de que todos los grupos sociales presentan idénticas necesidades en materia de seguridad.

Por último, existe una serie de PSN, como las de **Jamaica**, **Georgia** y **Ucrania**, que continúan utilizando un lenguaje claramente masculinizado ("peligros provocados por el hombre", etc.)<sup>34</sup>. Este tipo de términos, que emanan de la idea de que los hombres (y no las mujeres) son los únicos que desarrollan una labor activa en la vida pública, resultan manifiestamente discriminatorios.

A modo de ejemplo de expresiones sensibles al género, cabe citar las siguientes:

- Personal masculino y femenino.
- Agente de policía.
- La humanidad (en lugar de "el hombre").
- Artificial o fabricado (y no "hecho por el hombre").
- Él/ella o ella/él, no "él".
- Dotado de personal (no "dotado de empleados").
- Mano de obra, personal, plantilla, etc. (en lugar de "trabajadores").
- Presidencia (en lugar de "presidente").
- Cuando proceda, especificar hombres, mujeres, niñas y niños (mejor que "gente" o "personas").

## 4.2 Parlamento

Corresponde al poder ejecutivo proponer las políticas de seguridad, mientras que el parlamento es la institución responsable de aprobarlas, rechazarlas o modificarlas. Además, dentro de sus competencias están el control del presupuesto y el seguimiento y evaluación de la aplicación de las políticas (véase el recuadro 7). Pese a que la función del parlamento varía de unos países a otros, lo habitual es que incluya dos tareas en lo que respecta a la elaboración de políticas: la supervisión del poder ejecutivo y la representación de los intereses de la ciudadanía. Esto significa que el parlamento puede desempeñar un papel clave a la hora de garantizar que la política responda a las necesidades particulares de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, por ejemplo a través de procesos de formulación de políticas participativos y de la igualdad de representación de hombres y mujeres, incluyendo asimismo representantes de los diferentes grupos sociales, étnicos y religiosos.

Véase la Herramienta sobre Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad

En los países que se encuentran en situaciones post-conflicto y en las democracias nacientes o emergentes, es improbable que exista siquiera el concepto de supervisión democrática y financiera, o que se ponga en práctica. Una de las consecuencias de ello es la falta de coordinación e intercambio de información entre las autoridades civiles y militares, así como la renuencia del gobierno y del parlamento a aceptar someterse a la supervisión civil. Por lo tanto, los niveles de rendición de cuentas, transparencia e inclusión de la sociedad civil en el diseño de las respuestas a las preocupaciones en materia de seguridad nacional son limitados. No obstante, a pesar de que los parlamentos de las democracias emergentes carezcan de una capacidad sustancial de toma de decisiones, constituyen foros potencialmente vitales para lograr la transparencia y pueden realizar una contribución muy importante de control y exigencia de responsabilidades al poder ejecutivo.

### Recuadro 7 El papel del Parlamento en la formulación de políticas de seguridad <sup>39</sup>

#### Elaboración

Dado que la elaboración de las políticas de seguridad corresponde al poder ejecutivo y a los departamentos y organismos gubernamentales competentes, el parlamento desempeña una función limitada en esta fase.

#### Toma de decisiones

Cuando la política de seguridad llega al parlamento, este asume directamente la responsabilidad sobre ella. El parlamento está facultado para aprobar las nuevas políticas y leyes que proponga el gobierno, así como para rechazarlas o sugerir modificaciones. También tiene competencias especiales en lo que respecta a la dotación presupuestaria de estas políticas a través de las principales fases del ciclo habitual del presupuesto: elaboración, aprobación, ejecución o gasto, y auditoría o examen (véase la sección 4.6 sobre la realización de análisis presupuestarios con perspectiva de género).

El cronograma del proceso de adopción de decisiones debería posibilitar la celebración de nuevas consultas públicas con un sector representativo de la población. De ese modo aumentarían las posibilidades de lograr el apoyo de los ciudadanos a la política de seguridad y garantizar que esta responda a las necesidades de la población.

#### Implementación

Durante la implementación de las políticas de seguridad, el parlamento tiene la función de inspeccionar las actividades del gobierno, incluso a través de un análisis presupuestario constante. Las políticas de seguridad tienen consecuencias financieras muy importantes y es fundamental velar por el dinero de los contribuyentes.

#### Evaluación y lecciones aprendidas

El parlamento se encarga de auditar el gasto y analizar los resultados derivados de la aplicación de las políticas de seguridad. Los informes de progreso que elaboran los organismos gubernamentales pertinentes son esenciales para controlar el proceso y saber si se están alcanzando los objetivos definidos en la política de seguridad.

## Recuadro 8 Integración del género en la formulación de políticas de seguridad: el papel de las mujeres en el Congreso Nacional Africano en Sudáfrica<sup>42</sup>

La transición de Sudáfrica a la democracia demuestra que un entorno político favorable, la formación de una liga de mujeres en el seno de un partido político y la promoción de las cuestiones de género en todo el espectro político pueden influir en la política de seguridad nacional.

Las mujeres fueron las responsables de la creación del espacio político necesario para abordar las cuestiones de género, tanto en la sociedad civil como en los partidos políticos. Por ejemplo, la preocupación de que las mujeres quedaran marginadas llevó a reformar la Liga de Mujeres del Congreso Nacional Africano (ANC) en 1990 y a que este órgano exigiera la inclusión de mujeres en puestos directivos y la incorporación de la igualdad de género en las plataformas y políticas del ANC. El fruto de su labor de promoción resulta evidente por la publicación, en 1992, de un documento crucial titulado *Ready to Govern: Policy Guidelines for a Democratic South Africa* ("Listos para gobernar: Directrices de política para una Sudáfrica democrática"), en el que se proponía adoptar cuatro valores interrelacionados: democracia y autoridad civil, seguridad humana, antimilitarismo e igualdad de género. Haciendo hincapié en esta última, el manifiesto subrayaba los objetivos de la no discriminación por razón de sexo y la necesidad de crear organismos especiales encargados de garantizar la implementación de políticas de igualdad de oportunidades. Por lo que respecta a las instituciones del sector de la seguridad, el documento reitera que dichas instituciones deben respetar los ideales de la democracia y la no discriminación por motivos de raza o sexo; reflejar la composición nacional y de género de la sociedad sudafricana; y reconoce que "la discriminación por razón de género ha excluido o subordinado la participación de las mujeres en todas las instituciones socioeconómicas y políticas"<sup>43</sup>.

Asimismo, se reconoció que las mujeres miembros del ANC y la sociedad civil habían puesto el acento en la seguridad humana, convirtiendo el debate sobre cuestiones de "seguridad del Estado" en una discusión sobre la seguridad como concepto amplio centrado en las personas. Este hecho queda reflejado en la adopción explícita de un enfoque centrado en la seguridad humana en el documento *Ready to Govern* y en el llamamiento que realiza dicho manifiesto a desmilitarizar el concepto de seguridad e incluir en él las dimensiones política, económica, social y ambiental.

De forma similar, en los sistemas políticos caracterizados por una sólida disciplina de partido en el seno del poder legislativo y sus comisiones, el papel supervisor del parlamento puede estar sujeto en la práctica a importantes limitaciones. En **Canadá**, el Parlamento ha sido criticado por limitarse a validar las decisiones políticas adoptadas por el Primer Ministro y por sus asesores políticos y ministeriales. En el ámbito de la política de seguridad y defensa, las comisiones y subcomisiones parlamentarias no han desempeñado un papel relevante como mecanismos de supervisión, y se ha argumentado que en el Parlamento canadiense no se producen debates verdaderamente sustantivos en materia de política de defensa<sup>38</sup>.

### Procesos de formulación de políticas participativas

La participación del poder legislativo en las políticas de seguridad es crucial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Esto se consigue a través de la celebración de debates abiertos y consultas, así como de la publicación de información sobre las políticas de seguridad gubernamentales.

El éxito de las consultas sobre las PSN con las comisiones parlamentarias pertinentes –y otras políticas de seguridad– será mayor si se llevan a cabo en una fase temprana del proceso de elaboración de la política, de modo que sea posible introducir modificaciones o cambios de enfoque en ella. Los representantes parlamentarios y las comisiones parlamentarias no deberían limitarse a recibir un documento definitivo para su aprobación o rechazo.

Los parlamentos –incluidas las comisiones de defensa y seguridad– deberían ser los primeros en asegurar que las políticas de seguridad se sometan a un proceso adecuado de consultas públicas. Aunque estos procesos no conllevan necesariamente un costo económico elevado, requieren tiempo, fondos, recursos humanos y voluntad política. Y, en contextos post-conflicto o en desarrollo, puede que esto resulte imposible. En consecuencia, quizá sea necesario obtener el apoyo de donantes para sufragar, por ejemplo, los costos derivados de la organización de talleres en zonas rurales. Los donantes también podrían financiar procesos de consulta que estén específicamente diseñados para maximizar la participación de las mujeres y de otros grupos que suelen quedar marginados durante la elaboración de las políticas de seguridad<sup>40</sup>.

Entre los mecanismos que pueden garantizar la participación figuran los siguientes:

- Consultas estructuradas con un segmento representativo de las OSC, incluidas las organizaciones de mujeres urbanas y rurales (véase el recuadro 10).
- Reuniones en el ayuntamiento que permitan una interacción directa entre los líderes políticos y la ciudadanía.
- Audiencias parlamentarias y debates abiertos.
- Si es necesario, mantener reuniones separadas con los grupos marginados en el ámbito local, que quizá no puedan participar en las reuniones públicas con la mayoría de la población.

A continuación se exponen las medidas que sería necesario adoptar para asegurar una participación amplia y representativa:

- Organizaciones comunitarias de mujeres, tanto urbanas como rurales.
- Sindicatos.
- Organizaciones religiosas.
- Líderes y activistas comunitarios.
- Organizaciones juveniles.
- Asociaciones indígenas, étnicas y de otras minorías.
- Asociaciones de personas con discapacidad.
- Colectivos defensores de los intereses de los niños.
- Investigadores y expertos del mundo académico.
- Asociaciones de migrantes.
- Expertos de género.
- Organizaciones internacionales.
- Organizaciones que trabajen por la justicia social y dedicadas a la prestación de servicios.

### Representación igualitaria de hombres y mujeres

Los representantes parlamentarios mantienen un contacto directo y regular con la población, incluso más intenso que el que mantiene el poder ejecutivo, por lo que gozan de una posición privilegiada para conocer las preocupaciones de los ciudadanos en lo que concierne a la seguridad. Sin embargo, desde la perspectiva de la igualdad de representación, la proporción de hombres y mujeres en la mayoría de los parlamentos del mundo dista mucho de ser equitativa. En 2006, a escala mundial, los parlamentos estaban compuestos por un 83,1% de hombres<sup>41</sup>.

Además, es muy poco frecuente ver mujeres en las comisiones parlamentarias en las que se tratan los temas relacionados con la seguridad y la defensa. Por consiguiente, para garantizar que las parlamentarias puedan realizar aportaciones durante el proceso de formulación de políticas de seguridad, puede resultar adecuado:

- Incrementar su participación en las comisiones de defensa y seguridad, incluso como presidentas.
- Animar a las mujeres a reunirse con el fin de tratar las cuestiones relacionadas con la seguridad y de desarrollar plataformas y estrategias comunes, más allá de afiliaciones políticas, para que sus opiniones sean tenidas en cuenta en los debates generales sobre las políticas.
- Apoyar la creación de grupos o coaliciones de mujeres en los parlamentos y en el seno de los partidos políticos (véase el recuadro 8).
- Alentar al establecimiento de cuotas (a escala nacional o en el seno de los partidos) dirigidas a garantizar una participación mínima de hombres y mujeres.

Además de asegurar una representación igualitaria, es importante concienciar a los representantes parlamentarios (en especial de los que forman parte de las comisiones de defensa y seguridad) sobre las cuestiones de género y aumentar sus conocimientos en este ámbito.

### 4.3 Gobierno local

Para garantizar la plena aplicación de las políticas de seguridad nacional, es preciso adoptar algunas medidas en el plano local. Además, los comités de seguridad locales, por ejemplo, pueden realizar aportaciones esenciales a las políticas de seguridad nacionales, con objeto de asegurar que estas reflejen las realidades y prioridades locales en materia de seguridad. La experiencia demuestra que es necesario llevar a cabo análisis y adoptar estrategias de seguridad a nivel local para garantizar una respuesta adecuada a los factores de inseguridad existentes en la comunidad. Esas iniciativas pueden constituir puntos de partida cruciales para integrar las cuestiones de género en la implementación de la política de seguridad.

A modo de ejemplos de iniciativas que pueden adoptar el gobierno municipal, las instituciones locales del sector de la seguridad o la sociedad civil, cabe mencionar las siguientes:

La realización de auditorías de seguridad.

- La elaboración de planes de seguridad ciudadana o comunitaria.
- La creación de comités o consejos de seguridad.
- La organización de foros para la policía comunitaria.

#### Foros para la policía comunitaria, planes de seguridad y auditorías de seguridad

En **Sudáfrica**, el gobierno local y la Fuerza Policial Sudafricana participan en (y colaboran con) los Foros Policiales Comunitarios (FPC) en la definición de prioridades y objetivos comunes en el ámbito de la prevención de la delincuencia. Los FPC colaboran con las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de las prioridades locales de la acción policial y las iniciativas de prevención de la delincuencia. Las actividades de los FPC se basan en planes de seguridad comunitaria, en los que se identifican los programas, proyectos o acciones que ejecutará el FPC; las fuentes a las que recurrirá el FPC para obtener fondos con los que financiar sus proyectos; y el modo en que estos promoverán el logro de los objetivos del FPC. A su vez, el plan de seguridad comunitaria está basado en un diagnóstico de seguridad comunitaria que ayuda a:

- Centrar la atención en los problemas más graves cuando los recursos son escasos.
- Ofrecer datos cuando no se alcanza un acuerdo acerca de los problemas más acuciantes.
- Coordinar el trabajo de las diferentes organizaciones para evitar duplicidades.

El diagnóstico de seguridad comunitaria se lleva a cabo en cinco fases, y su objetivo es identificar:

1. **La delincuencia existente en la comunidad**, como, por ejemplo, la violencia doméstica.
2. **Las labores que está desarrollando cada organización**: algunas organizaciones pueden estar ejecutando ya proyectos relacionados con la prevención de la delincuencia, por lo que es posible que ya se estén llevando a cabo actividades para impedir la violencia doméstica y prestar apoyo a quienes la sufren de un modo directo o indirecto.
3. **Las características físicas y sociales de la zona**: para entender las causas de la delincuencia en una comunidad, es preciso conocer las características físicas y sociales del área en que se produce. Por ejemplo: los jóvenes tienen mayores probabilidades de cometer un delito; las mujeres presentan un riesgo

## Recuadro 9

### Comités locales de seguridad y mecanismos de advertencia temprana en Sierra Leona<sup>46</sup>

En Sierra Leona, la Oficina de Seguridad Nacional (OSN) ha creado una serie de Comités de Seguridad Provinciales y de Distrito, que actúan a modo de foros de consulta a nivel local en los que se analiza y da respuesta a las amenazas para la seguridad que existen en todo el país. La creación de estos órganos responde asimismo al objetivo de garantizar que las políticas de seguridad reflejen las necesidades reales en lo tocante a la seguridad, así como de obtener aportaciones de la comunidad. Estos comités de seguridad descentralizados, ubicados en el interior del país, pueden actuar como un mecanismo de detección temprana de conflictos, lo que resulta de gran utilidad al Gobierno dado que informan directamente a la OSN.

Hasta la fecha, la inclusión de mujeres o de representantes de organizaciones de mujeres en estos comités ha sido limitada; sin embargo, dicha inclusión repercutiría en una mejora de la capacidad de recopilación de datos, una función muy importante de todo mecanismo de advertencia temprana. Un enfoque de abajo arriba de esta naturaleza podría combinarse con la contratación de un experto o experta que asesore a la OSN en cuestiones de género; de ese modo, la OSN podría analizar y estructurar los datos recibidos de los Comités de Seguridad Provinciales y de Distrito, y formular preguntas pertinentes como las que se exponen a continuación:

1. ¿Ofrecen las instituciones del sector de la seguridad una respuesta adecuada a las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad?
  - a. ¿Gozan los hombres y las mujeres de libertad para abandonar sus hogares o desplazarse fuera de sus distritos?
  - b. ¿Son vulnerables los hombres, las mujeres, los niños y las niñas a la trata de personas y la explotación sexual?
  - c. ¿Qué servicios existen para los hombres y las mujeres que sufren violencia doméstica?
2. ¿Qué tipos de violencia de género existen? ¿Cuáles son las tasas de incidencia? ¿Se observa un aumento o una disminución de la violencia de género?
3. ¿Existen en la comunidad recursos suficientes para responder a las diferentes amenazas a las que se enfrentan los hombres y las mujeres, así como los diferentes grupos sociales, en materia de seguridad?

## Recuadro 10 La política de seguridad nacional de Jamaica: un proceso inclusivo<sup>50</sup>

A mediados de 2007, el Gobierno de Jamaica adoptó una política integral de seguridad nacional denominada "*Hacia una nación segura y próspera*". Esta política estaba basada en un Libro Verde sobre una estrategia de seguridad nacional, que inicialmente se presentó ante el Parlamento en enero de 2006. El Libro Verde se convertiría posteriormente en el Libro Blanco sobre la estrategia de seguridad nacional. El Libro Blanco se elaboró tras mantener numerosas consultas con las comunidades y partes interesadas jamaicanas, incluidas las OSC. La PSN está alineada con los objetivos generales y sectoriales de la visión y las iniciativas actuales de reforma del sector de la seguridad, y fue fruto de la colaboración entre el Gobierno Jamaicano y un conjunto de asesores procedentes del Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos.

Al principio, el Gobierno jamaicano tenía previsto acometer un examen del sector de la defensa. Sin embargo, muy pronto se percató de que era necesario adoptar un enfoque más amplio con el fin de considerar todas las posibles amenazas existentes para la seguridad nacional, como la delincuencia organizada, la violencia de las bandas, los problemas socioeconómicos y los desastres ambientales. Esto condujo a la puesta en marcha de un amplio proceso de consultas en el que participaron todas las áreas del Gobierno, organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil potencialmente afectados (incluidos los grupos de mujeres).

El resultado fue una política de seguridad nacional que engloba a las principales instituciones responsables de la seguridad y la justicia, como las fuerzas armadas, la policía, el Ministerio de Justicia y las partes interesadas no estatales. La política integra las principales políticas, objetivos y responsabilidades que atañen a la seguridad en un plan maestro global dirigido a lograr una "visión nacional" para Jamaica. La PSN recomienda utilizar una combinación de instrumentos políticos, económicos, sociales, informativos y de seguridad para mejorar la seguridad y la justicia. Asimismo, aclara el marco institucional en el que las fuerzas armadas y las instituciones civiles coordinarán sus actividades para crear una red de seguridad integrada y cohesionada con el fin de proteger los intereses nacionales. Además, aborda la complementariedad de las funciones y responsabilidades del sector público, el sector privado y las OSC.

Con el título "Los efectos de la violencia sobre las comunidades", la política de seguridad nacional insta a prestar una gran atención a los efectos que ejerce la violencia sobre las personas, las comunidades y la sociedad. Dicha política señala que "la violencia doméstica es una de las formas de violencia más extendidas y comunes en la sociedad. Contribuye al panorama general de crimen y violencia por los efectos debilitantes que tiene sobre el entramado social y su función de socialización de los jóvenes, que hace que recurran a la violencia como medio para la resolución de conflictos. Las mujeres y los niños están desproporcionadamente expuestos al riesgo de sufrir violencia doméstica".

Tras la aprobación de la PSN, el desafío consiste actualmente en aplicarla. A tal efecto se ha creado una Dependencia para la Implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional, que trabaja para el Consejo de Seguridad Nacional. Su labor consiste en coordinar el trabajo de los ministerios pertinentes.

más elevado de sufrir violencia doméstica y agresiones sexuales; los chicos jóvenes están más expuestos a sufrir otros crímenes violentos; y ellos mismos son también los que tienen mayor probabilidad de delinquir.

4. **Los problemas más importantes.**
5. **Los detalles referentes a los problemas más importantes<sup>44</sup>.**

### Comités de seguridad y planes de seguridad ciudadana en el ámbito local

Existen diferentes tipos de órganos creados para planificar, coordinar y supervisar las iniciativas dirigidas a mejorar la seguridad local (véase el recuadro 9).

En **Perú**, el Parlamento creó un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana cuyo cometido es promover iniciativas participativas de prevención de la delincuencia y formular políticas que respondan mejor a las necesidades de las comunidades. Este sistema se apoya en las instituciones locales, con la creación de los **Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana**. En estos órganos, los mandos de la policía local trabajan directamente con las autoridades locales y los representantes de la comunidad en la prevención del crimen. Los Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana pueden describirse como mecanismos basados en un enfoque de abajo arriba y cuya finalidad es exigir responsabilidades a la policía por su conducta y la calidad de sus servicios, así como brindar un espacio importante para la participación de la comunidad en los asuntos locales relacionados con la seguridad. Su mandato consiste en diseñar un plan de seguridad ciudadana a nivel municipal, partiendo de un diagnóstico de los problemas de seguridad locales. El plan de seguridad se ejecuta recurriendo a la cooperación y los recursos locales. Los Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana también se ocupan de evaluar los efectos del plan y supervisar el desempeño de los empleados públicos encargados de ejecutar este, incluida la policía<sup>45</sup>.

En Chile, Colombia y Guatemala se han creado órganos similares, denominados **Consejos de Seguridad**. En **Colombia**, los miembros del Consejo de Seguridad incluyen a los jefes locales de la policía y el ejército, al alcalde y a

representantes de los sectores académico y privado.

A continuación se enumeran algunos ejemplos de medidas que pueden posibilitar la integración de las cuestiones de género en las iniciativas de seguridad de los gobiernos locales:

- Involucrar a expertas y expertos de género y representantes de organizaciones de mujeres en los comités y consejos de seguridad comunitarios.
- Garantizar que las auditorías de la seguridad comunitaria incluyan: consultas con mujeres, hombres y con los diferentes grupos sociales en pie de igualdad; una atención especial a la violencia de género; datos desagregados por sexo, edad, origen étnico y barrio de residencia; y preguntas específicas sobre las diferentes necesidades en materia de seguridad de los grupos ubicados en la zona sobre la que tenga jurisdicción el gobierno local (véase la sección 4.6 dedicada a las tareas de análisis, seguimiento y evaluación).
- Tener en cuenta las diferentes necesidades que presentan las mujeres, los hombres, los niños y las niñas a la hora de diseñar e implementar iniciativas de prevención y respuesta a la delincuencia.
- Comunicar a los órganos de seguridad regionales y nacionales los resultados de las auditorías de seguridad y de los procesos de planificación. Estos datos son cruciales para garantizar que las políticas de seguridad regionales y nacionales reflejen las realidades locales en lo tocante a la seguridad y, en algunos contextos, sirven como mecanismo de detección temprana de conflictos.
- Proporcionar capacitación y orientación para desarrollar un enfoque con perspectiva de género entre las personas involucradas en la elaboración de planes de seguridad comunitarios (véase la sección 4.5, dedicada a la capacitación de género).

### 4.4 Organizaciones de la sociedad civil

Un motivo fundamental para implicar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el diseño y la implementación

de una política de seguridad es garantizar un proceso democrático, transparente, responsable e inclusivo. Las OSC no cumplen por definición estos principios de buena gobernanza; huelga decir, además, que tampoco son homogéneas en cuanto a sus intereses económicos y políticos. Sin embargo, la sociedad civil puede ofrecer un espacio para desarrollar conocimientos especializados y aptitudes para realizar evaluaciones independientes, así como para cuestionar o aceptar los análisis y las decisiones gubernamentales en asuntos relacionados con la defensa y la seguridad. El colectivo de OSC engloba múltiples organizaciones diferentes, incluidas organizaciones de mujeres, sindicatos, grupos religiosos, asociaciones de grupos étnicos, minoritarios o indígenas, asociaciones profesionales, organizaciones dedicadas a labores de promoción, ONG, centros de estudios y fundaciones, grupos de investigación, grupos mediáticos e instituciones de capacitación. Esta variedad supone tanto una fortaleza como una debilidad: por un lado, las OSC tienen el potencial de representar a un conjunto muy amplio de grupos sociales que no siempre tienen voz en los procesos de formulación de políticas; por otro, resulta complicado y requiere mucho tiempo encontrar intereses comunes, sobre todo en lo que respecta a la cuestión de la formulación de políticas de seguridad.

Véase la Herramienta sobre género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil

En el pasado, la elaboración de políticas relacionadas con la seguridad nacional estaba rodeada de un aura de secreto, algo que en cierta medida es lógico y necesario. Sin embargo, si el proceso se plantea con un carácter estrictamente intragubernamental, será contraproducente<sup>47</sup>. El secretismo puede ocultar una gestión financiera inadecuada debido a la corrupción o a la falta de conocimientos especializados. Una forma de superar este problema consiste en asegurar que la ley establezca claramente el tipo de información y de documentos que pueden y deberían clasificarse como reservados, promoviendo al mismo tiempo la libertad de expresión y de prensa<sup>48</sup>.

Las OSC pueden adoptar varias de las medidas que se enumeran a continuación para apoyar una formulación de políticas de seguridad con perspectiva de género:

- **Influir** en la política pública a través de la promoción durante la elaboración de nuevas políticas y leyes sobre la acción policial, la inteligencia, la reforma del sector de la defensa o la seguridad nacional.
- **Crear** un entorno propicio y participativo mediante la concienciación de los ciudadanos sobre las PSN y las políticas de seguridad, así como sobre sus dimensiones de género.
- **Proporcionar** un grupo de expertos técnicos con una capacidad y unas aptitudes específicas en el ámbito del análisis de género que apoyen a los responsables de la formulación de políticas.
- **Respaldar** la elaboración de políticas de seguridad a través de la realización de estudios sobre las necesidades de las comunidades en materia de seguridad, diferenciando entre las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.
- **Supervisar** la implementación de las políticas de seguridad y las acciones de las instituciones del sector de la seguridad con el fin de garantizar la transparencia y la rendición pública de cuentas.
- **Representar** los puntos de vista y las preferencias de los ciudadanos –incluidos los grupos marginados– en lo que atañe a la seguridad, que son fundamentales para asegurar el carácter inclusivo de la PSN o de la política de

seguridad y pueden contribuir a ampliar el debate sobre el concepto de seguridad.

- **Fomentar** la apropiación local del proceso de formulación de la política fuera de las instituciones estatales.
- **Desarrollar la capacidad** del personal gubernamental y de los representantes parlamentarios mediante la elaboración y distribución de información, por ejemplo a través de documentos de orientación sobre las preocupaciones y necesidades comunitarias en materia de seguridad.
- **Promover** la supervisión pública del proceso de elaboración de políticas de seguridad a través de reportajes en los medios de comunicación y el desarrollo de la capacidad de los periodistas en cuestiones relacionadas con el género y las políticas de seguridad.
- **Facilitar** y participar en el debate público sobre asuntos fundamentales de defensa y seguridad.
- **Elaborar y distribuir** análisis independientes e información sobre el sector de la seguridad al parlamento y a la población.
- **Impulsar iniciativas de desarrollo de capacidades** dirigidas al gobierno, al parlamento y a otras OSC en materia de género y política de seguridad a través de talleres y cursos de capacitación.
- **Llevar a cabo auditorías** y evaluaciones de la política de seguridad y de las instituciones del sector de la seguridad, inclusive análisis presupuestarios con perspectiva de género.
- **Presionar** para la celebración de un debate público sobre las cuestiones de seguridad y poner a disposición del público determinada información.

### Organizaciones de mujeres

Las organizaciones de mujeres y las que trabajan en el ámbito del género poseen conocimientos especializados y pueden acceder a información que las convierten en socios muy valiosos para otras OSC así como para los parlamentos, las instituciones del sector de la seguridad y el gobierno en el proceso de elaboración de políticas de seguridad. Estas organizaciones pueden representar a menudo un eslabón crucial entre las realidades que viven los hombres y mujeres en el ámbito comunitario (y las inseguridades que sufren) y los responsables de la formulación de políticas a escala nacional, regional e internacional. Las organizaciones dedicadas a las cuestiones de género que trabajan a nivel comunitario suelen contar con redes de base que les ayudan a identificar las necesidades cruciales de los diferentes grupos sociales en materia de seguridad. Estos datos pueden revestir gran importancia, tanto en el proceso de realización de exámenes del sector de la seguridad como a modo de mecanismos de detección temprana de conflictos, que a su vez son vitales para determinar las prioridades en lo tocante a la seguridad nacional.

Entre las medidas que cabe adoptar para lograr la implicación de las organizaciones de mujeres en el debate sobre las políticas de seguridad y en la formulación de dichas políticas figuran las siguientes:

- Facilitar la interacción entre los grupos de mujeres y los proveedores locales de servicios de seguridad, por ejemplo a través de la inclusión de mujeres en los comités de seguridad locales.
- Desarrollar la capacidad de las organizaciones de mujeres para abordar las cuestiones relacionadas con la política de seguridad, incluidas la promoción y la supervisión.
- Incluir a representantes de las organizaciones de mujeres como expertas de género en las audiencias parlamentarias o impartir capacitación de género.

En general, las OSC son más poderosas cuando se expresan con una única voz. Un ejemplo de la influencia que puede ejercer una red de OSC es el Grupo de Trabajo de

Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad. Este grupo de trabajo se constituyó en mayo de 2000, cuando 11 organizaciones se reunieron con el objetivo de promover la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Gracias al intenso activismo y a la importante labor de presión del Grupo de Trabajo, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se aprobó por unanimidad el 31 de octubre de 2000. Posteriormente, el Grupo de Trabajo de ONG ha centrado su enfoque en la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la promoción de la perspectiva de género y el respeto de los derechos humanos en todas las iniciativas de paz y seguridad, prevención y gestión de conflictos y establecimiento de la paz de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros<sup>49</sup>.

#### 4.5 Capacitación de género

Todos los actores involucrados en la formulación de políticas de seguridad deberían recibir capacitación de género con el objeto de respaldar el desarrollo y la implementación de políticas con perspectiva de género. La demanda de capacitación de género puede provenir de los propios responsables de la formulación de políticas o de los órganos de supervisión, como los parlamentos y las OSC. Para que la capacitación sea eficaz, debería adaptarse a las necesidades y tareas de la audiencia específica a la que vaya dirigida, centrarse en ejemplos prácticos, ir acompañada de materiales y recursos pertinentes y ser objeto de seguimiento y evaluación.

Véase la Herramienta sobre Formación en materias de género para el personal del Sector de la Seguridad

Entre los principales grupos destinatarios de la capacitación de género entre los responsables de la formulación de políticas de seguridad figuran los siguientes:

- El personal de los ministerios pertinentes (Defensa, Interior y Asuntos Exteriores).
- Los miembros de los CSN.
- Representantes parlamentarios que formen parte de las comisiones de defensa y seguridad así como el personal que trabaje para ellos y ellas.
- Los miembros de los consejos locales de seguridad ciudadana o de los foros policiales comunitarios.
- Las organizaciones de la sociedad civil que trabajen en el ámbito de la política de seguridad.

Los actores que pueden impartir capacitación de género son diversos, desde OSC con conocimientos especializados en la zona hasta expertos gubernamentales en cuestiones de género. La capacitación de género puede incluir temas como los siguientes:

- Las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad.
- La reducción de la discriminación, el acoso sexual y la violencia de género por parte del personal del sector de la seguridad.
- Estrategias dirigidas a erradicar la violencia de género.
- Marcos jurídicos y normativos a escala internacional, regional y nacional que hacen hincapié en la igualdad de derechos y de acceso de hombres y mujeres.
- El incremento de la contratación, retención y promoción de mujeres en el seno de las instituciones del sector de la seguridad.

- Mecanismos para elevar la participación de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres) en los procesos de formulación de políticas de seguridad.
- Evaluaciones de los efectos de las políticas con perspectiva de género.
- Análisis presupuestarios con perspectiva de género.

Además de impartir cursos específicos de capacitación sobre cuestiones de género, estos temas también se pueden integrar en la formación centrada en las cuestiones relacionadas con la seguridad. Esta última opción puede constituir un planteamiento eficaz para contextualizar la importancia del género entre los actores del sector de la seguridad. Por ejemplo, para desarrollar la capacidad de supervisión de los procesos de formulación de políticas de los representantes parlamentarios es necesario impartir capacitación sobre análisis estratégico y formulación de políticas, o sobre la supervisión parlamentaria del sector de la seguridad<sup>51</sup>.

#### 4.6 Análisis, seguimiento y evaluación

La inclusión de procesos integrales de análisis, seguimiento y evaluación contribuye a garantizar que la política de seguridad responda a las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, y que el proceso de formulación e implementación de dicha política cumpla los objetivos identificados. Las cuestiones de género se pueden integrar en los marcos existentes de análisis, seguimiento y evaluación del sector de la seguridad, aunque también cabe la posibilidad de llevar a cabo diagnósticos de género y evaluaciones específicas de los efectos producidos. Ambas opciones, de hecho, no son excluyentes. Estos procesos deberían llevarse a cabo en el marco de los procesos oficiales de formulación de políticas de seguridad, pero también pueden ser utilizados por los representantes parlamentarios y las OSC como herramienta de supervisión.

Véase la Herramienta sobre Género y Evaluación, Seguimiento y Valoración de la RSS

#### Evaluación de impacto desde el punto de vista del género

El análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género ayuda a determinar la repercusión potencial o demostrada de la política de seguridad sobre los hombres, las mujeres, los niños y las niñas (Véase el recuadro 11). Pese a que lo ideal es realizar este análisis cuando la política todavía se encuentra en fase de borrador y admita modificaciones, también puede constituir una herramienta útil para determinar si es necesario revisar la política.

#### Análisis socioeconómico y de género

Asimismo, existe la posibilidad de utilizar un análisis socioeconómico y de género (ASG) adaptado, tanto en la elaboración de políticas de seguridad como a modo de instrumento para supervisar y evaluar su implementación. La realización de análisis socioeconómicos y de género permite comprender mejor los roles y relaciones de género existentes; en particular, el estudio de las diferencias en términos de actividades, el acceso a los recursos y la toma de decisiones y las limitaciones económicas, sociales, políticas y de otro tipo a las que se enfrentan las mujeres y los hombres.

Un ASG tiene en cuenta los múltiples desafíos que surgen cuando el género se cruza con otros factores de desigualdad que afrontan los hombres y las mujeres, como la clase social,

## Recuadro 11 Evaluación de los efectos de una política de seguridad desde el punto de vista del género<sup>52</sup>

Fases:	Preguntas que deben formularse:
<b>Fase 1: Definición de problemas y objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué se pretende lograr con la política? ¿A quién beneficiará?</li> <li>■ ¿Satisface la política las diferentes necesidades que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en materia de seguridad? ¿Aborda los problemas de violencia de género, como la violencia doméstica y la trata de personas? ¿Incluye la prevención?</li> <li>■ ¿Se hace hincapié en la seguridad nacional o en la seguridad humana?</li> <li>■ ¿Está la política en consonancia con los mandatos internacionales, regionales y nacionales que regulan las cuestiones de género?</li> <li>■ ¿Tiene la política el objetivo de superar las desigualdades de género o de eliminar las barreras existentes? En caso afirmativo, ¿debería incluir un objetivo de igualdad de género?</li> <li>■ ¿Se utiliza un lenguaje específico de género y sensible al género?</li> <li>■ ¿Qué opinan los hombres y las mujeres (incluidas sus OSC) o el Ministerio de la Mujer sobre los problemas y resultados planteados?</li> </ul>
<b>Fase 2: Recopilación de datos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Cómo se prevé consultar a las partes interesadas y a los diferentes grupos de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Puede afirmarse que las organizaciones representativas reflejan realmente los puntos de vista de los hombres y las mujeres que se espera que se beneficien de la política? Si no es así, ¿qué estrategia se utilizará para conocer sus opiniones?</li> <li>■ ¿Cuál es la composición de la población afectada por la política desde el punto de vista del género?</li> <li>■ ¿Cómo se puede obtener datos e información estadística desagregada por sexo, origen étnico, discapacidad, edad, religión y orientación sexual?</li> <li>■ ¿Qué otra información es necesaria para comprender el problema, aparte de los datos desagregados por sexo?</li> <li>■ ¿Qué riesgos conlleva el hecho de organizar consultas en una fase temprana? ¿Cómo se prevé gestionar las expectativas y los conflictos de intereses?</li> </ul>
<b>Fase 3: Desarrollo de opciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Cómo afecta la recomendación o cada opción a los hombres y las mujeres (positivamente o negativamente)?</li> <li>■ ¿Las recomendaciones o cualquiera de las opciones refuerzan o cuestionan las percepciones estereotipadas sobre los hombres y las mujeres?</li> <li>■ ¿Qué opción ofrece a los hombres y las mujeres una posibilidad real de elección y una oportunidad de realizar todo su potencial en la sociedad?</li> <li>■ ¿Es necesario estudiar posibles medidas de mitigación en los casos en que un grupo vaya a tener un efecto negativo sobre otro? ¿Qué medidas pueden adoptarse para reducir dicho efecto o para crear una política más equilibrada desde el punto de vista del género?</li> </ul>
<b>Fase 4: Comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Qué mensajes es necesario transmitir?</li> <li>■ ¿Cómo llegará el mensaje a los diferentes grupos de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Es necesario adoptar enfoques diferentes?</li> <li>■ ¿Cómo refleja la política el compromiso del gobierno con la igualdad? ¿Va a incluirse algún mensaje específico relacionado con la igualdad?</li> <li>■ ¿Se ha utilizado un lenguaje, símbolos y ejemplos sensibles al género en los materiales utilizados para divulgar la política?</li> <li>■ ¿Cómo se prevé comunicarse con los hombres y mujeres que hablan otras lenguas o son analfabetos?</li> </ul>
<b>Fase 5: Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Experimentarán o accederán los hombres y las mujeres de forma diferente a la política o al servicio implementado? ¿Se verán afectadas esas diferencias por el origen étnico, la discapacidad, la edad, la religión o la orientación sexual? ¿Qué medidas se han adoptado para llegar a las personas que pudieran verse excluidas?</li> <li>■ ¿Existe la posibilidad de que el servicio se preste de forma conjunta? Es decir, ¿pueden participar otros departamentos del gobierno u organizaciones locales, nacionales e internacionales en la prestación del servicio a los hombres y mujeres definidos como beneficiarios?</li> <li>■ ¿Representan los encargados de la implementación o prestación de la política o servicio a la comunidad a la que sirven? ¿Gozan las mujeres de una participación igualitaria en la implementación?</li> <li>■ ¿Se han asignado recursos suficientes (financieros y humanos) para posibilitar el logro de los objetivos de igualdad de género?</li> <li>■ ¿Puede decirse que las personas responsables de la implementación sean sensibles al género y conozcan los problemas específicos de género?</li> </ul>
<b>Fase 6: Supervisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Tienen los beneficiarios de ambos sexos una participación equitativa en el proceso de supervisión?</li> <li>■ ¿Incluyen los requisitos de la labor supervisora un indicador referente a la igualdad de género y otro relativo a la satisfacción de los clientes? ¿Revelan estos indicadores el grado de éxito de la política a la hora de responder a las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres?</li> <li>■ ¿Cómo ayudan las organizaciones externas que representan a los diferentes grupos presentes en la comunidad a supervisar los resultados de la política?</li> <li>■ ¿Existen medidas para poner en marcha una investigación o modificar una política que no esté logrando el objetivo de igualdad definido al inicio del proyecto o la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres?</li> </ul>
<b>Fase 7: Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Promueve y logra la política la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres? ¿Se han cumplido los objetivos definidos para ambos grupos?</li> <li>■ ¿Se benefició un grupo en mayor medida que otros? Si es así, ¿cómo se abordará esta diferencia? ¿Se asignaron los recursos de forma equitativa?</li> <li>■ ¿Cuál fue el efecto global sobre la condición social y la calidad de vida de hombres y mujeres?</li> <li>■ ¿Participaron hombres y mujeres en el proceso? ¿Se intentó conocer y valorar sus puntos de vista por igual?</li> <li>■ ¿Es necesario recabar datos adicionales e introducir ajustes en las metas e indicadores en vista de la experiencia adquirida?</li> <li>■ ¿Qué enseñanzas cabe extraer para mejorar las políticas y los servicios futuros? ¿A quién es necesario informar y cómo ha de presentarse dicha información?</li> </ul>

el origen étnico, la cultura o la religión. En consecuencia, la realización de este tipo de análisis a lo largo de la elaboración e implementación de políticas de seguridad nacional y de otras políticas de seguridad puede ayudar a garantizar la eficacia de la política para todos los miembros de una institución, país o comunidad.

El recuadro 12 recoge una lista de áreas que sería importante tener en cuenta a la hora de analizar las necesidades en materia de seguridad.

### Análisis presupuestario con perspectiva de género

Los análisis presupuestarios pueden ser una herramienta muy poderosa de la que se pueden servir las instituciones de supervisión durante las fases de elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad. Aunque suele ser el parlamento el que toma la iniciativa de solicitar un análisis presupuestario con perspectiva de género en el marco de la puesta en marcha de un debate sobre el destino del gasto público, las OSC también pueden impulsar este tipo de análisis. Un análisis presupuestario desde el punto de vista del género puede establecer si se ha asignado un volumen de fondos adecuado para dar respuesta a las necesidades específicas de hombres, mujeres, niños y niñas en materia de seguridad y justicia.

A continuación se expone una serie de preguntas fundamentales que deben formularse en el marco de un análisis presupuestario de las políticas de seguridad desde el punto de vista del género:

1. ¿En qué grado preveían los presupuestos generales dotaciones igualitarias para la seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas?
2. ¿Incluía el presupuesto fondos específicos para las mujeres, los hombres, las niñas o los niños (por ejemplo, destinando fondos para la ejecución de programas de prevención de la violencia doméstica dirigidos a hombres, o prestando ayuda a las niñas supervivientes de la trata)? ¿Resultó adecuada la asignación de recursos para una implementación eficaz?
3. ¿En qué medida especificaba el presupuesto actividades, recursos y costos relacionados con el género (por ejemplo, destinando fondos para iniciativas de capacitación de género o para la creación de un punto focal de género)?
4. ¿En qué medida participaron expertos o asesores en cuestiones de género y organizaciones de mujeres en las diferentes fases del ciclo presupuestario (por ejemplo, elaboración, auditoría, etc.)?<sup>54</sup>

Con base en el análisis presupuestario, los órganos de supervisión pueden realizar aportaciones a través de:

- la generación de debate a través de los medios de comunicación;
- la publicación de artículos sobre el marco presupuestario;

- la elaboración de informes dirigidos a los representantes parlamentarios, sobre todo a los que formen parte de las comisiones de defensa, seguridad y presupuestos;
- la prestación de asistencia técnica a los representantes parlamentarios para analizar las asignaciones propuestas para el sector de la seguridad. Esto puede llevarse a cabo a través de iniciativas de capacitación o de actividades de promoción de las OSC.

## 5 Integración del género en la formulación de políticas de seguridad nacional en contextos específicos

En esta sección se describen algunas de las principales vías que existen para integrar el género en la formulación de políticas de seguridad nacional en países en desarrollo, en transición, desarrollados y en situaciones post-conflicto. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que no existe un modelo universalmente válido para la elaboración de políticas de seguridad en los diferentes contextos. Las condiciones específicas de cada país influyen en su contexto de seguridad y en los procesos de formulación de políticas. Si no se tiene en cuenta el entorno político, económico y social concreto del país en cuestión, es muy probable que las políticas fracasen (véase el cuadro 1).

### 5.1 Países en situaciones post-conflicto

En muchos países afectados por conflictos, es posible que inicialmente no existan los actores y las instituciones necesarios para elaborar y aplicar políticas de seguridad. El sector de la seguridad (y, en particular, las fuerzas armadas) suele tener poderes que lo sitúan por encima de la ley. En lugar de servir a la población, el Estado suele utilizar a los agentes que integran este sector para ahogar cualquier forma de oposición e incrementar la militarización de la sociedad. En algunos lugares, el poder de los ejércitos ha desestabilizado los gobiernos civiles. En otros, el sector de la seguridad recibe un volumen desproporcionado del presupuesto nacional, desviando hacia el capítulo militar recursos que podrían ir destinados a impulsar el desarrollo. En tales circunstancias es muy probable que la reforma se enfrente a una resistencia elevada.

En el proceso de reconstrucción y transformación de cualquier país en situación de posguerra, la reforma del sector de la seguridad es una prioridad fundamental. Las políticas de seguridad son muy importantes, pues sentarán las bases para la articulación de este proceso. Por ejemplo,

Recuadro 12	Técnicas para la realización de análisis socioeconómicos y de género de las políticas de seguridad <sup>53</sup>
Estadísticas desagregadas	Recopilación y análisis de datos por categorías (por ejemplo, sexo y origen étnico) con el fin de identificar brechas socioeconómicas o de seguridad y pautas de discriminación en una situación dada, como las que existen entre hombres y mujeres o entre mujeres y hombres de diferentes etnias. Estos datos ayudarán a determinar las necesidades y prioridades de los diferentes grupos sociales en materia de seguridad, y contribuirán a definir el enfoque de las políticas de seguridad.
Análisis de necesidades prácticas	Diagnóstico de las necesidades inmediatas de hombres y mujeres en materia de seguridad debido a su respectiva condición social.
Análisis de necesidades estratégicas	Evaluación de las necesidades globales de hombres y mujeres, incluido el riesgo de inseguridad relacionado con una legislación inadecuada o con la falta de oportunidades laborales.

Cuadro 1	Contextualización de la formulación de políticas de seguridad en la RSS <sup>55</sup>			
	Países en desarrollo	Países en transición	Países en situaciones post-conflicto	Países desarrollados`
<b>Criterios fundamentales</b>	Nivel de desarrollo económico.	Naturaleza del sistema político.	Situación específica en lo tocante a la seguridad.	Voluntad política.
<b>Principales desafíos</b>	Bajo nivel de desarrollo. Excesivo gasto militar; la deficiente gestión o dirección del sector de la seguridad da lugar a una prestación de servicios de seguridad ineficaz, lo que supone una detracción de recursos (de por sí escasos) que podrían ir destinados a impulsar el desarrollo.	Debilidad del sistema democrático. El complejo militar-industrial presenta una dimensión y recibe unos recursos desproporcionados; el Estado es sólido, pero las instituciones de la sociedad civil presentan debilidades; deficiencias en la aplicación de las políticas de reforma del sector de la seguridad.	Debilidades en materia democrática y de seguridad. Colapso del gobierno y de las instituciones de la sociedad civil; poblaciones desplazadas; privatización de la seguridad; posible formación de núcleos de resistencia armada; abundancia de armas pequeñas y de minas antipersonal.	Voluntad política. En ocasiones, las fuerzas armadas presentan un tamaño y reciben un volumen de recursos desproporcionados.
<b>Posibilidades de acometer una RSS</b>	Mixtas (dependiendo del compromiso político con la reforma, la fortaleza de las instituciones del Estado, el papel y estado de las fuerzas de seguridad, el entorno de seguridad regional, el enfoque de los donantes con respecto a la RSS, etc.).	Más bien favorables (instituciones del Estado sólidas, fuerzas de seguridad profesionales, amplitud del proceso de democratización), incluso pueden mejorar en presencia de incentivos externos (p. ej., adhesión a la UE o a la OTAN).	Más bien desfavorables (instituciones del Estado débiles o cuestionadas, privatización de la seguridad, dependencia de las fuerzas de apoyo a la paz o de intervención para la paz).	Mixtas (dependiendo del compromiso político con la reforma y de la fortaleza relativa del complejo militar-industrial); solidez de las instituciones del Estado y de la comunidad de OSC, pero amplia separación entre ambas.
<b>Proceso general de reforma</b>	Transición de una economía subdesarrollada a otra desarrollada.	Transición de un sistema autoritario a otro democrático.	Transición de un conflicto violento a la paz.	Respuesta a un cambio en el entorno de seguridad.
<b>Naturaleza de la participación externa</b>	Asistencia para el desarrollo acompañada de condicionalidad política.	Adhesión a instituciones multilaterales como incentivo para la reforma.	Intervención/ocupación militar; principalmente operaciones de apoyo a la paz lideradas por las Naciones Unidas.	Por lo general, ninguna.
<b>Principales actores externos</b>	Evaluación de las necesidades globales de hombres y mujeres, incluido el riesgo de inseguridad relacionado con una legislación inadecuada o con la falta de oportunidades laborales.	Agentes del sector de la seguridad: instituciones internacionales (UE, OTAN, OSCE, etc.); gobiernos; actores no estatales (como ONG internacionales o empresas militares privadas).	Agentes del sector de la seguridad: fuerzas de intervención; fuerzas de mantenimiento de la paz bajo los auspicios internacionales; actores no estatales (como empresas militares privadas).	Por lo general, ninguna.

el proceso de RSS de Sierra Leona se ha apoyado (y continúa haciéndolo) en sus estrategias de seguridad nacional. Aunque por lo general se necesita un tiempo y una cantidad de recursos considerables para que las reformas den sus frutos, los contextos post-conflicto ofrecen una oportunidad para renegociar la función y la responsabilidad de los agentes estatales y no estatales en el proceso de formulación de políticas.

#### Retos para la integración de las cuestiones de género:

- Las instituciones y la infraestructura del Estado pueden haber quedado destruidas o gravemente debilitadas. En consecuencia, su capacidad y sus recursos financieros para organizar procesos amplios de consulta pueden ser limitados, lo que resultará perjudicial para la inclusión de la perspectiva de género en la formulación de políticas.
- Unos bajos niveles educativos y la falta de conocimientos técnicos especializados pueden obstaculizar la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas, afectando de forma especial a las mujeres y a determinados grupos étnicos.
- El poder ejecutivo y las instituciones del sector de la seguridad a menudo consideran a las OSC como oponentes políticos, por lo que son reacios a colaborar con ellas. Esto genera obstáculos para la inclusión de los puntos de vista de los grupos de mujeres, por ejemplo.
- La inclusión de la perspectiva de género en la formulación de políticas puede engendrar resistencia entre el personal de las instituciones del sector de la seguridad en plena reconstrucción, así como en el seno del poder ejecutivo y entre los políticos en general cuando los recursos básicos son limitados y existe la percepción de que hay necesidades más urgentes.

- Al trabajar en países muy pobres, es necesario garantizar que las iniciativas de género dispuestas en las leyes y las políticas sean sostenibles y razonables desde el punto de vista financiero.
- En ocasiones, las leyes y políticas se elaboran pero no llegan a aplicarse (sobre todo si su elaboración estuvo impulsada por agentes externos).

### Sugerencias y recomendaciones para integrar el género en la formulación de políticas de seguridad en países que se encuentran en situaciones post-conflicto:

- **Acuerdos de paz:** cuando un acuerdo de paz mencione la RSS, debería incluirse una referencia expresa a la intención de elaborar una PSN con perspectiva de género.
- **Diálogo nacional:** en contextos post-conflicto en los que no exista una visión unificada sobre la seguridad que pueda constituir la base sobre la que se apoye una PSN, puede resultar beneficioso iniciar un diálogo nacional de base amplia sobre la seguridad que incluya un enfoque centrado en las cuestiones de género.
- **Consultas en el ámbito rural:** a menudo, la división urbana-rural es muy importante en los países que atraviesan situaciones post-conflicto; por ello, la participación y las necesidades de los hombres y mujeres ubicados fuera de la capital requieren una atención particular.
- **Compromiso:** es fundamental contar con donantes que apoyen la elaboración de políticas de seguridad inclusivas, dado que en los contextos post-conflicto el volumen de recursos disponibles suele ser muy escaso. El diseño y la difusión de políticas de seguridad con perspectiva de género ayudarán al nuevo gobierno a manifestar su compromiso político de abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad y la justicia en el contexto post-conflicto.
- **Apropiación local:** aunque la apropiación local se ha convertido en una expresión que lo abarca todo, continúa equivaliendo a la legitimidad y la sostenibilidad a largo plazo de las políticas que se elaboren. La viabilidad de una PSN está condicionada a la implicación de los actores locales (hombres y mujeres) en su diseño, impulso e implementación.
- **Reconocimiento del problema de la violencia de género a la hora de formular las políticas:** en muchos conflictos se utiliza la violencia de género como estrategia

contra la población civil. Es habitual observar que los índices de violencia de género aumentan tras un conflicto, por ejemplo en forma de violencia doméstica. Es fundamental que los hombres y las mujeres participen en pie de igualdad en la definición de sus propias necesidades de seguridad en el marco de los procesos de formulación de políticas.

- **Mujeres en cargos oficiales:** incrementar la participación de las mujeres a través de la promoción del nombramiento de mujeres para el desempeño de cargos de alta responsabilidad o el establecimiento de cuotas o metas estratégicas. Asimismo, es preciso fortalecer las capacidades de las mujeres que desempeñan cargos oficiales con el fin de potenciar su perfil en el ámbito de la seguridad y de garantizar que integren las cuestiones de género y se reúnan con los grupos de la sociedad civil.

## 5.2 Países en transición y en desarrollo

Los países en transición y en desarrollo abarcan una amplia variedad de sistemas de gobierno, que difieren considerablemente desde el punto de vista de su capacidad socioeconómica, técnica y de recursos humanos. Mientras, por ejemplo, Bulgaria y Ucrania han elaborado políticas de seguridad nacional, no ha sido así en muchos otros países en desarrollo. Al mismo tiempo, los países en desarrollo y los países en transición comparten determinados retos y problemas comunes a la hora de elaborar políticas de seguridad, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- La falta de experiencia – y, en ocasiones, de cohesión política y social – para gestionar adecuadamente los asuntos organizacionales, de gestión, de planificación, financieros y normativos.
- Corrupción.
- La falta de regulación de las empresas de seguridad privadas.

### Países en transición

En algunas democracias en transición, en ocasiones denominadas "países post-autoritarios", puede ocurrir que se disponga de capacidades técnicas notables para acometer una reforma del sector de la seguridad y que la principal prioridad sea crear unas estructuras de gobierno responsables, legítimas y transparentes en cuanto a la prestación de servicios de seguridad y justicia. Es posible que en estos países persistan algunos desafíos, como el legado de un régimen autoritario, criminal o corrupto, y

## Recuadro 13

### Los grupos de mujeres en los frágiles Estados que se encuentran en situaciones post-conflicto <sup>56</sup>

En un informe encargado por la Red de Comités de Asistencia para el Desarrollo sobre los Conflictos, la Paz y la Cooperación para el Desarrollo de la OCDE se sugiere que los grupos de mujeres muestran una flexibilidad notable a la hora de enfrentarse a situaciones de cambio y deterioro. En Nepal, los proveedores informales de servicios de justicia, en su mayoría hombres, se vieron desplazados como consecuencia del conflicto y, en muchos casos, fueron sustituidos por grupos de mujeres. En Guatemala y Somalia, las mujeres se han situado en vanguardia de los movimientos de paz. Lo mismo ha ocurrido en el caso de la Unión del Río Mano (Guinea, Liberia y Sierra Leona), donde una red subregional de mujeres impulsó la celebración de conversaciones trilaterales entre los presidentes de los tres países. La red también desarrolló con éxito una importante labor de presión para que los negociadores de paz garantizaran la inclusión de las cuestiones de género en los acuerdos de paz de Liberia.

Paradójicamente, los entornos que sufren un deterioro pueden ofrecer a los donantes –y a los actores estatales, sea cual sea su nivel de fragilidad– una oportunidad única para fortalecer los derechos de las mujeres, respaldando su participación en las instituciones de justicia no estatales. El informe sugiere que sería necesario invertir esfuerzos para fomentar la documentación y el registro de los litigios tratados en el marco del sistema de justicia no estatal, dado que, en estos contextos, las mujeres parecen desarrollar con más rigor la labor de mantenimiento de registros. A corto y mediano plazo, esta será una medida crucial para la creación de vínculos entre los sistemas estatal y no estatal.

Dado que los grupos de mujeres terminan desempeñando un papel clave en la prestación de servicios de justicia tanto durante el conflicto como inmediatamente después de este, será fundamental tener en cuenta sus puntos de vista y sus experiencias a la hora de elaborar un plan de seguridad nacional.

que existan determinados sectores del apartado nacional de seguridad que no rindan cuentas ante nadie. También puede que exista una fuerte oposición burocrática a la supervisión gubernamental y parlamentaria de los actores del sector de la seguridad, y a permitir que las OSC ejerzan una labor supervisora. En muchos de los Estados de la ex Unión Soviética y de Europa Central y Oriental, la cuestión del origen étnico ha desempeñado un papel considerable en las instituciones del sector de la seguridad. En consecuencia, puede ser necesario modificar simultáneamente numerosas políticas, y es probable que los cambios sean sustanciales.

En el contexto euroatlántico, los incentivos que ofrece la pertenencia a la UE y a la OTAN son muy importantes para abrir el sistema político de un país a la inspección externa. La OTAN se ha centrado desde hace largo tiempo en el entorno de seguridad externo, incluida la reforma de las fuerzas armadas y del sector de la defensa. La UE, por su parte, se ha concentrado en los diversos aspectos de la RSS interna, incluidas la acción policial y la gestión de las fronteras, y ha desempeñado una función clave en la ampliación del debate sobre la RSS.

### Países en desarrollo

Al igual que en los países en transición, los sistemas políticos de los países en desarrollo presentan retos considerables, como el legado de un gobierno militar o autoritario o la fuerte oposición burocrática a la supervisión gubernamental y parlamentaria. Además, el Estado no suele considerar a las OSC como socios, sino como oponentes.

Debido al papel particular que desempeñan los organismos donantes en muchos países en desarrollo, la apropiación local de los procesos de reforma reviste una importancia crucial. Las políticas impulsadas por organismos donantes pueden terminar por impedir que el gobierno y la población destinatarios hagan suyo el proceso. Así sucede, por ejemplo, cuando la concesión de asistencia se condiciona al logro de determinados hitos en el proceso de reforma o a la promulgación de políticas cuya aplicación deba correr a cargo de varias instituciones. Sin embargo, los organismos donantes ejercen un importante papel de asesoramiento sobre cómo garantizar que todos los grupos a los que vaya a afectar una determinada política participen en su formulación. En este contexto, el género puede situarse como un componente clave en el proceso de formulación de la política.

En muchos países en desarrollo, como sucede en los contextos post-conflicto, los actores no estatales desarrollan una labor importante en el ámbito de la seguridad y la justicia, llegando a solaparse con los sistemas públicos formales. Entre esos servicios pueden figurar los tribunales tradicionales, servicios paralegales y unidades defensivas locales. La formulación de políticas de seguridad debería hacer hincapié en la gestión de la autoridad, la prestación de servicios y la legitimidad de la que gozan dichas políticas a ojos de los hombres y las mujeres.

### Retos para la integración de las cuestiones de género en los países en transición y en desarrollo:

- En los Estados en transición, las élites que ostentan el poder suelen ser las mismas que se encontraban en el gobierno durante el régimen autoritario. Por lo tanto, la oposición al cambio puede ser considerable.
- Es posible que se cuestione la legitimidad de las OSC para participar en los procesos de formulación de políticas, lo que puede crear barreras para la inclusión

de la perspectiva de género y para diferenciar las necesidades específicas de cada grupo social.

- Los organismos donantes que no tengan en cuenta las cuestiones de género en los consejos que ofrezcan a los países en desarrollo pueden reforzar involuntariamente la exclusión de la perspectiva de género del proceso de formulación de políticas.

### Sugerencias y recomendaciones para integrar el género en la formulación de políticas de seguridad en países en transición y en desarrollo:

**Desarrollo de capacidades:** en los países en transición y en desarrollo es posible que existan instituciones estatales, pero su transformación en instituciones responsables y democráticas es una empresa compleja y lenta que requiere el compromiso del poder ejecutivo y, en algunos casos, el apoyo de la comunidad internacional. El desarrollo de capacidades en lo que concierne a los aspectos de género debe tener lugar en varios niveles:

- **Poder ejecutivo:** garantizar que los altos funcionarios, como el Jefe de Estado y los ministros, conozcan las políticas y los compromisos internacionales y nacionales referentes a la igualdad de género y los derechos humanos. Para ello, podría contarse con la ayuda de agentes externos de confianza.
- **Parlamento:** en los países en transición y en desarrollo, las comisiones parlamentarias carecen de conocimientos especializados sobre los tecnicismos asociados a las cuestiones de seguridad y defensa y a los presupuestos militares, por no hablar de la relación entre estos aspectos y las cuestiones de género.
- **Sociedad civil:** en los países en transición y en desarrollo, caracterizados por la debilidad de las instituciones políticas y la fortaleza del sector de la seguridad, los representantes políticos de los poderes ejecutivo y legislativo pueden contar con el apoyo expreso o tácito de los servicios de seguridad. Por lo tanto, es posible que prefieran evitar acometer reformas sustanciales por temor a provocar un golpe de Estado. El desarrollo de las capacidades de las OSC para supervisar las acciones de los actores del sector de la seguridad y su sensibilidad a los temas de género, por tanto, puede ser la estrategia más eficaz a corto y mediano plazo desde el punto de vista de la supervisión. Aunque las OSC que participen en los órganos de supervisión del sector de la seguridad no estén especializadas en los asuntos técnicos relacionados con la defensa y la seguridad, pueden desempeñar un papel muy importante en lo que respecta a la representación de los ciudadanos y ciudadanas de a pie.

### 5.3 Países desarrollados

En los países desarrollados, como el **Reino Unido y los Estados Unidos**, existe una tendencia creciente a considerar las amenazas más inmediatas para su seguridad nacional como cuestiones que se pueden disociar del bienestar y la estabilidad de la sociedad, y así se refleja en sus PSN y en otras políticas de seguridad. Sin embargo, la seguridad nacional sigue girando en torno a las cuestiones macro-políticas y de seguridad. Los Estados Unidos han definido las siguientes amenazas para su seguridad nacional: el desarrollo y la proliferación de armas de destrucción masiva, la amenaza que supone el terrorismo para la paz, la utilización de misiles contra los Estados Unidos y los desastres naturales. De forma similar, los principales problemas que ha identificado el Reino Unido desde el

punto de vista de la seguridad nacional son el terrorismo, el espionaje, las consecuencias que tiene la debilidad de determinados Estados para la estabilidad mundial y la proliferación de armas de destrucción masiva. En este nivel puede resultar complicado visibilizar las dimensiones de género de los problemas relacionados con la seguridad nacional.

Al mismo tiempo, la adopción de un enfoque más claramente centrado en el género en lo que respecta a la definición de las prioridades de los países desarrollados en materia de seguridad nacional ampliaría el debate sobre el concepto de seguridad nacional y, lo que es más importante, sobre los mecanismos de respuesta que deberían establecerse. En los países desarrollados los hombres tienen actualmente una representación desproporcionada en los cuerpos policiales, los ejércitos, los servicios de vigilancia fronteriza, el poder judicial, los gobiernos y otras instituciones del sector de la seguridad, así como en los órganos de supervisión de este sector. Una mayor representación de mujeres en las instituciones responsables de la prestación de servicios de seguridad (o en las que gobiernan estas instituciones) podría influir en el significado de la prestación de estos servicios en los países desarrollados y, por consiguiente, en los procesos de formulación de políticas.

Asimismo, los países desarrollados –incluidos el Reino Unido y los Estados Unidos– son los primeros en prestar asesoramiento y en ofrecer sus conocimientos técnicos a los países que acometen procesos de RSS, incluso en lo que respecta a los procesos de formulación de políticas de seguridad y de seguridad nacional. La profundización de los conocimientos en materia de género de los equipos de RSS de los donantes puede incrementar la sensibilidad al género de las labores de apoyo y asesoramiento para la formulación de políticas de seguridad.

#### **Retos para la integración de las cuestiones de género:**

- A menudo persiste una tendencia a centrarse en las amenazas externas y macro-políticas que afronta el Estado en detrimento de las amenazas para la seguridad interna, que afectan de manera diferente a los diversos grupos sociales.

- La escasa disposición a incluir activamente la perspectiva de género en Estados en los que el poder ejecutivo (y la población en general) considera que ya se ha logrado la igualdad de género.

#### **Sugerencias y recomendaciones para integrar el género en la formulación de políticas de seguridad en países desarrollados:**

- **Ampliar el debate sobre el concepto de seguridad nacional:** permitir la participación de la ciudadanía en la definición de las necesidades en materia de seguridad nacional. Corresponde al poder ejecutivo estudiar esta posibilidad y a los órganos de supervisión defender su interés.
- **Debates Políticos Inclusivos:** la disponibilidad de unos medios tecnológicos que funcionen adecuadamente y de unos altos niveles educativos garantizan la participación de un amplio sector de la población en los debates en los que se traten asuntos relacionados con la seguridad y la defensa. Por extensión, esto puede garantizar también un espacio para las cuestiones de género; esto requiere voluntad por parte del poder ejecutivo y el legislativo, así como el desarrollo de campañas de promoción por parte de las OSC.
- **Desarrollo Inclusivo de Políticas:** por lo general, los países desarrollados se caracterizan por el dinamismo de su sociedad civil, que engloba, entre otros agentes, a centros de estudios, expertos del mundo académico y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, los gobiernos centrales de estos países solo han solicitado de forma selectiva el asesoramiento de "agentes externos" en su labor de formulación de políticas. La organización de audiencias públicas mejoraría el grado de inclusión de este proceso y constituiría un buen punto de partida para abordar las cuestiones de género.
- **El género como componente clave de la asistencia para la RSS:** la capacidad que poseen los países en desarrollo para ayudar a otros gobiernos en la RSS y la formulación de políticas adecuadas debería incluir expertos y asesores en cuestiones de género.

## 6 Principales recomendaciones

1. Iniciar un **diálogo nacional consultivo y participativo** sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad cuando se vaya a emprender la redacción o modificación de políticas de seguridad nacional.
2. Llevar a cabo un **análisis de las necesidades nacionales y locales en materia de seguridad desde el punto de vista del género**, que, por tanto, incluya las diferentes necesidades y recursos que presentan los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en este ámbito.
3. En las políticas de seguridad, adoptar un **enfoque integral con respecto a la seguridad nacional**, que incluya tanto las amenazas externas como internas (por ejemplo, la violencia de género).
4. Desarrollar la **capacidad y el compromiso con el género de los responsables de la formulación de políticas** en el seno del poder ejecutivo, los ministerios, el parlamento y los partidos políticos, mediante capacitación de género, programas de tutorización, distribución de información y grupos de presión.
5. Garantizar la **igualdad en el nombramiento y la promoción de hombres y mujeres** para el desempeño de cargos en los órganos responsables de la toma de decisiones en materia de seguridad, como los Consejos de Seguridad Nacional, así como para ocupar altos cargos en los ministerios y en las instituciones del sector de la seguridad.
6. Incorporar la **especialización en cuestiones de género** en los órganos responsables de la toma de decisiones relacionadas con la seguridad, por ejemplo a través del grupo parlamentario sobre la mujer o del ministerio responsable de los asuntos de la mujer y el género.
7. Crear **órganos locales participativos en temas de seguridad** que proporcionen información a los responsables de la formulación de políticas de seguridad a escala nacional y garanticen la aplicación local de las políticas de seguridad nacional a través de auditorías, planes y actividades coordinadas en el ámbito de la seguridad.
8. **Asignar un volumen de recursos suficiente** para la aplicación de las políticas de seguridad nacional con el fin de prevenir, sancionar y hacer frente a los factores de inseguridad que afectan de forma particular a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y financiar iniciativas específicas como, por ejemplo, la capacitación de género.
9. Llevar a cabo un **seguimiento y una evaluación** de las políticas de seguridad nacional con perspectiva de género, que incluyan un análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género y un análisis de su presupuesto con perspectiva de género.
10. Establecer **mecanismos para aumentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil**, incluidas las organizaciones de mujeres, en procedimientos tales como las audiencias parlamentarias y las consultas que organice el Consejo de Seguridad Nacional.
11. **Desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil** para participar eficazmente en los procesos de formulación de políticas de seguridad, incluso mediante el fomento de la capacidad técnica de las organizaciones de mujeres.
12. Desarrollar **redes de organizaciones de la sociedad civil** (incluidas las organizaciones de mujeres) que trabajen en asuntos relacionados con la seguridad para asegurar que puedan realizar aportaciones estratégicas durante el proceso de formulación de políticas de seguridad nacional.

# 7 Recursos adicionales

## Ejemplos de políticas de seguridad nacional

National Security Policy for **Jamaica** – Towards a Secure and Prosperous Nation.  
[http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/NSS\\_DOCS/nsp\\_annot.pdf](http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/NSS_DOCS/nsp_annot.pdf)

**South Africa's** White Paper on National Defence for the Republic of South Africa – Defence in a Democracy.  
<http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/defence.htm>

**South Africa's** White Paper on Safety and Security.  
<http://www.info.gov.za/whitepapers/1998/safety.htm>

**Romania's** National Security Strategy.  
<http://merln.ndu.edu/whitepapers/RomaniaNationalSecurity.pdf>

Doctrine of the Armed Forces of the **Slovak Republic**.  
<http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/slovak-e.pdf>

**Ireland's** White Paper on Defence.  
<http://www.statehouse-sl.org/policies/defence-white-paper.htm>

**Sierra Leone's** Defence White Paper.  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

The **Uganda** Defence Review – Learning from Experience.  
<http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/UDR/Uganda%20Defence%20Review%20-%20Learning%20From%20Experience.pdf>

The **US** National Security Strategy.  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>

## Guías prácticas y manuales

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **OCDE-DAC: Handbook on Security System Reform: supporting security and justice**, París: OCDE-DAC, 2007.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Luethold, A., **Developing A National Security Policy**, presentación, 2007.  
<http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/leuthold-e.pdf>

Departamento de Seguridad Comunitaria de Sudáfrica, **Community Police Forum Toolkit**, 2003.  
[http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public\\_info/C/32970](http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public_info/C/32970)

Valasek, K. y Nelson, K., **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security**, INSTRAW: Santo Domingo, 2006.

## Artículos e informes en línea

Bearne, S. et al., **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform**, The RAND Corporation, 2005.  
[http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR289/](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289/)

Documento de antecedentes del DCAF: **National Security Policy**, 2005.  
<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18417&nav1=4>

Bearne, S. et al., **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform**, DfID, 2005.  
[http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR289/](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289/)

## NOTAS FINALES

1. En aras de la sencillez, a lo largo de esta herramienta el término "políticas de seguridad" se refiere a las políticas de seguridad a escala nacional.
2. Unión Interparlamentaria y DCAF, *Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas*. Ginebra, 2003, pág. 27.
3. Adaptado de Luethold, A., "Developing a National Security Policy", taller sobre el papel del Parlamento en la elaboración de una política de seguridad nacional en la región árabe (presentación, Montreux), 2007. <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/luethold-e.pdf>.
4. DCAF, documento de antecedentes, "Security Sector Governance and Reform (DCAF: Ginebra, noviembre de 2005, pág. 1.
5. Fluri, P.H. y Johnsson, A.B., "Parliamentary Oversight of the Security Sector", Ginebra, 2003, pág. 26.
6. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE-DAC: *Handbook on Security System Reform – Supporting Security and Justice*, París, 2007, pág. 92.
7. The US National Security Strategy. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>.
8. Shalamanov, V., "Practices of Security Sector Reform in Europe – the Case of Bulgaria", *The Challenges of Security Sector Reform in Macedonia*, 6 y 7 de diciembre de 2002.
9. Lithuania's National Security Strategy. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/LithuaniaNationalSecurity-2002.doc>
10. Adaptado de Luethold, A., "Developing a National Security Policy", taller sobre el papel del Parlamento en la elaboración de una política de seguridad nacional en la región árabe (presentación, Montreux), 2007. <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/luethold-e.pdf>.
11. Lithuania's Defence White Paper. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Lithuania-2006.pdf>
12. Bosnia-Herzegovina's Defence White Paper. [http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia\\_English-2005.pdf](http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia_English-2005.pdf)
13. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General, *Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas*, 12 de junio de 1997.
14. "Priorities for Liberia's Reconstruction Process", Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, 14 de febrero de 2007. [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic\\_id=1411&fuseaction=topics.event\\_s\\_ummmary&event\\_id=224140](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1411&fuseaction=topics.event_s_ummmary&event_id=224140)
15. Organismo Danés de Desarrollo Internacional, "Sikkerhed, vækst – udvikling" (DANIDA: Copenhague), agosto de 2004, pág. 17.
16. Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women* (Women Waging Peace: Washington DC), agosto de 2004.
17. Anderlini y Conaway, vi.
18. UNIFEM (ahora ONU Mujeres), *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*, (UNIFEM: Nueva York), 2003, pág. 6.
19. Centros de Control y Prevención de Enfermedades, "Intimate Partner Violence: Overview". <http://www.cdc.gov/ncipc/factsheets/ipfacts.htm>
20. National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation. [http://www.jdfmil.org/NSS\\_SDR/NSS\\_DOC.pdf](http://www.jdfmil.org/NSS_SDR/NSS_DOC.pdf)
21. "Domestic Violence – A National Report", marzo de 2005. <http://www.crimereduction.gov.uk/domesticviolence/domesticviolence51.pdf>
22. Barnes, K., Albrecht, P. y Olson, M., "Addressing Gender-Based Violence in Sierra Leone: Mapping Challenges, Responses and Future Entry Points" (International Alert: Londres), 2006.
23. Struckman-Johnson, C. y Struckman-Johnson, D., "Sexual Coercion Rates in Seven Midwestern Prisons for Men", *The Prison Journal* 379 (2000). <http://www.spr.org/pdf/struckman.pdf>
24. Carpenter, R.C., "Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations", *Security Dialogue*. Vol. 37(1) (2006), pág. 87.
25. Securing an Open Society: Canada's National Security Policy, abril de 2004. [http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/InformationResources/Publications/NatSecurnat/hatsecurnat\\_e.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/InformationResources/Publications/NatSecurnat/hatsecurnat_e.pdf).
26. Comité Nacional para el Adelanto de la Mujer de Viet Nam, "Gender in Public Policy", Gender Mainstreaming Guidelines in the National Policy Formulation and Implementation. *Towards Gender Equality in Viet Nam through Gender-Responsive National Policy and Planning*, Hanoi, 2004, proyecto VIE 01-015-01, pág. 28.
27. Bearne, S. ed., "National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform", Reino Unido, Junio de 2005. <http://www2.dfid.gov.uk/pubs/files/security-decision-making.pdf>.
28. No se ofrece una explicación pormenorizada de las consecuencias operacionales de la gestión de crisis, aunque el concepto se introdujo como modificación en el proyecto de ley del CSN, que propuso la redacción "asuntos relacionados con la democracia, la gobernanza y la armonía interprovincial".
29. Unión Interparlamentaria, "Women in Politics: 2005". [http://www.ipu.org/pdf/publications/wmmmap05\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/wmmmap05_en.pdf).
30. Nathan, L., "Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors", Londres, enero de 2007, pág. 31.
31. Libro Blanco de Sierra Leona sobre la defensa, párrafo 1018.
32. Estrategia de seguridad nacional de Ucrania, párrafo 3.10; estrategia de seguridad nacional de Rumanía, párrafo 3.2. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/RomaniaNationalSecurity.pdf>.
33. Estrategia de seguridad nacional de Rumanía, párrafo 5.3.
34. Libro Blanco de Irlanda sobre la defensa. <http://www.statehouse-si.org/policies/defence-white-paper.html>; Libro Blanco de Sierra Leona sobre la defensa. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>; estrategia de seguridad nacional de Ucrania (traducción no oficial). <http://www.mfa.gov.ua/usa/en/publication/content/8387.htm>; concepto de seguridad nacional de Georgia. [http://www.mfa.gov.ge/?sec\\_id=23&lang\\_id=ENG](http://www.mfa.gov.ge/?sec_id=23&lang_id=ENG); National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation. [http://www.jdfmil.org/NSS\\_SDR/NSS\\_DOC.pdf](http://www.jdfmil.org/NSS_SDR/NSS_DOC.pdf).
35. Libro Blanco de Sudáfrica sobre la inteligencia, 1995, párrafo 5.6. <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>.
36. South Africa's White Paper on National Defence for the Republic of South Africa – Defence in a Democracy, capítulo 6, párrafos 36-37 (Sudáfrica, 1996). <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/defence.htm>.
37. South Africa's White Paper on Safety and Security (Sudáfrica, 1998). <http://www.info.gov.za/whitepapers/1998/safety.htm>.
38. "Security Sector Reform - Potentials and Challenges for Conflict Transformation", Berghof Handbook Dialogue Series, No. 2, pág. 58. [http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2\\_ssr\\_complete.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_ssr_complete.pdf).
39. Fluri y Johnsson.
40. Nathan, pág. 38.
41. Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, 31 de octubre de 2006.
42. Anderlini y Conaway.
43. Congreso Nacional Africano (ANC), Ready to Govern, ANC Policy Guidelines for a Democratic South Africa, adoptado en la Conferencia Nacional celebrada del 28 al 31 de mayo de 1992. <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/readyto.html>
44. Departamento de Seguridad Comunitaria, Administración Provincial de Cabo Occidental, *Community Police Forum Toolkit*, 2003. [http://www.capegateway.gov.za/Text/2003/12/community\\_police\\_forum\\_toolkit\\_p41to80.pdf](http://www.capegateway.gov.za/Text/2003/12/community_police_forum_toolkit_p41to80.pdf)
45. Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta. [http://www.justiceinitiative.org/activities/ncjr/police/peru\\_cdsc](http://www.justiceinitiative.org/activities/ncjr/police/peru_cdsc).
46. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, pág. 55.
47. DfID, pág. 30.
48. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, pág.119.
49. <http://www.peacewomen.org/unngo/back.html>.
50. *National Security Policy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation*. [http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/NSS\\_DOCS/nspannet.pdf](http://www.cabinet.gov.jm/docs/pdf/NSS_DOCS/nspannet.pdf); *National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation*, A Green Paper. Revisado en mayo de 2006; y Stone, C. et al, *Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era*, junio de 2005.
51. Born, H., Fluri, P.H y Johnsson, A.B. *Handbook on Parliamentary Oversight of the Security Sector*, (DCAF: Ginebra), 2003.
52. Valasek, K., "Gender and Democratic Security Governance", *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance*, Caparini, M., Cole, E. y Kinzelbach, K., eds. (Renasans: Bratislava para el PNUD y el DCAF), de próxima publicación, julio de 2008.
53. Adaptado de Valasek, K. y Nelson, K., *Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN 1325)* (INSTRAW: Santo Domingo), 2006, pág. 24.
54. Adaptado de: *Gender, Women and DDR: Gender-responsive Monitoring and Evaluation Indicators*. [http://www.unhdr.org/tool\\_docs/Gender-responsive%20Monitoring%20and%20Evaluation%20Indicators.pdf](http://www.unhdr.org/tool_docs/Gender-responsive%20Monitoring%20and%20Evaluation%20Indicators.pdf).
55. Adaptado de Bryden, A. y Hånggi, H., "Reforming and Reconstructing the Security Sector" (Geneva: DCAF), 2005, pág.30. [http://www.dcaf.ch/\\_docs/Yearbook2005/bm\\_sgpc\\_ch02.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/Yearbook2005/bm_sgpc_ch02.pdf)
56. DAC CPDC, *Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States*, julio de 2006, pág. 42



